CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET

Vol. LVII. Cuarta época **N.º 224** verano 2025

Un repaso a cincuenta años de urbanismo en España: 1975-2025

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA

Director / Editor-in-Chief
José María Ezquiaga Domínguez
Universidad Politécnica de Madrid

Secretario / Editorial Manager
Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Coordinadora / Editorial Coordinator
Carolina Sánchez-Pedreño Manglano
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Consejo de Dirección / Management Board

Presidente de Honor / Honorary President
David Lucas Parrón
Secretario de Estado Vivienda y Agenda Urbana
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

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

Vicepresidenta / Vicepresident
María Teresa Verdú Martínez
Directora General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Vocales / Members
Sonia Hernández Partal
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

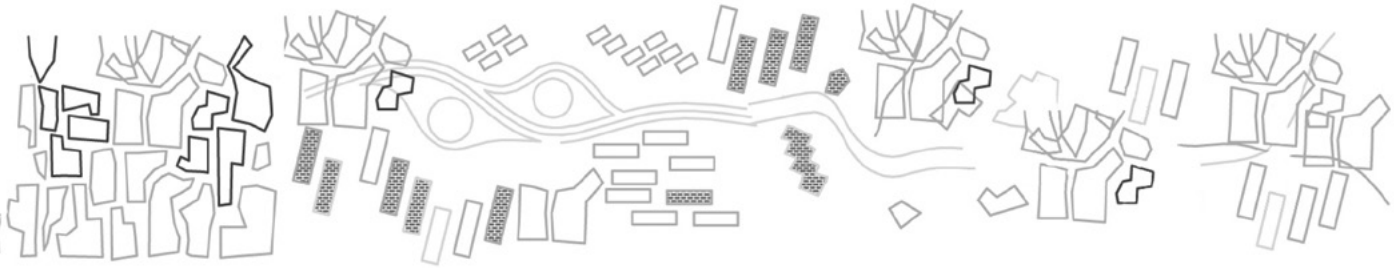
Miguel Baiget Llompart
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Leire Iglesias Santiago
Directora General de SEPES
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Francisco Javier González Matesanz
Subdirector General de Cartografía y Observación del Territorio (IGN)
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

María de los Reyes Casado González
Subdirectora general de Recursos, Publicaciones y Documentación
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
CyTET



Vol. LVII. Cuarta época **N.º 224** verano 2025

Un repaso a cincuenta años de urbanismo en España: 1975-2025

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA

Comité de Redacción CyTET / *Editorial Board*

José María Ezquiaga – *Universidad Politécnica de Madrid*
Josefina Cruz Villalón – *Universidad de Sevilla*
Rafael de Miguel González – *Universidad de Zaragoza*
Eduardo de Santiago Rodríguez – *Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana*
Irene Lebrusán Murillo – *Universidad Autónoma de Madrid*
Marta Lora Tamayo – *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Carles Llop Torné – *Universitat Politècnica de Catalunya*
María Valenzuela García – *Bilbao Ría 2000*

Consejo Científico CyTET / *Scientific Board*

Itziar Aguado Moralejo. *Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea (España)*

Maria José Alonso Mas. *Universidadde Valencia (España)*

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

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

Ana Belén Berrocal Menárguez. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

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

Omar Bouazza Ariño. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Helga Von Breymann Miranda. *Universidad de Costa Rica*

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

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

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

Paulina Cepeda. *Universidad Central de Ecuador*

Luis Ángel Collado Cueto. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Jose Antonio Corraliza. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

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

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

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

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

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

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

Francisco Javier González González. *Universidad Europea (España)*

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

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

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

Lourdes Jiménez Garcinuño. *Universidad de Alcalá de Henares (España)*

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

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

Alfredo Lozano. *Universidad Central del Ecuador*

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

Almudena Martínez del Olmo. *Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España)*

Juan José Michelini. *Universidad Complutense 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. *Universidad Autónoma de Barcelona (España)*

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

Sarah Alexandra Obregón Davis. *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.* Jalisco (México)

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

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

Melisa Pesoa Marcilla. *Universidad Politécnica Catalunya (España)*

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

Maria Dolores Pitarch Garrido. *Universidad de Valencia (España)*

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

José Prada Trigo. *Universidad de Valladolid (España)*

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

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

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

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

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

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

Eloy Solís Trapero. *Universidad de Castilla La Mancha (España)*

Daniel Sorando. *Universidad de Zaragoza (España)*

Rafael Temes Cordovez. *Universidad Politécnica de Valencia (España)*

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

Graziella Trovato. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Pedro Uceda Navas. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

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

Marta Rosa Vilela Malpartida. *Pontificia Universidad Católica del Perú*

Andrés Walliser. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

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

Ana Zazo Moratalla. *Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España)*

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*
Un repaso a cincuenta años de urbanismo en España:1975-2025
Reviewing fifty years of urban development in Spain: 1975-2025
Miguel Fernández-Maroto & Iván Rodríguez-Suárez & Eduardo de-Santiago-Rodríguez. 471

Estudios/*Articles*

Sección 1. La evolución del marco normativo en materia de suelo y urbanismo / *Section 1. Evolution of the regulatory framework in the field of land and urban planning*

De la ley de suelo de 1975 a la última ley estatal de suelo y rehabilitación urbana: un repaso a cincuenta años de producción normativa ininterrumpida
From the Land Act of 1975 to the latest Land and Urban Rehabilitation Act of 2015: a review of fifty years of continuous law production
Ángela De-La-Cruz-Mera 485

Las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto, (25 años después)
Spanish Autonomous Communities Planning Law: an overall vision
Marta Lora-Tamayo-Vallvé 505

La construcción de la práctica urbanística en las comunidades autónomas: el caso de Castilla y León
Building Urban Planning Practice in Spain: the case of Castilla-y-León
Ángel María Marinero-Peral 519

Sección 2. Mercado inmobiliario, vivienda y equipamientos /*Section 2. Real estate, housing and public facilities*

Urbanismo con "burbujas": auge de las "operaciones" y declive del planeamiento
Urbanism with "bubbles": boom in operations and decline in planning
José Manuel Naredo-Pérez 537

Herramientas urbanísticas para el control del mercado inmobiliario: logros y fracasos en las políticas residenciales
Urban planning tools for controlling the real estate market: achievements and failures
Raquel Rodríguez-Alonso & Cristina Fernández-Ramírez 557

La construcción del espacio de la ciudadanía: de los déficits heredados de equipamientos al reto de la transición ecológica
Building civic spaces and public facilities: from inherited deficits to the challenge of ecological transition
Isabel González-García & Agustín Hernández-Aja 575

Sección 3. Generaciones de planes urbanísticos y proyectos urbanos desde una perspectiva disciplinar / *Section 3. Urban plans and projects generations from a disciplinary perspective*

Modelos de ciudad versus generaciones de planes: 50 años de planeamiento municipal en España (1975-2025)
Urban models versus generations of plans: 50 years of municipal planning in Spain (1975-2025)
Miguel Fernández-Maroto & Juan Luis De-las-Rivas-Sanz & Luis Santos-y-Ganges 599

Emergencia y desarrollo de los proyectos urbanos en las ciudades españolas: 1975-2025
Emergence and development of urban projects in Spanish cities: 1975-2025
Javier Monclús & Sergio García-Pérez 617

Metamorfosis de las formas de crecimiento urbano: genealogía, planeamiento y morfotipología de los modelos de desarrollo urbano en democracia
Metamorphosis of urban growth forms: planning, management and morphotypology of urban development models in democracy
Javier Ruiz-Sánchez & Inés Aquilué-Junyent 633

Sección 4. Una lectura de la evolución de las ciudades a través de sus tejidos urbanos: los centros históricos, las periferias de bloque y las áreas suburbanas / *Section 4. A reading of cities evolution through their urban fabrics: historical centres, peripheral housing states and suburban areas*

Medio siglo de urbanismo de centros históricos en España: hipótesis para el estudio del proceso de liquidación del "espacio urbano tradicional"
Half a century of town planning in Spanish historic centres: some hypotheses for analysing the liquidation process of the "traditional urban space"
Alfonso Álvarez-Mora & María Castrillo-Romón 653

Los barrios periféricos de bloque: déficits heredados, maduración silenciosa, rehabilitación y retos futuros
Peripheral housing estates: inherited deficits, silence maturation, urban regeneration and future challenges
Eduardo de-Santiago-Rodríguez & Iván Rodríguez-Suárez 671

El paisaje de la suburbanización metropolitana: la vivienda unifamiliar como símbolo del área urbana madrileña
The landscape of metropolitan suburbanization: the single-family home as a symbol of the Madrid urban area

Elia Canosa-Zamora & Ángela García-Carballo & Pablo Bermúdez-Pastor 715

Sección 5. Un repaso de los grandes temas sectoriales: movilidad, transporte, medioambiente y turismo / *Section 5. A review of the major sectoral themes: mobility, transport, environment and tourism*

Democratización de la movilidad e integración territorial: los procesos de consolidación y difusión de las grandes áreas urbanas
Democratization of mobility and territorial integration: the processes of consolidation and diffusion of the large urban Areas
José Manuel Gómez-Giménez & Ana Sanz-Fernández 737

Evolución de las políticas autonómicas de transporte en la España democrática
Evolution of regional transport policies in democratic Spain
Eloy Solís-Trapero & Borja Ruiz-Apilánez 755

Lo ambiental tras 50 años de urbanismo en España: una revisión del marco normativo
Environmental issues after 50 years of urban planning in Spain: a review of urban planning codes
Rocío Pérez-Campaña & Rubén Talavera-García & Luis Miguel Valenzuela-Montes 783

Medio siglo de urbanismo turístico en el litoral español: del crecimiento a la regeneración y renovación
Half a century of tourism urban planning on the Spanish coast: from growth to regeneration and renovation
Pedro Górgolas & Fernando Vera-Rebollo 799

Sección 6. La práctica profesional del urbanismo / *Section 6. The professional practice of urban planning*

El factor humano de la administración urbanística: Madrid
The human factor of urban administration: Madrid
Antonio Díaz-Sotelo 821

Retos y oportunidades en la práctica profesional de la planificación urbana
Challenges and opportunities in the professional practice of Urban Planning
Borja López-Rodríguez & Javier Martínez-Callejo & Paula Amuchastegui-Moreno 839

Sección 7. Las grandes transformaciones del territorio y las ciudades en España: 7 casos de estudio / *Section 7. The great transformations of the territory and cities in Spain: 7 case studies*

Madrid 1975-2025. 50 años de desarrollo y transformación urbana
Madrid 1975-2025. 50 years of urban development and transformation
Álvaro Ardura-Urquiaga & Ramón López-de-Lucio & Wady César Zúñiga-Simón 857

Cincuenta años de urbanismo en Barcelona (1974-2024): de la Ordenación Urbana al Proyecto Metropolitano
Fifty years of Urbanism in Barcelona (1974-2024): from Urban Planning to the Metropolitan Project
Antonio Font-Arellano & Carles Llop-Torné & Miquel Corominas-Ayala 877

Medio siglo de urbanismo en Andalucía: de la austeridad reformista a la insostenibilidad expansiva
Half a century of urban planning in Andalusia: from reformist austerity to expansive unsustainability
Pedro Górgolas-Martín & Victoriano Sainz-Gutiérrez 901

Urbanismo y planificación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón: cuatro décadas de leyes y planes para un sistema urbano dual
Local and Regional Planning in the Autonomous Community of Aragon: four decades of laws and plans for a dual urban system
Pablo de-la-Cal-Nicolás & Ignacio Pemán-Gavín 921

La ordenación del territorio de Extremadura en las últimas décadas
The territorial planning of Extremadura in recent decades
Fernando Ceballos-Zúñiga-Rodríguez 941

Cincuenta años de transformaciones urbanas en Galicia: ¿en qué hemos cambiado?
Fifty years of urban transformations in Galicia: How have we changed?
María José Piñeira-Mantiñán & Ramón López-Rodríguez & Inês Gusman 957

Cinco décadas de planeamiento y transformaciones urbanas en la Región de Murcia, 1975-2025
Five decades of urban planning and transformations in the Region of Murcia, 1975-2025
Fernando Miguel García-Martín & Marcos Ros-Sempere & María José Silvente-Martínez & Pedro Francisco Sánchez Balsalobre & Rocío Pastor-Lamberto & Ricardo Carcelén-González 971

Documentación/*Documents*

Apuntes para un breve repaso a la historia del urbanismo de los últimos 50 años en España a través de los Premios Nacionales de Urbanismo
Notes for a brief review of the history of urban planning in Spain over the last 50 years through the National Urban Planning Awards
Eduardo de-Santiago & Ana Cuadrado 989

La contribución de la revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales al debate disciplinar en los últimos 50 años (1975-2025
The contribution of "Ciudad y Territorio Estudios Territoriales" journal to the disciplinary debate in the last 50 years (1975-2025)
Rafael Mata-Olmo & Secretaría de la revista CyTET 1025

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 471-484
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.0

CC BY-NC-ND

Presentación

Un repaso a cincuenta años de urbanismo en España:1975-2025

Reviewing fifty years of urban development in Spain: 1975-2025

1. Introducción: 1975-2025: medio siglo de profundos cambios y transformaciones en las ciudades y el territorio en España

En 2025 se conmemoran el cincuenta aniversario de la aprobación de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y, el día 20 de noviembre, la muerte de Franco. En el transcurso de este medio siglo, España ha experimentado profundas transformaciones políticas, demográficas, sociales y económicas, así como territoriales y urbanas, siendo estas últimas en las que se centra especialmente este número monográfico de la revista CyTET.

En lo que se refiere a la política, la desaparición del dictador dio paso al período de la Transición desde el régimen dictatorial franquista a uno democrático, que culminaría con la aprobación de la Constitución en 1978 y la celebración de las primeras elecciones generales y municipales libres en 1979 (Fig.1), abriendo un período histórico de 50 años en el cual la sociedad española ha alcanzado las mayores cotas de libertad, prosperidad y bienestar de su historia, integrándose plenamente en la Unión Europea.

Por su parte, la Ley de Suelo de 1975, aun siendo previa a la democracia y heredera a grandes rasgos de la ley anterior de 1956, es uno de los pilares indiscutibles en los que se ha basado el urbanismo de los últimos 50 años. Otro pilar ha sido el artículo 47 de la Constitución Española de 1978 y sus dos principios: el *"derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada"* y la regulación por los poderes públicos de *"la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación"*. A ellos cabe añadir los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina urbanística de 1978, que además de guiar la práctica cotidiana del urbanismo, concretaron y desarrollaron las determinaciones básicas de la Ley de 1975, en particular los estándares de las reservas de suelo para zonas verdes y equipamientos, que han permitido materializar en nuestros pueblos y ciudades las instituciones y servicios del Estado del Bienestar. Finalmente, hay que destacar también la descentralización competencial del urbanismo y la vivienda hacia las Comunidades Autónomas.

1.1. Evolución demográfica y social

España contaba en 1975 con unos 35,7 millones de habitantes, con una población joven y una tasa de natalidad alta (alrededor de 2,8 hijos por mujer) (Fig.2). Sin embargo, a partir de los años 80 -debido a la crisis económica, el acceso al empleo femenino y a los cambios sociales-, la natalidad fue decayendo progresivamente hasta situarse desde 1981 por debajo del 2,1 -el nivel de reemplazo generacional-.

En paralelo al crecimiento económico de finales de los años 90 y los primeros 2000, la población española creció de nuevo gracias a la inmigración, alcanzando 40,2 millones en 2000 y 47 millones en 2010, tras la llegada de más de 5 millones de inmigrantes en los años 2000, provenientes principalmente de América Latina, el Magreb y Europa del Este. La crisis de 2008



Fig. 1 / Primeras elecciones municipales democráticas celebradas el 3 de abril de 1979. Arriba: Vallas electorales en una calle de Madrid, con el cartel del alcalde José Luis Álvarez, candidato por UCD; uno de los carteles diseñados para el PSOE por José Ramón Sánchez; y el del PCE con el lema "Por fin ayuntamientos democráticos". Abajo: Ambiente en un colegio electoral en las elecciones municipales, con votantes bebiendo de un botijo y partiendo jamón

Fuente: Izquierda: Chema Conesa. Derecha: Marisa Flórez. Archivo de El País: https://elpais.com/elpais/2019/04/02/album/1554220863_923591.html

invirtió el fenómeno migratorio y provocó el regreso de muchos inmigrantes y la salida de jóvenes del país, estabilizándose la población total en torno a 46,5 millones hacia 2015. Desde ese momento, y con la salvedad del impacto de la pandemia del COVID-19, la población ha continuado creciendo, fundamentalmente de nuevo como consecuencia de la inmigración.

En la actualidad, en el año 2025 la población española supera los 48,5 millones, con cuatro características clave (Fig. 2): la creciente dependencia de la inmigración (6,8 millones) para mantener la fuerza laboral; la baja natalidad (que apenas ronda 1,1 hijos por mujer); el envejecimiento (con más del 20% de la población por encima de los 65 años); y, finalmente, el

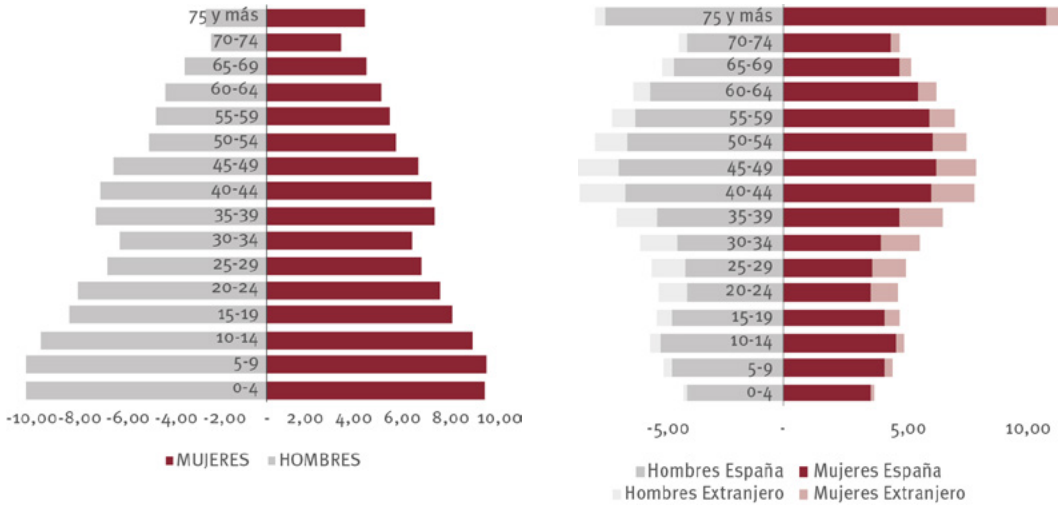


Fig.2 / Arriba: Pirámide de población en España según el Censo de 1970. Abajo: Pirámide de población en España según el Censo de 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, Censos de 1970 y 2021

contraste entre el despoblamiento rural interior (con provincias como Soria o Teruel con densidades por debajo de 10 habitantes por km²) y la creciente concentración de la población y el dinamismo económico en torno a las principales áreas urbanas, sobre todo la región central en torno a Madrid y la costa mediterránea (Fig.5).

1.2. Evolución económica y ciclos inmobiliarios

También la economía española ha experimentado una profunda transformación entre 1975 y 2025. Los años de la Transición Democrática coincidieron con un complicado contexto de crisis económica mundial, como consecuencia de las sucesivas crisis del petróleo de 1973 y 1979 y el inicio de profundas transformaciones en el modo de producción industrial a nivel global, que provocaron altas tasas de inflación y desempleo. En los años 80, la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (1986) impulsó de nuevo el crecimiento mediante la llegada de cuantiosos fondos estructurales de cohesión, así como la modernización de las infraestructuras y del aparato productivo tras un intenso y traumático proceso de reconversión industrial.

Durante los años 90 se impulsaron distintas oleadas liberalizadoras -con la privatización de las grandes empresas públicas y la liberalización de amplios sectores económicos-, se consolidó la estabilidad macroeconómica del país -con el cumplimiento de los criterios de convergencia de Maastrich y la entrada en el euro en 1999- y se intensificó el proceso de internacionalización y expansión global de las empresas españolas. En la década comprendida entre 1997 y 2007, denominada la "década prodigiosa del urbanismo español", tuvo lugar la formación de una descomunal burbuja inmobiliaria en la que se llegaron a construir más de 650 000 viviendas en un solo año, en paralelo al incremento desorbitado de los precios y del endeudamiento familiar. Su estallido con la crisis financiera internacional de 2008 no sólo tuvo graves efectos en el sector inmobiliario, provocando numerosos desahucios y el colapso de la construcción, sino que provocó una traumática reestructuración del sector bancario, y condujo al país a una severa recesión, con un desempleo masivo que superó el 25% y numerosos recortes sociales, situándolo al borde del rescate financiero.

Tras unos años de políticas de austeridad, desde 2014, se viene produciendo una nueva recuperación económica, basada sobre todo en las exportaciones y el tirón del turismo, aunque con una cierta desigualdad y precariedad en lo social. Tras la súbita contracción de la pandemia de 2020, estos factores han vuelto a recuperarse y a ellos se han sumado la llegada de los fondos europeos *Next Generation*, impulsando la transformación de la economía española hacia la innovación, la digitalización y la transición ecológica.

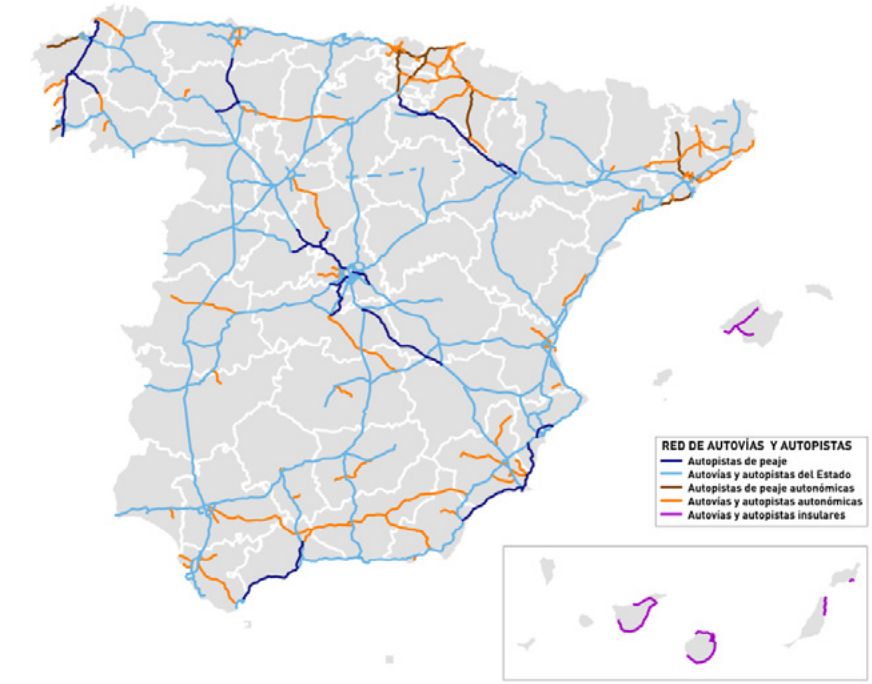




Fig. 3 / Arriba: Mapa de autovías y autopistas de España. Abajo: Líneas de alta velocidad en servicio en mayo de 2024

Fuente: Izquierda: Gráfico vectorial, sin especificar según el W3C, fue creado con Inkscape- Trabajo propio, CC BY-SA 4.0, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=76499512. Derecha: De HrAd - Trabajo propio, CC BY-SA 3.0, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=16363008

En total, en el período 1976-2023 se han construido 12 955 571 viviendas en España, 9 666 207 libres y 3 289 364 (un 25,4%) con algún tipo de protección pública.

1.3. Evolución territorial y urbana

Desde el punto de vista territorial, la crisis económica de finales de los 70 y primeros 80 supuso también la detención del éxodo rural hacia las ciudades, frenándose su ritmo de crecimiento demográfico y provocando la ralentización de la máquina inmobiliaria para la provisión de alojamientos. En este contexto, el urbanismo jugó papel muy importante, pues los primeros Ayuntamientos de la democracia dedicaron un especial esfuerzo a la recuperación de los centros históricos y la solución de los importantes déficits urbanos heredados del período del desarrollismo franquista -sobre todo en las periferias y los llamados barrios y ciudades dormitorio construidos para albergar a los trabajadores-, en respuesta a las demandas y reivindicaciones del movimiento ciudadano, emprendiendo la redacción de una primera generación de planes urbanísticos democráticos con las herramientas normativas provistas por la Ley de 1975, el Texto Refundido de 1976 y los citados Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978.

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea supuso la llegada de cuantiosos fondos estructurales, buena parte de los cuales se canalizó hacia la reticulación del territorio mediante la construcción de autopistas y el despliegue de la red del AVE[1] (Fig.3), así como al desarrollo de grandes infraestructuras de transporte en las ciudades (como estaciones, puertos y aeropuertos, accesos y variantes de alta capacidad, anillos orbitales de circunvalación, redes de metro y tranvía, etc.). Estas transformaciones, junto con las actuaciones estructurantes o de equipamiento previstas en los primeros planes urbanísticos democráticos y las grandes operaciones ligadas a las celebraciones del año 1992 en Sevilla, Madrid o Barcelona, impulsaron cambios relevantes en la mayoría de las ciudades españolas. También contribuyó a su recualificación urbana el despliegue del Estado del Bienestar y la descentralización del Estado de las Autonomías, con la construcción de numerosos equipamientos sociales, educativos, sanitarios, culturales, etc.

Durante los años de la burbuja (Fig.4), la expansión inmobiliaria fue generalizada, pero tuvo especial intensidad en algunas localidades secundarias de las áreas metropolitanas y periurbanas hacia las cuales se canalizó buena parte del crecimiento mediante el desarrollo de extensas urbanizaciones de vivienda unifamiliar: los chalés aislados o adosados. Junto a estos tejidos suburbanos, fueron también característicos los nuevos ensanches de vivienda colectiva en manzana cerrada como morfologías identificativas de las nuevas clases medias emergentes.

El posterior estallido de la burbuja financiero-inmobiliaria tuvo graves efectos en la economía española, provocó dolorosos procesos de desahucio y dejó numerosos cadáveres de viviendas vacías sin vender, suelos sin desarrollar y planes urbanísticos sobredimensionados. El gasto público, que había experimentado un paulatino crecimiento durante la democracia, fue recortado de forma repentina, en especial en la administración local. Justo al inicio de la crisis, la administración local había recibido cuantiosos recursos procedentes del Plan E -*Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo*-, un programa de medidas anticíclicas que pretendían hacer frente a la debacle inmobiliaria (Fig. 4). También fue prácticamente desmantelado el sistema de ayudas a la vivienda, cuya piedra angular había venido siendo -ya desde el franquismo- la adquisición de vivienda en propiedad y la vivienda de protección oficial (VPO), incentivada mediante subvenciones públicas y un generoso régimen de deducciones fiscales.

En la actualidad, las ciudades afrontan otros retos como una nueva crisis de la vivienda, que afecta especialmente a jóvenes e inmigrantes, o fenómenos como la gentrificación y la turistificación de los centros, la necesidad de avanzar hacia una mayor sostenibilidad afrontando el cambio climático, el envejecimiento demográfico, los retos de la movilidad y la ciudad de proximidad, etc.

En paralelo a estas dinámicas, durante todas estas décadas ha continuado el declive económico y el proceso de despoblamiento y envejecimiento de la España interior rural (Fig.5), al tiempo que ha seguido la tendencia sostenida durante todo el pasado siglo XX -en especial a partir de los años 60- de concentración de la población y el dinamismo económico en torno a las áreas urbanas (Fig.6) y las grandes ciudades.

[1] La red viaria de alta capacidad española (autopistas y autovías alcanza ya los 17 659 km, mientras que la red de AVE, con 3974 km, es la segunda del mundo tras la china. En total, sobre una superficie territorial de 506 030 km², la red viaria suma 165 705 km y la ferroviaria 11 675 km.

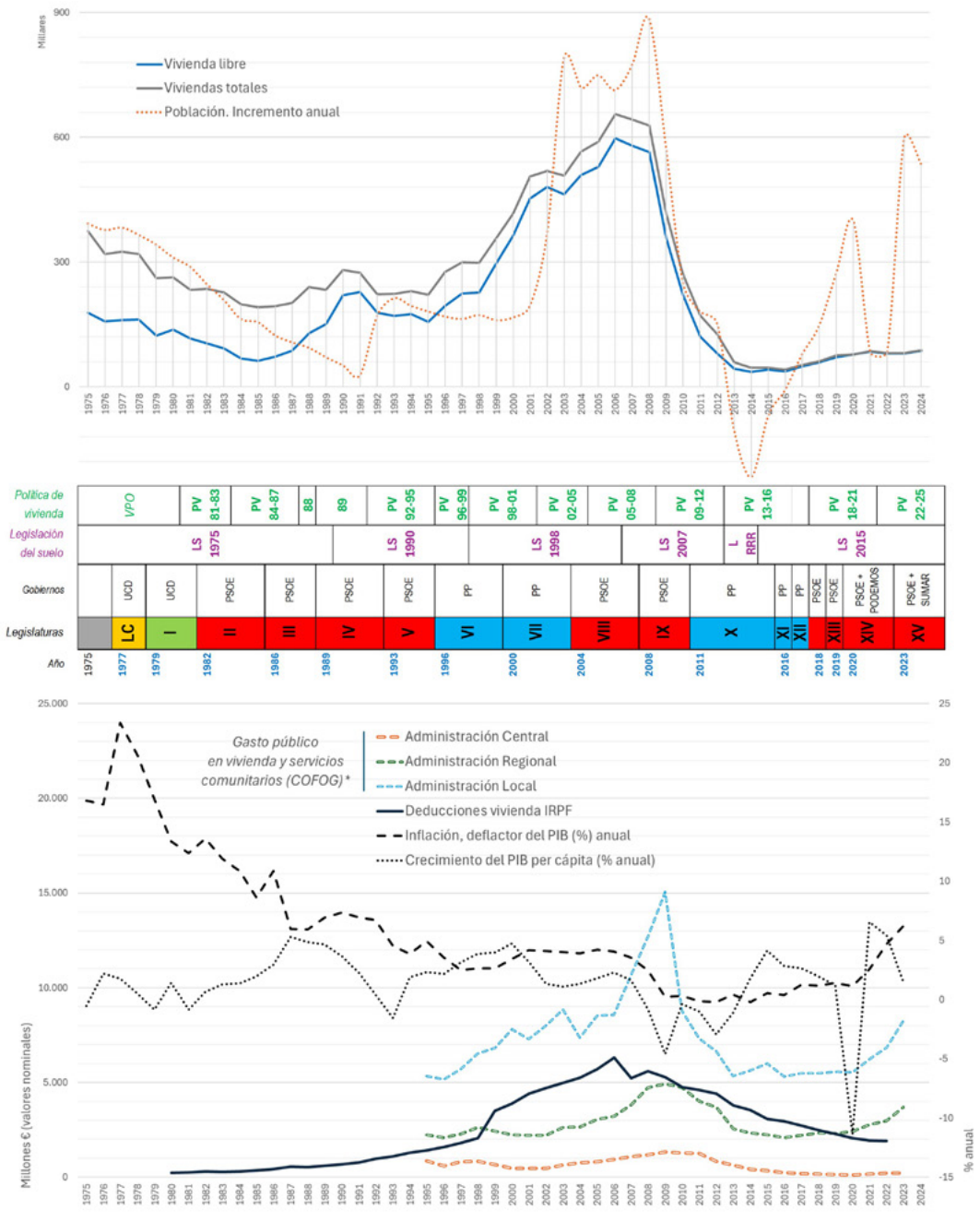


Fig. 4 / Gráfico superior: Producción de vivienda libre y total, e incrementos anuales de población. Gráfico central: Gobiernos, legislaturas, legislación del suelo y política de vivienda. Gráfico inferior: Gasto público -clasificación COFOG*-, deducciones fiscales a la vivienda en el IRPF, evolución de la inflación y del PIB per cápita. Precios nominales

* Clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG). Nivel de desagregación: División y grupo. / División: 06 Vivienda y servicios comunitarios. Grupos: 06.1 Desarrollo de la comunidad; 06.2 Desarrollo de la vivienda; 06.3 Abastecimiento de agua; 06.4 Alumbrado público; 06.5 I+D en servicios a la comunidad y la vivienda; 06.6 Servicios de la comunidad y la vivienda. / División: 10 Protección social. Grupo: 10.6 Vivienda

Fuentes: Gráfico superior elaboración propia a partir de Estadística de vivienda libre y protegida MIVAU y cifras oficiales de población INE. Gráfico central: Elaboración propia. Gráfico inferior: COFOG: Intervención General de la Administración del Estado; deducciones IRPF: Instituto de Estudios Fiscales, datos PIB e inflación: datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE

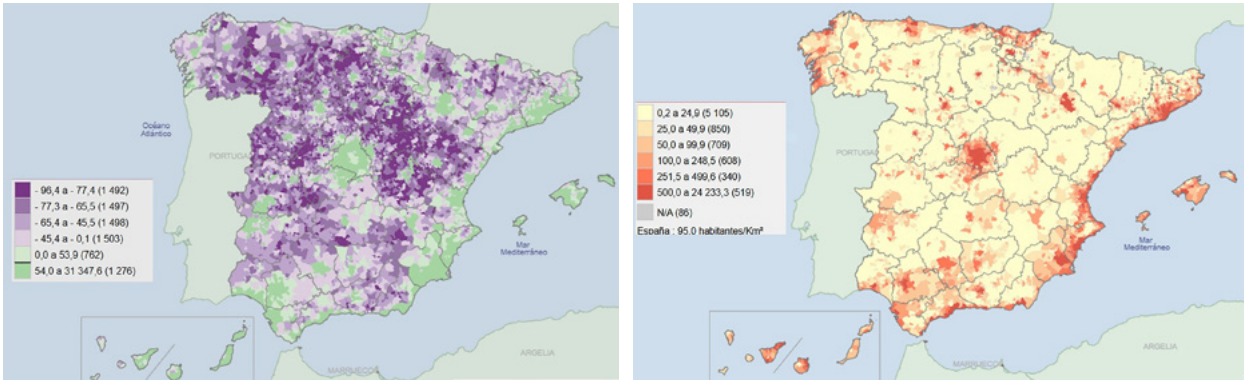


Fig.5 / Izquierda: Variación porcentual de la población española (intercensal) entre 1960 y 2021. Derecha: Densidad de población por km² (2023)

Fuente: Elaboración propia con el Atlas de las Áreas Digital de las Urbanas, MIVAU. https://atlasau.mitma.gob.es

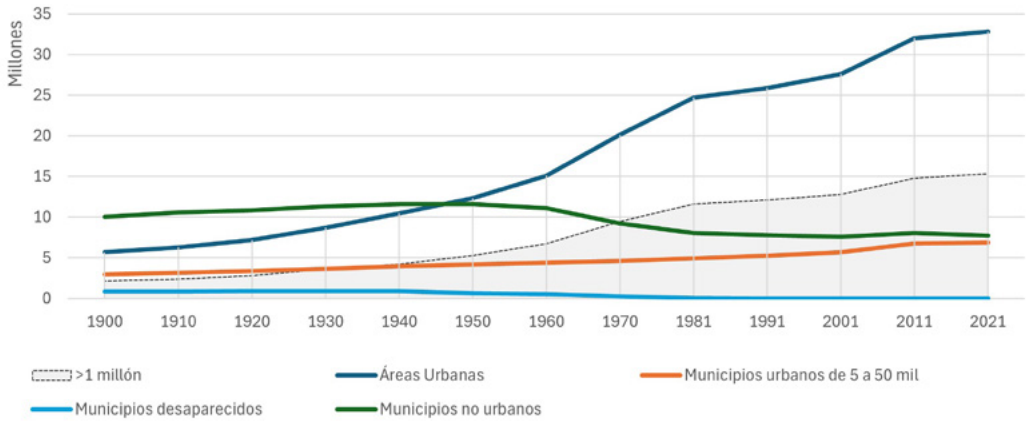


Fig. 6 / Evolución de la población en áreas urbanas en España entre 1900 y 2021, según rangos municipales de 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de población censal del INE y del Atlas de Áreas Urbanas del Ministerio de Vivienda

Como consecuencia de los nuevos patrones urbanísticos caracterizados por la baja densidad media y la dispersión urbana, la ocupación de suelo en los últimos 50 años ha estado muy por encima del crecimiento demográfico, de manera que según los datos de CORINE sólo entre 1990 -primera fecha disponible- y 2018 se duplicó el suelo artificializado en España, que pasó de 668 130,48 a 1 293 997,95 Ha. Dicho de otro modo: en apenas 30 años se ocupó tanto suelo como en toda la historia desde el origen de nuestras ciudades, al tiempo que los tejidos urbanos continuos, forma urbana mayoritaria en 1990 (con un 37,83%) perdieron peso porcentual (hasta reducirse apenas al 16,6%), frente al ascenso de los tejidos urbanos discontinuos como forma hegemónica (42,2%) (Datos de CORINE 1990-2018).

1.4. Línea temporal 1975-2025. Contexto político, económico, urbanismo y vivienda

2004-2016 *CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO* **Elecciones y gobiernos**	Año	Legis-latura	PV	LS	*URBANISMO-VIVIENDA* LS. Legislación del suelo / PV. Política de vivienda
- Elecciones generales 14/03: J.L. Rodríguez Zapatero (PSOE), Presd.	2004	02/04	02-05	LS 1998	- Creación del Ministerio de Vivienda - Fórum Universal de las Culturas de Barcelona
- España aprueba Constitución Europea en referéndum - L 13/2005. Legalizado el matrimonio homosexual	2005				**- RD 801/2005 Plan Vivienda 2005-2008** - PEIT Plan Estratégico Infraest. Transporte 2005-2020
	2006				- L 9/2006 Evaluación Ambiental de Planes y Programas
- Creación de Airbnb	2007	VIII	PV 05-08		**- L 8/2007 de Suelo** - L 18/2007 Derecho viv. Cataluña (primera L auton. viv.) *- Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*
- Quiebra Lehman Brothers. 2008-2014: Crisis económica mundial	2008				- Inaugurado el AVE Madrid-Barcelona - Pinchazo Burbuja Inmobiliaria
- Elecciones generales 09/03: J.L. Rodríguez Zapatero (PSOE), Presidente - Crisis económica, bursátil e inmob.. IBEX 35 -39,43%.	2008	01/04			- Exposición internacional del Agua en Zaragoza - Plan E **- RDL 2/2008 TR de la Ley de Suelo**
	2009				**- RD 2066/2008 Plan Vivienda 2009-2012**
- España campeona del mundo de fútbol en Sudáfrica	2010				*- Declaración de Toledo* - Inaugurado el AVE Madrid-Valencia - Supresión Ministerio Vivienda (integración en Fomento)
- El Movimiento 15-M organiza protestas populares - Reforma constitucional para limitar déficit público. Recapitalización banca - ETA anuncia «el cese definitivo de su actividad armada» - Crece desempleo, se agudiza crisis, prima riesgo 499 pb	2011	IX	PV 09-12	LS 2007	- L 2/2011 de Economía Sostenible
- Elecciones gen. 20/11: M. Rajoy (PP), Presidente	2011	13/12			
- Prima de riesgo supera los 600 pb; desempleo, el 25% - Rescate del FMI y de la UE al sistema bancario español. Nueva reforma laboral	2012				- LO 2/2012 Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera - RDL 20/2012, estabilidad presupuestaria y fomento competitividad. Fin deducciones fiscales adquisición vivienda y supresión subsidiación préstamos VPO
- Sentencia TJUE 14/03. Cláusulas hipotecarias abusivas	2013	X	PV 13-16		- L 4/2013 flexibilización y fomento mercado alquiler vivie **- RD 233/2013 Plan Vivienda 2013-2016** **- L 8/2013 de rehab., regeneración y renovación** - L 14/2013 emprendedores e internac. (Golden Visa) - L 21/2013 de Evaluación Ambiental
- Abdicación Juan Carlos I. Felipe V, Rey.	2014			LRRR	- Sentencia TC 141/2014. RDL 2/08
- Elecciones municipales. "Ayuntamientos del cambio"	2015				- PITVI Plan Infraestructuras, Transporte y Viv. 2012-2024 *- Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible. Agenda 2030* - L 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras
					- RDL 7/2015, TRL Suelo y Rehabilitación Urbana
- Elecciones gen. 20/12: Ruptura bipartidismo, nuevos partidos emergentes: Podemos y Ciudadanos. Fragmentación Congreso impide la investidura	2016	13/01 XI		LS 2015	

2016-2025 *CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO* **Elecciones y gobiernos**	Año	Legis-latura	PV	LS	*URBANISMO-VIVIENDA* LS. Legislación del suelo / PV. Política de vivienda
- Repetición Elecciones Generales 26/06. Mariano Rajoy (PP) investido Presidente en minoría (con apoyo de Ciudadanos y abstención del PSOE)	2016	19/07	PV 13-16		*- Pacto de Amsterdam y creación de la Agenda Urbana de la Unión Europea* *- 3ª Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano– HABITAT III (Quito)* *Nueva Agenda Urbana de UN-Habitat*
- Referéndum sobre la independencia de Cataluña 1-O. Declaración unilateral independencia. Aplicación art. 155	2017	XII	Pr. 13-16		**- DR 637/2013 Prórroga Plan Vivienda 2013-2016** - Sentencia Tribunal Constitucional 143/2017, 14/12. Nulidad parcial LRRR
- 8M. Huelga General e Internacional Feminista - Disolución de la banda terrorista ETA	2018				**- RD 106/2018 Plan Vivienda 2018-2021**
- Moción de censura 31/05-01/06. P. Sánchez (PSOE) investido Presidente		01/06			
- Elecciones generales 28/04. P. Sanchez no consigue apoyos suficientes investidura y se convocan nuevas elecciones	2019	XIII			- Agenda Urbana Española
- Repetición elecciones generales 10/11. Acuerdo Gobierno Coalición PSOE-Unidas Podemos. P. Sánchez, Presidente	2019	03/12	PV 18-21	LS 2015	
- Pandemia COVID. Estado de alarma. Confinamiento *- Recesión mundial* - Juan Carlos I se va de España	2020				- RDL 11/2022 Medidas sociales y económicas COVID-19. Modif. PV 2018-2021 - Consejo Europeo 20/07 aprobación Plan Recuperación Next Generacion UE
- Vacunación COVID	2021	XIV			- Reglamento UE 2021/241 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) - Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) 2021-2027 - Ayudas proyectos piloto de la Agenda Urbana Española **- RD 853/2021, Programas de rehabilitación residencial y vivienda social PRTR**
- Convalidación Congreso RDL 32/2021 Reforma laboral	2022		PV 22-25		**- RD 42/2022 Plan Viv. 2022-2025 y Bono Alquiler**
	2023				**- L 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda**
- Elecciones Generales 23/07. Nuevo Gobierno de coalición PSOE-Sumar con apoyo ERC, Junts, PNV, EH Bildu. P. Sánchez (PSOE), Presidente	2023	17/08			- Recuperación del Ministerio de Vivienda
- Amnistía para los participantes en el procés - Inundaciones de la DANA en el sureste peninsular	2024	XV			- Real Decreto 1312/2024 y Reglamento (UE) 2024/1028 para regular las viviendas turísticas y de temporada
	2025				- Fin Golden Visa (desde 2013)

Fuente: Elaboración propia

2. Estructura y contenido del número monográfico

El número comienza con una sección compuesta por tres artículos que contextualizan el marco normativo en materia de suelo y urbanismo en España y su evolución temporal y conceptual. El primero de ellos, de Ángela de-la-Cruz-Mera, titulado "*De la Ley de Suelo de 1975 a la última Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015: un repaso a cincuenta años de producción normativa estatal ininterrumpida"* realiza, como su nombre indica, un recorrido detallado por la producción normativa estatal durante estas cinco décadas, arrancando desde la Ley de 1975 que -inspirada a su vez en sus principios básicos por la Ley de Suelo de 1956- constituye el núcleo fundacional del sistema urbanístico español. La producción normativa estatal analizada engloba un total de doce leyes y es una muestra fiel de los cambios políticos, económicos y sociales que ha experimentado el país en todo este tiempo transcurrido.

Tras la aprobación en referéndum de la Constitución Española en el año 1978, el urbanismo pasó a formar parte las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, por lo que el artículo de Marta Lora-Tamayo-Vallvé *("Las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto, (25 años después)"*) ofrece una síntesis de los principios de los diferentes marcos normativos autonómicos y de su evolución temporal, destacando cómo dicha trayectoria ha estado muy condicionada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 y por la jurisprudencia.

Como ejemplo de la experiencia normativa de una Comunidad Autónoma concreta, el artículo de Ángel María Marinero-Peral (titulado *"La construcción de la práctica urbanística en las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León"*) nos presenta el caso de esta Comunidad *"como ejemplo y espejo de las demás"*, repasando la evolución de los enfoques en los diferentes periodos y analizando los equilibrios entre el poder y las competencias de la administración autonómica y la local y central, dado el protagonismo de los municipios en las decisiones sobre planeamiento y uso del suelo, y de la Administración General del Estado en temas como la economía, el medio ambiente o las infraestructuras. En este complejo equilibrio toma un papel relevante la ordenación del territorio, que también se analizará más adelante en otro artículo sobre Extremadura.

Un segundo bloque contextual presenta los grandes rasgos de la evolución del mercado inmobiliario, la vivienda y los equipamientos, comenzando por el artículo titulado *"Urbanismo con 'burbujas': auge de las 'operaciones' y declive del planeamiento"*, de José Manuel Naredo. En él se expone cómo, más allá del derecho a la vivienda reconocido por el artículo 47 de la Constitución de 1978, el modelo inmobiliario español se ha basado en unas reglas del juego económico que han propiciado la formación de tres burbujas especulativas en distintos momentos temporales, con sus correspondientes ciclos de alzas y crisis, y con notables repercusiones territoriales, urbanas, económicas y sociales. También se ilustra cómo los intereses inmobiliarios han doblegado en ocasiones al planeamiento urbano a golpe de "operaciones urbanísticas".

Precisamente las *"Herramientas urbanísticas para el control del mercado inmobiliario: logros y fracasos en las políticas residenciales"* son el objeto del texto de Raquel Rodríguez-Alonso y Cristina Fernández-Ramírez que va a continuación, centrado en el acceso a la vivienda como uno de los principales problemas a los que se enfrentan las ciudades españolas y uno de los mayores esfuerzos del urbanismo en la etapa democrática. El artículo constata el divorcio que ha existido entre la política de vivienda y el planeamiento en España, y la necesidad de coordinar ambos para afrontar el problema de la vivienda y luchar frente a la especulación que, de acuerdo con el mandato constitucional del citado artículo 47, ha sido un tema recurrente en las políticas urbanas y territoriales de nuestro país. El texto presenta las principales herramientas urbanísticas en materia de vivienda, analizando su evolución, su relación con el mercado y su capacidad de incidencia sobre este. Entre ellas, se destacan las cesiones de aprovechamiento en los nuevos desarrollos, los Patrimonios Municipales de Suelo, la calificación de suelo y la reserva de edificabilidad para vivienda protegida o el derecho de tanteo y retracto, entre otras.

Otro de los grandes logros del urbanismo democrático ha sido el de la ciudad equipada, que es objeto del texto de Agustín Hernández-Aja e Isabel González-García, titulado *"La construcción del espacio de la ciudadanía: de los déficits heredados de equipamientos al reto de la transición ecológica",* donde se realiza un recorrido desde el hito de la fijación de estándares dotacionales en el Reglamento de Planeamiento de 1978 a su incorporación en la normativa autonómica propia de las Comunidades Autónomas. En el artículo se reflexiona sobre la capacidad que ha tenido el planeamiento urbanístico para facilitar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, e intentar establecer el grado de

armonía y discordancia entre lo contenido en la legislación urbanística relativo la satisfacción de unas necesidades mediante reservas regladas de suelo, y las demandas ciudadanas reales. Se concluye con una reflexión sobre algunos temas de actualidad como la transformación del destino de los suelos de equipamiento, su gestión o el reto de las nuevas necesidades emergentes en la sociedad actual, en la que se advierte del riesgo de un proceso de desposesión de los comunes urbanos.

Una tercera sección examina, desde una perspectiva disciplinar, las diferentes generaciones de planes urbanísticos y proyectos urbanos españoles en estos últimos 50 años.

En el artículo *"Modelos de ciudad versus generaciones de planes: 50 años de planeamiento municipal en España (1975-2025)"*, Miguel Fernández-Maroto, Juan Luis de-las-Rivas-Sanz y Luis Santos y Ganges abordan la historia reciente del planeamiento municipal en España, desmintiendo la tantas veces anunciada muerte del plan y proponiendo una interpretación de su evolución desde una doble dialéctica; por un lado, desde el contraste entre una perspectiva más económica-inmobiliaria frente a una visión más reformista, y, por otro, entre una visión de conjunto más totalizadora y otro modo de intervención por fragmentos más centrado en su lógica interna. El artículo se ilustra con una cuidadosa selección de ejemplos, representativa de distintos contextos y tipos de ciudades, a través de la que se constata la pérdida de peso de la lógica generacional frente los diversos modelos de ciudad, enmarcados en sus respectivos contextos temporales e instrumentales.

Javier Monclús y Sergio García-Pérez, en su artículo titulado *"Emergencia y desarrollo de los proyectos urbanos en las ciudades españolas: 1975-2025"* examinan cómo la noción de proyecto urbano, situado en la denominada escala intermedia, ha representado un cambio significativo en la forma de abordar las intervenciones urbanísticas en nuestro país, alejándose *"tanto de los planes convencionales centrados en el control de los usos del suelo como de las aproximaciones que yuxtaponen lógicas sectoriales en áreas específicas como el transporte, la vivienda o los equipamientos".* El artículo realiza un interesante y completo recorrido retrospectivo sobre algunos de los proyectos urbanos que más han incidido en las grandes transformaciones de las ciudades españolas durante los últimos cincuenta años.

Completando este análisis de las distintas escalas, Javier Ruiz-Sánchez e Inés Aquilué-Junyent, en su texto titulado *"Metamorfosis de las formas de crecimiento urbano: planeamiento, gestión y morfotipología de los modelos de desarrollo urbano en democracia"* se centran en la dimensión propia del proyecto urbano. Partiendo de la lectura de la nueva cultura arquitectónico-urbanística que irrumpió en los primeros años 70, enmarcada en la crítica a la modernidad y en paralelo a la irrupción de la posmodernidad, el texto analiza las nuevas formas de crecimiento urbano que surgieron en aquellos momentos, vinculadas también a las transformaciones de la sociedad española, de las formas de vida y del imaginario de la ciudad deseada.

El bloque cuarto presenta una lectura de la evolución de las ciudades españolas en estos cincuenta años a través de sus principales tejidos urbanos: los centros históricos, las periferias de bloque y las áreas suburbanas. El primer artículo de Alfonso Álvarez-Mora y María A. Castrillo-Romón, bajo el título *"Medio siglo de urbanismo de centros históricos en España: hipótesis para el estudio del proceso de liquidación del 'espacio urbano tradicional'"* sostiene que la evolución de los centros históricos ha supuesto la liquidación de las características urbanísticas que habían sido propias de las ciudades históricas españolas hasta el último tercio del siglo XX, en particular, de su diversidad en términos funcionales, residenciales y sociales. En el texto se realiza un recorrido que repasa el nacimiento de la "cuestión de los centros históricos" en España en los años 1970 con la "experiencia de Bolonia" como paradigma, centrándose a continuación en la legislación estatal orientada a la conservación y rehabilitación, y también en la práctica profesional y académica.

El artículo de Iván Rodríguez-Suárez y Eduardo de-Santiago-Rodríguez titulado *"Los barrios periféricos de bloque. Déficits heredados, maduración silenciosa, rehabilitación y retos futuros"*, repasa una de las herencias urbanas más características del franquismo, como fue la amalgama desordenada de las periferias en las que predominaban los tejidos residenciales de bloque abierto. En el texto se analiza cómo la situación social, físico-espacial y jurídica de estos barrios era alarmante al inicio de la democracia y cómo se ha intervenido durante estos últimos 50 años sobre el soporte construido de estos espacios, tratando de integrarlos estructuralmente en la ciudad, mejorando y/o transformando sus diversos fragmentos, o definiendo sus posibilidades de transformación. El artículo ofrece algunos apuntes sobre las modalidades de intervención sobre estas periferias, ejemplificados en las políticas de rehabilitación de áreas. En las conclusiones se plantea la pertinencia y necesidad de la mejora de estos tejidos que suponen una

oportunidad para la mejora de todo el sistema urbano y presentan aún múltiples carencias y grados diversos de obsolescencia.

Rematando este bloque, los paisajes residenciales suburbanos como nueva forma urbana popularizada -y convertida en objeto de deseo aspiracional- en el período democrático, son objeto del texto de Elia Canosa-Zamora, Ángela García-Carballo y Pablo Bermúdez-Pastor, titulado *"El paisaje de la suburbanización metropolitana: la vivienda unifamiliar como símbolo del área urbana madrileña".* Este artículo presenta una lectura de los paisajes madrileños residenciales de vivienda unifamiliar en las coronas metropolitanas, diferenciada según tipologías, objeto de promociones y tratamientos formales muy diversos. Este objetivo se aborda a través de una metodología diacrónica, con dos referencias cronológicas: 1975 y 2024 que permiten entender la complejidad del fenómeno de la suburbanización madrileña.

La sección quinta realiza un repaso de los grandes temas sectoriales como factores explicativos de las grandes transformaciones experimentadas por el territorio y los espacios urbanos en España durante estos últimos 50 años: movilidad, transporte, medioambiente y turismo. El artículo de José Manuel Gómez-Giménez y Ana Sanz-Fernández, bajo el título *"Democratización de la movilidad e integración territorial: los procesos de consolidación y difusión de las grandes áreas urbanas",* analiza los procesos de integración funcional entre los diferentes mercados locales de proximidad que se han dado tanto en las grandes áreas urbanas como en el medio rural, explicándolos desde factores como la explosión reticular de las infraestructuras de transporte, el aumento de la tasa de motorización o la escasez de viviendas asequibles en las zonas centrales. En él también se apuntan las externalidades ocultas de este modelo, así como sus repercusiones ecológicas y sociales, que es necesario considerar para mejorar nuestros sistemas de gobernanza y planificación territorial.

También relacionado con el transporte, el texto de Borja Ruiz-Apilánez & Eloy Solís-Trapero, examina la *"Evolución de las políticas autonómicas de transporte en la España democrática",* realizando un exhaustivo análisis comparado de las leyes, planes y estrategias en torno al transporte que han sido aprobados por las diferentes CCAA y evaluando en qué medida se ha ido avanzando hacia una movilidad más sostenible. Los resultados indican un cierto avance en la senda de la movilidad sostenible, aunque a un ritmo lento y de forma desigual, siendo necesario todavía fomentar más la inversión económica a escala local y regional, así como una mayor coordinación entre las administraciones con competencias en materia de transporte, urbanismo y ordenación del territorio.

En consonancia con el peso que ha adquirido la cuestión ambiental en la calidad de vida de nuestros pueblos y ciudades y los retos a que nos enfrentamos en relación con el cambio global en sus múltiples dimensiones, Rocío Pérez-Campaña, Rubén Talavera-García y Luis Miguel Valenzuela-Montes aportan la contribución titulada *"Lo ambiental tras 50 años de urbanismo en España: una revisión del marco normativo".* En ella pretenden realizar una reflexión crítica sobre la evolución ambiental del urbanismo español fundamentalmente a través del análisis de los códigos de urbanismo existentes, para lo cual se repasan los hitos relacionados con el *soft law* y se valora su sensibilidad en relación con la incorporación de nuevos términos y herramientas vinculadas con los temas ambientales.

En esta lectura con el foco de análisis puesto en la perspectiva sectorial, no podía faltar un texto sobre urbanismo y turismo en España: el artículo de Fernando Vera-Rebollo & Pedro Górgolas-Martín titulado *"Medio siglo de urbanismo turístico en el litoral español: del crecimiento a la regeneración y renovación".* En él, los autores repasan uno de los fenómenos territoriales más notables que han ocurrido en nuestro país durante estas últimas cinco décadas: la "*litoralización*" del poblamiento, asociada en buena medida a la actividad turístico-residencial, con unas consecuencias depredadoras y la diseminación del proceso urbanizador por el territorio. Más allá del tremendo crecimiento experimentado en estos años, el análisis del planeamiento vigente indica cómo esta tendencia expansiva podría aumentar en el futuro, por lo que se plantea la necesidad de reorientar las políticas públicas hacia un cambio de modelo que, frente a la expansión indefinida, apueste por poner límites al crecimiento y se centre en la regeneración de lo ya construido.

La Ley del Suelo de 1975 secuenció administrativamente el proceso de producción del espacio urbano, permitiendo la aparición de actividades profesionales especializadas en materia de urbanismo, por lo que se ha estimado oportuno incluir en el monográfico un bloque dedicado a la práctica profesional, compuesto por dos artículos. El primero, de Antonio Díaz-Sotelo, titulado *"El factor humano de la administración urbanística: Madrid"*, se centra en la actividad profesional dentro de la administración, planteando

una lectura vinculada a la democratización de la administración pública local y la descentralización competencial. El trabajo recorre, con breves diálogos y referencias a casos conocidos, las condiciones del ejercicio profesional en las especialidades asociadas a las fases del proceso urbanístico desde el planeamiento hasta la disciplina. Por su parte, el texto de Borja López-Rodríguez, Javier Martínez-Callejo y Paula Amuchastegui-Moreno, titulado *"Retos y oportunidades en la práctica profesional de la planificación urbana",* aborda la visión de los arquitectos y arquitectas urbanistas, a través del análisis de cómo los nuevos paradigmas sobre la transformación del territorio y la ciudad, junto con una nueva gobernanza de los procesos de planificación, están provocando cambios en la actividad profesional del urbanismo. Estos cambios se manifiestan en aspectos diversos como la formación, la organización multidisciplinar de los equipos de trabajo, la compleja relación con las administraciones públicas, etc.

El bloque final del monográfico se dedica al análisis de las transformaciones territoriales y urbanas en 7 casos de estudio que pretenden ilustrar la diversidad y variedad de situaciones que se dan en nuestro país.

El artículo de Ramón López-de-Lucio, Álvaro Ardura y Wady Cesar Zúniga-Simón, titulado *"Madrid 1975-2025: cincuenta años de desarrollo y transformación urbana"* da cuenta de las intensas transformaciones urbanas y del importante crecimiento en la ocupación de suelo que ha experimentado el municipio de la capital de España aun a pesar de que su población se haya mantenido prácticamente estable en torno a los 3 millones de habitantes. Entre el final del franquismo y la actualidad, se han redactado y aprobado en Madrid dos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU 1985 y 1997), que han contribuido a reconfigurar la ciudad y que han sido paradigmáticos del urbanismo español en su época correspondiente. Además del análisis de los planes, el articulo sostiene que gran parte de las transformaciones acaecidas se han propiciado mediante actuaciones extraordinarias no previstas -al menos enteramente- en estos documentos de planeamiento.

El caso de Barcelona es abordado por Carlos Llop, Antonio Font y Miguel Corominas en su texto titulado *"Cincuenta años de urbanismo en Barcelona (1974-2024): de la Ordenación Urbana al Proyecto Metropolitano"*. Este trabajo presenta el proceso de planeamiento urbanístico en las cinco últimas décadas en el espacio de la región urbana de Barcelona (especialmente en el área metropolitana y en su capital), durante el largo período de vigencia -que se extiende hasta el presente- del Plan General Metropolitano de 1976, reflexionando sobre su incidencia en la realidad como un planeamiento urbanístico innovador, sobre los cambios ocurridos en la teoría de ciudad y sobre los modos y políticas de intervención urbana en las principales actuaciones realizadas.

La contribución de Pedro Górgolas y Victoriano Sainz se centra en la región andaluza y sus principales ciudades, bajo el título *"Medio siglo de urbanismo en Andalucía: de la austeridad reformista a la insostenibilidad expansiva"*. En primer lugar, el artículo comienza revisando el periodo de la Transición democrática (1977-1985), caracterizado por la dimensión reformista y remedial del planeamiento urbanístico elaborado en aquel momento, centrado en solucionar la herencia urbana recibida del franquismo y adoptando un claro perfil morfologista. A continuación, se aborda el período que va desde finales de los 80 hasta la actualidad, vinculado al encadenamiento de dos ciclos inmobiliarios alcistas y a un modelo fuertemente expansivo y territorialmente depredador. El artículo finaliza con una reflexión sobre las incertidumbres que transmite la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía (LISTA) para estimular un cambio de ciclo en el urbanismo andaluz reorientándolo hacia una senda más resiliente y sostenible.

Pablo de la Cal-Nicolás e Ignacio Pemán-Gavín titulan su texto *"Urbanismo y planificación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón: cuatro décadas de leyes y planes para un sistema urbano dual"* presentando las diferentes realidades territoriales de esta Comunidad, desde los extensos territorios en fuerte riesgo de despoblación (545 municipios menores de 500 habitantes, de un total de 731) a la macrocefalia urbana de Zaragoza -quinta ciudad española- pasando por los 172 municipios medianos más equilibrados, las pequeñas ciudades de más de 10 000 habitantes y las medianas capitales provinciales de Huesca y Teruel. En cada una de estas realidades, las dinámicas y el planeamiento urbanístico son diferentes, dedicándose especial atención al caso de la capital aragonesa y sus tres Planes Generales (1968, 1986 y 2001).

Fernando Ceballos-Zúñiga-Rodríguez se centra en *"La Ordenación del Territorio en Extremadura en las últimas décadas"*, presentando la trayectoria de esta región desde la constitución en 1983 de la Junta de Extremadura y la asunción de las competencias en materia de urbanismo y ordenación territorial. Aunque inicialmente los planes urbanísticos eran poco accesibles y su

aprobación despertaba poco interés, el urbanismo fue progresivamente tomando importancia para las administraciones y, en general, para los ciudadanos, mientras que la ordenación del territorio apenas se desarrollaba. Esta disciplina fue consolidándose tras la aprobación de la primera ley autonómica en 2001 con la redacción, tramitación y aprobación de distintas figuras de planeamiento territorial. Actualmente, Extremadura cuenta con varios planes territoriales vigentes y con unas Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional en tramitación.

El artículo *"Cincuenta años de transformaciones urbanas en Galicia: ¿en qué hemos cambiado?"* de María José Piñeira, Ramón López-Rodríguez e Inês Gusmán repasa las fuertes modificaciones que ha experimentado el territorio gallego desde mediados del siglo XX, ligadas a los profundos cambios acaecidos en la urbanización. En efecto, el modo de ocupación del territorio gallego ha cambiado de manera radical, transformando una región que fue predominantemente rural en una sociedad urbana. En un periodo de tiempo relativamente corto (aproximadamente, entre 1980 y 2008), la región ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, polarizada en torno a los municipios de las principales ciudades. El análisis de una serie de indicadores demográficos, inmobiliarios, constructivos y de ocupación del suelo permite demostrar las consecuencias y los desequilibrios territoriales generados por este desarrollo que -a pesar del importante conjunto de leyes y cambios normativos que ha habido en materia de urbanismose desvela finalmente como sujeto a un control poco eficaz.

Concluyen los casos de estudio con al artículo de Fernando Miguel García, Marcos Ros-Sempere, María José Silvente-Martínez, Pedro Francisco Sánchez-Balsalobre y Rocío Pastor-Lamberto sobre *"Cinco décadas de planeamiento y transformaciones urbanas en la Región de Murcia, 1975-2025".* En él se diferencian dos fases: una primera entre 1975-2000, de adaptación al modelo urbanístico de la democracia, y una segunda, entre 2000-2025, en la que a la intensidad de la burbuja inmobiliaria le sucedió un largo periodo de crisis posterior y muy baja actividad constructiva. En cada una de ellas, los autores analizan tanto el planeamiento urbanístico como las transformaciones urbanas más importantes, desglosando las dinámicas y formas de los tejidos periféricos, los entornos urbanos del turismo litoral y las áreas de actividad económica. El análisis realizado se cierra contextualizando la situación actual, y concluyendo con una discusión sobre los retos futuros.

A continuación de los bloques temáticos, la sección de Documentación se inicia con el texto "*Apuntes para un breve repaso a la historia del urbanismo de los últimos 50 años en España a través de los Premios Nacionales de Urbanismo"*, de Eduardo de Santiago y Ana María Cuadrado. En él se aborda la trayectoria de los Premios Nacionales de Urbanismo en sus diferentes etapas, en particular la primera, que va de 1978-1987, y la más reciente, de 2004 a 2010. En cada una de ellas se realiza un rápido repaso descriptivo de las convocatorias anuales y sus resultados, acompañado de una recopilación bibliográfica de los proyectos premiados con el objeto de facilitar al lector interesado la profundización en su conocimiento. Finalmente, se ofrecen también unos apuntes sintéticos para lectura de la historia del urbanismo español de estos últimos 50 años, que funcionan a modo de conclusión del número monográfico en su conjunto.

Por último, el número se cierra con un artículo que analiza *"La contribución de la revista Ciudad y Territorio al debate disciplinar en estos últimos 50 años".* Tras un primer apartado donde se resume la historia de la revista desde sus inicios en 1968 hasta su configuración actual como confluencia de otras publicaciones previas, el texto repasa los contenidos y el enfoque de la revista entre 1975 y 2025. Se destacan algunos aspectos como su vocación innovadora y proyección internacional, así como su carácter multidisciplinar y la variedad de los temas tratados en detalle, con especial foco en la cobertura de los aspectos territoriales, la contribución al debate sobre legislación suelo, urbanismo y vivienda o a la reflexión sobre la disciplina del planeamiento urbanístico.

Miguel Fernández-Maroto.
Universidad de Valladolid.

Iván Rodríguez-Suárez.
Universidad Politécnica de Madrid.

Eduardo de-Santiago-Rodríguez.
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Coordinadores del monográfico.

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 485-504
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.1

CC BY-NC-ND

De la Ley de Suelo de 1975 a la última Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015: un repaso a cincuenta años de producción normativa estatal ininterrumpida

Ángela De-La-Cruz-Mera [1]

[1] Administradora Civil del Estado
Abogada Urbanista

Resumen: Las instituciones esenciales que aún hoy conforman el sistema urbanístico español proceden de la Ley de Suelo de 1975. Ésta, a su vez, las heredó directamente de la Ley de Suelo de 1956. Este dato resulta extraordinario, toda vez que, tras la promulgación de la Constitución española, en el año 1978, el urbanismo pasó a formar parte del haz de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. El legislador estatal, sin embargo, no ha dejado de aprobar normas en materia de suelo, amparado en sus propios títulos constitucionales, que, sin ser urbanísticos, le permiten incidir en dicha materia de forma transversal. Desde la primera Ley, del año 1990, hasta la última, hoy vigente, del año 2015, la producción normativa estatal engloba un total de doce Leyes y es una buena muestra de los cambios políticos, económicos y sociales, más relevantes del país.

Palabras clave: Legislación estatal de suelo; Reparto constitucional; Cambios políticos; Novedades.

Recibido: 08.07.2024; Revisado: 25.11.2024
Correo electrónico: angeladelacruzmera@gmail.com; Nº ORCID : https://orcid.org/0000-0003-4541-7443

La autora agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

From the Land Act of 1975 to the latest Land and Urban Rehabilitation Act of 2015: a review of fifty years of continuous law production

Abstract: The essential institutions that still make up the Spanish urban planning system come from the Land Act of 1975. This, in turn, inherited them directly from the Land Act of 1956. This information is extraordinary, since, after the promulgation of the Spanish Constitution, in 1978, urban planning became part of the bundle of exclusive powers of the Autonomous Communities. The federal legislator, however, has not stopped approving regulations on land, protected by its own constitutional titles, which, without being urban planning, allow it to influence said matter in a transversal way. From the first Law (1990), to the last one, currently in force (2015), the federal regulatory production encompasses a total of twelve Laws and is a good example of the most relevant political, economic and social changes in the country.

Keywords: Federal land legislation; Constitutional power distribution and conflictivity; Political changes; News.

1. Antecedentes

El verdadero antecedente del sistema urbanístico español está en la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana (LS 1956). Una Ley de reconocida calidad técnica y jurídica que fue, además, pionera para su tiempo y, en cierto modo, utópica para el país en el que debía ser aplicada. Las instituciones más relevantes de aquel sistema, tanto en relación con el planeamiento territorial y urbanístico, como por lo que respecta a la gestión y a la disciplina urbanísticas, se pergeñaron en aquélla, a través de sus completos y complejos contenidos. Este dato contrasta con su inaplicación generalizada, que se atribuye a un cúmulo de factores entre los que cabría destacar: el desajuste con el contexto económico, social y administrativo del país en aquel momento, la dificultad de gestionar mecanismos muy complejos e interrelacionados entre sí y la situación política del régimen entonces vigente.

La LS 1956 tuvo un desarrollo reglamentario muy escaso, limitado al Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (Decreto de 5 de marzo de 1964), y el de Reparcelaciones de Suelos afectados por Planes de Ordenación Urbana (Decreto de 7 de abril de 1966). Y aún más escasa, de hecho casi inexistente, fue la planificación aprobada a su amparo y, consecuentemente también, la gestión integrada que, a través de aquella, se reclamaba. Curiosamente, los procesos de extensión de las ciudades se arbitraron más a través de las excepciones, que por la aplicación real de sus reglas generales. El mejor ejemplo de lo expuesto fue la propia producción normativa que legitimó dichas excepciones, como ocurrió con la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo y el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR). En ambos casos la finalidad era poner al servicio de la política nacional, con organismos como la "Gerencia de Urbanización" o el "Instituto Nacional de la Vivienda", una serie de mecanismos al margen del planeamiento, o con directa modificación del mismo, para facilitar de manera rápida suelo disponible con el que atender las demandas de polígonos industriales y de viviendas.

La necesidad de superar aquella situación motivó el movimiento político y teórico que caracterizó la reforma de 1975. Una reforma para la que existían muchos motivos, pero que quizás encontró en la inoperancia y contradicción manifiestas de la LS 1956 para hacer funcionar el urbanismo sobre bases adaptadas a la realidad, seguras y estables (Terán, 1978), la causa fundamental. Pese a todo, no se abandonó su esquema fundamental, sino que, partiendo lealmente de él, se buscó la forma de perfeccionarlo.

El presente estudio se inicia, por tanto, con esta reforma, más conocida actualmente como Ley del Suelo de 1976, pese a que ésta última fuese simplemente un texto refundido de los contenidos de la Ley del suelo de 1975 con aquellos de la LS 1956 que no habían resultado afectados por la misma. Y se extenderá hasta la última de las normas estatales en la materia: el 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), hoy vigente. Solo se repasarán, no obstante, y en aras de la brevedad que requiere este artículo, las leyes que han tenido verdadera relevancia a lo largo de estos años, por los cambios introducidos sobre la situación precedente. En el cuadro siguiente (Fig. 1) aparecen en negrita.

LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO DESDE 1956 HASTA 2015	
1	**Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana**
2	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
3	**Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo**
4	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
5	Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales
6	Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales
7	**Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones**
8	Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes
9	Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes
10	**Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo**
11	**Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas**
12	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

FIG.1 / **Legislación estatal de suelo**

Fuente: Elaboración propia

2. La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1975)

La reforma contenida en la LS 1975 constituyó una revisión de la LS 1956, pero manteniendo sus principios básicos y el soporte estructural, a los que el Preámbulo atribuyó una "validez casi permanente". Pese a ello, había que hacer frente a su desarrollo insuficiente y a una inaplicación excesiva, en un contexto urbano de elevada densificación en los cascos centrales de las ciudades, desorden en la periferia, una indisciplina urbanística difícil de controlar y, como siempre y de manera que pareciera ya inevitable en España, el encarecimiento persistente de los precios del suelo y su traslado al precio final de la vivienda.

Desde el punto de vista político, aspecto éste que no resulta baladí en la evolución histórica de la legislación estatal de suelo[1], podría decirse que la norma planteó un curioso equilibrio entre un intervencionismo mantenido, aún con tendencia descendente (Perales, 1996) y un limitado liberalismo que buscaba condiciones adecuadas y flexibles para promover grandes actuaciones urbanísticas. Con todo, lo más llamativo de esta Ley es que contenía un ordenamiento urbanístico completo y exhaustivo, propio de un Estado fuertemente centralizado, que se aprobó solo dos años antes de que la Constitución española de 1978 (CE) instaurase un nuevo modelo territorial, fuertemente descentralizado, y en el que las Comunidades Autónomas (CC. AA.) podrían ostentar -si así lo reconocieran sus Estatutos de Autonomía- las competencias exclusivas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, algo que hicieron todas ellas sin excepción. De hecho, a diferencia de lo que ocurrió con la LS 1956 y su escaso desarrollo reglamentario, este nuevo ordenamiento urbanístico se completó con tres Reglamentos: uno para el planeamiento urbanístico, otro para la gestión y la ejecución del planeamiento y el

[1] Las posteriores leyes estatales, ya durante la democracia, oscilarían como un péndulo inexorable, entre el intervencionismo (con los Gobiernos del PSOE) y el liberalismo de sus postulados (Gobiernos del PP), con ocasión de los resultados electorales vinculados al bipartidismo imperante en aquellos momentos, de tal manera que no será hasta el año 2013 cuando pueda encontrarse un cierto equilibrio similar al conseguido en 1975. Con todo, aún no había irrumpido con fuerza significativa el multipartidismo que caracterizará a la política del país en los años posteriores y hasta la actualidad. El "gran Pacto" en materia de suelo y vivienda que tantas veces se ha reivindicado no se ha producido y está lejos de conseguirse a la vista de las distintas posiciones políticas, francamente enconadas y sensiblemente alejadas de lo que debería ser la satisfacción de los intereses generales y la garantía de los derechos constitucionales. Muy en concreto, del derecho de acceso a la vivienda.

último para la disciplina urbanística[2]. Y a fecha de hoy, 47 años después, resulta sorprendente constatar que, al menos los Reglamentos de Planeamiento y/o de Gestión, se aplican de manera supletoria en muchas CC.AA., no sólo por la ausencia de desarrollo reglamentario de sus propias Leyes urbanísticas, sino porque muchas de dichas leyes mantienen una línea tan continuista con el esquema normativo derivado de la LS 1975 que no plantean graves problemas de incompatibilidad sobrevenida con aquellos. De hecho, se puede afirmar sin temor a equivocación que todo el contexto normativo derivado del citado conglomerado de normas estatales preconstitucionales es fácilmente recognoscible en prácticamente toda la legislación urbanística en vigor, siendo sus fuentes e instituciones esenciales el punto de partida de muchas de ellas (De La Cruz, 2020). Por ejemplo:

1ª.- Se mantiene el esquema de planeamiento fuertemente jerarquizado y escalonado que distingue entre planeamiento general y de desarrollo, que otorga al plan general municipal de ordenación el papel clave, en una planificación urbanística abierta a la evolución, sin plazo de vigencia fijo y susceptible de ser modificado o revisado para atender exigencias nuevas o cambiantes.

2ª.- La clasificación del suelo -salvo muy escasas excepciones- sigue distinguiendo entre el suelo urbano, el urbanizable (programado y no programado) y el no urbanizable o rústico (común y especial), siendo el verdadero protagonista el suelo urbanizable, mientras que el suelo rústico o no urbanizable tiene un papel exclusivamente negativo o residual, y el urbano responde a la realidad fáctica. Sí se ha perdido en la legislación urbanística autonómica una de sus claves: servir para programar las distintas actuaciones en función de su perentoriedad y por medio de un programa temporal de 8 años de acuerdo con el cual, transcurridos los dos cuatrienios, resulta recomendable proceder a la revisión para poder atender a la realidad cambiante y a las nuevas necesidades. Replica también la legislación urbanística autonómica la utilización de la clasificación del suelo para fijar el derecho de propiedad, siendo ésta una técnica urbanística que el legislador estatal utilizará, como mecanismo instrumental, nada menos que hasta el año 2007, fecha en la que prescindirá definitivamente de ella. No la han abandonado, sin embargo, los legisladores autonómicos.

3ª.- La gestión urbanística se mantiene fuertemente asentada en la iniciativa privada, a la que se reconoce un papel fundamental en la urbanización y, en general, en gran parte del proceso de desarrollo urbano. Los conocidos en la LS 1975 como PAU (Programas de Actuación Urbanística sobre suelos urbanizables no programados) funcionaron durante toda la vigencia de ésta y la posterior LS 1976, como verdaderos Planes Generales limitados a un espacio físico determinado (no cubrían todo el territorio municipal). Las Entidades Locales podían convocar concursos para la formulación y ejecución de estos Programas, sobre la base del avance de planeamiento aprobado por la Administración. De hecho, la supuesta novedad extraordinaria de la figura del agente urbanizador[3], que se introdujo en España en 1994, no es tal. Este sistema de actuación está fuertemente inspirado en la figura del concesionario de la Administración en el sistema de actuación por expropiación. La novedad realmente interesante estriba en poder prescindir de la expropiación forzosa de los suelos de origen. En cualquier caso, el artículo 4 LS 1976 estableció un principio que ya nunca desaparecerá de la legislación estatal de suelo hasta nuestros días, estableciendo que (apartado Dos): "La gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá, cuando ésta no alcanzare a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que esta Ley establece. En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los Órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares ".

4ª.- El estatuto jurídico de la propiedad del suelo sigue desagregando la aptitud para edificar que otorga el Plan, del derecho a edificar. Es importante destacar que esta disociación ya formaba parte de la LS 1975. El derecho a edificar se condicionaba, con todas sus consecuencias, al cumplimiento efectivo de las obligaciones y las cargas urbanísticas en los plazos previstos en el propio Plan, lo que tenía consecuencias

[2] En realidad, serían Reglamentos de desarrollo del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mejor conocido como Ley de Suelo de 1976 -TRLS 1976-. Fueron, en concreto: el Reglamento de Planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto y el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

[3] Este sistema se reguló por primera vez en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de Valencia y hoy forma parte de toda la legislación urbanística autonómica, excepto de la catalana y de la madrileña.

directas en la valoración del suelo. Existen algunas modificaciones posteriores de interés, como las relacionadas con el rescate de plusvalías urbanísticas, que en aquel momento se fijaba en una cesión del 10% del aprovechamiento medio en favor del Ayuntamiento, sólo en la conversión de los suelos rústicos a urbanizables. Como es bien sabido, desde el año 1990 y de manera ininterrumpida, esta cesión resultará de aplicación también, al suelo urbano, habiéndose modificado de igual modo los porcentajes, que han subido y se han flexibilizado para permitir a las CC.AA. adaptarlos a sus respectivas realidades territoriales. La exclusión del suelo urbano de este mecanismo en 1975, respondió a la idea de que dicho suelo no era una creación del Plan, sino una realidad que éste se limitaba a reconocer, tesis que encontró en el Tribunal Supremo (TS) su más firme defensor[4] a lo largo de varias décadas.

5ª.- El señalamiento con carácter general de determinados estándares legales de planeamiento como las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, templos, centros docentes y culturales y para aparcamientos, y el condicionamiento de la edificabilidad máxima también formaba parte del conjunto normativo procedente de la LS 1975. Hoy estos estándares cubren muchas más dotaciones y equipamientos que los incluidos en el Anexo del RPU 1978 sobre reservas de suelo para dotaciones en Planes Parciales, pero no es una novedad de la legislación urbanística vigente. Los denominados "estándares de calidad de vida" ya formaban parte de la LS 1975.

6ª. También coinciden la LS 1975 con la legislación autonómica actual y su desarrollo, en el gran fracaso de la ordenación del territorio, salvo muy escasas y honrosas excepciones (De La Cruz, 2020). La creación ex novo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación con la finalidad de lograr la conexión entre el planeamiento físico con el planeamiento socio-económico, protegiendo a la vez el medio ambiente, tal y como reclamaría más tarde la Carta europea de Ordenación del Territorio de 1983, no tuvo el eco ni el desarrollo deseados. Solamente vieron la luz dos (Benabent, 2006): el de la Sierra de Gredos (Real Decreto 1320/1980, de 23 de mayo) y el del entorno de Doñana, que sería aprobado ya por la Junta de Andalucía, por Decreto 181/88, de 3 de mayo.

Como es de sobra conocido, la LS 1975 fue incluida en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1976). Con él se perdió, como ocurre siempre con los textos refundidos, su interesante Preámbulo, del que pueden extraerse verdaderas joyas que expresan la imperturbabilidad en el tiempo de determinados problemas del urbanismo español, como el señalamiento del plan general como un "documento cerrado, estático y acabado…incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias", la problemática de la "elevación excesiva de los precios del suelo" con las gravísimas secuelas del encarecimiento de la vivienda en todas sus categorías, la "indebida apropiación por los propietarios privados" de una parte importante de las plusvalías derivadas del proceso de urbanización, "la indisciplina urbanística", o las insuficiencias de los patrimonios públicos de suelo "para ser utilizados como reguladores del mercado".

Esta normativa estatal completa -compuesta por una Ley y tres Reglamentos- se enfrentaría a la promulgación de la Constitución española solo dos años después, y a un nuevo reparto competencial entre el Estado y las recientemente creadas CC.AA. que haría pensar, *a priori,* que a partir de dicho momento ya no existiría más legislación estatal en la materia. Sin embargo, nada más lejos de la realidad. Con la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se inauguraría una incesante y accidentada producción normativa estatal que no sólo no ha parado hasta este momento[5], sino que llegará a incluir algunas de las novedades más interesantes que se han incorporado en el urbanismo español en relación con el esquema tradicional heredado. Han sido, en total, doce Leyes en materia de suelo y valoraciones, y recientemente se ha extendido también al ámbito de la vivienda (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda).

[4] Así lo expresa, entre otras muchas, la Sentencia del TS, Sala 3ª, de fecha 2/4/2002, recordando otras como las de 30 de enero de 1997, de 12 de febrero de 1999 y de 14 de diciembre de 2001. Literalmente dice que: *"Desde la reforma de la Ley del Suelo de 1975 la clasificación de un terreno como suelo urbano constituye un imperativo legal (artículo 78 TRLS) que no queda al arbitrio de la Administración de planificación sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos".*

[5] De hecho, el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) publicó, el 5 de abril de 2024, un nuevo "Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre". Este Proyecto de Ley fue, sin embargo, retirado unilateralmente por parte del Gobierno, al no contar con los apoyos de sus socios parlamentarios, habiendo sido presentado de nuevo ante el Congreso, ya como una propuesta del Grupo socialista y del PNV, que también fracasó.

3. La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUVS 1990)

Esta Ley inauguró la producción normativa estatal en materia de suelo, una vez que la Constitución española optó por la descentralización amplísima, en las Comunidades Autónomas, de las competencias en materia de "urbanismo, ordenación del territorio y vivienda" (artículo 148.1.3). Lo hizo en el marco del respeto a la autonomía municipal (artículo 140) y con el mandato a todos los poderes públicos sin excepción, de impedir la especulación con el suelo y de garantizar el acceso a un vivienda digna y adecuada a todos los españoles (art. 47). La eterna preocupación por las dificultades de garantizar este derecho vuelven a estar presentes en su Preámbulo, que afirma que: "El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación".

Esta Ley no surgió de la nada. Habían existido ya varios intentos derivados de los Pactos de la Moncloa, que se concretaron en dos Proyectos de Ley[6] que no llegaron a prosperar (Bassols, 1990). Sorprendía, por otra parte, la pasividad de los legisladores autonómicos en una materia que ya les correspondía en exclusiva, desde hacía más de una década. Aun así, el legislador estatal aprobó una Ley cuyo título ejemplificaba bien sus contenidos más relevantes. En primer lugar, se aprobaba una Ley "parcial", que sólo "reformaba" algunos aspectos regulados por la legislación estatal anterior. En absoluto tenía la pretensión de desplazar íntegramente a la LS 1976, entre otras cosas porque se era muy consciente de la ausencia de competencias estatales al respecto[7]. En segundo lugar, fue una norma ambiciosa, que introdujo novedades importantes sobre el estatuto básico de la propiedad del suelo, basándolo en un régimen de adquisición gradual de facultades urbanísticas[8] y fundamentada en importantes títulos competenciales estatales que, sin ser urbanísticos y de ordenación del territorio, permitían al Estado incidir de manera transversal en ambas disciplinas. Por último, derivado del citado sistema de adquisición de facultades urbanísticas, se establecía un nuevo régimen de valoraciones de suelo, que decía tener carácter objetivo, aunque esta pretensión inicial se viera frustrada, en cierto modo, durante la tramitación parlamentaria. Con todo, una de las grandes novedades de esta norma en relación con las valoraciones fue la unificación de todas ellas, con independencia de la finalidad que motivase la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitimase. Desde la LS 1956 se había establecido de manera ininterrumpida un régimen de valoraciones especial para las expropiaciones de naturaleza urbanística, que desplazaba la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (LEF), valorando el suelo a partir de su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de su destino y no de su situación real.

Las competencias constitucionales exclusivas que, a juicio del legislador estatal, le permitían

[6] "Proyecto de Ley de Valoración del Suelo y Medidas para la ejecución del Planeamiento Urbanístico, de agosto de 1978 y Proyecto de Ley de Valoración del Suelo, Rescate de Plusvalías y Gestión Urbanística de diciembre de 1979).

[7] Declara el Preámbulo que "La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional".

[8] El nuevo esquema rompía con la tradición de vincular las plusvalías imputables a la clasificación y calificación urbanísticas del suelo y los aprovechamientos resultantes del planeamiento, a la mera aprobación del mismo. Se parecía mucho a una carrera de obstáculos, en la que el propietario tenía que ir adquiriendo, sucesivamente, los derechos a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación, y en la que una caída/incumplimiento en cualesquiera de dichos obstáculos/deberes urbanísticos, suponía su eliminación del proceso, mediante la aplicación de la expropiación o venta forzosas, con las penalizaciones añadidas correspondientes. Básicamente, la estructura de este nuevo esquema era la siguiente:
1. El plan sólo confería una aptitud inicial para edificar, de manera que el derecho se consolidaba tras cubrir unas determinadas fases que debían garantizar la efectividad del principio equidistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión de terrenos a la Administración, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo 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 Constitución Española. 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.

regular dichas materias eran (y siguen siendo las mismas que el Estado arguye a fecha de hoy), las siguientes (artículo 149,1):

1ª.- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Regla 1ª:

2ª.- La legislación civil (sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CC.AA. de los derechos civiles, forales o especiales, donde existan). En todo caso, la ordenación de los registros e instrumentos públicos, las bases de las obligaciones contractuales y las normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho. Regla 8ª.

3ª.- Las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Regla 13ª.

4ª.- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, la legislación sobre expropiación forzosa, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. Regla 18ª.

5ª.- La legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que puedan establecer las CC.AA., la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Regla 23ª.

Desde el punto de vista político, esta Ley, surgida de un Gobierno socialista, tenía tintes intervencionistas evidentes. Criticaba la "excesiva permisividad" de que disfrutaban los propietarios del suelo a la hora de realizar las tareas de urbanización y edificación, y aludía a la necesidad de que la Administración contase con instrumentos suficientes y eficaces para hacer frente al incumplimiento por parte de los particulares, convertidos en colaboradores forzosos de la Administración, de los plazos señalados para la ejecución de todas las tareas que se les encomendaban. Entre dichos instrumentos destacaba, de manera muy especial, la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, así como la venta forzosa, acompañadas de una minusvaloración en el justiprecio a recibir, consecuente con el incumplimiento de los deberes y las cargas urbanísticos impuestos. Fue, también, la primera ley que limitó los amplísimos derechos de reversión reconocidos por la Ley de Expropiación Forzosa desde 1954 (LEF) a los propietarios expropiados, disponiendo la ausencia del derecho cuando el cambio de uso público que motivó la expropiación viniera determinado por el establecimiento de otro uso dotacional, igualmente público, por medio del planeamiento; o cuando éste hubiese sido implantado durante más de ocho años (inspirado dicho plazo en los dos cuatrienios del programa de actuación del PGOU). Por supuesto, tampoco se reconocía el derecho de reversión en los casos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad[9].

La figura de los patrimonios públicos de suelo se potenció especialmente, incrementando la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, que pasó del 10% en el suelo urbanizable al 15%, extendiéndose íntegramente al suelo urbano. El legislador estatal, consciente de la complejidad que conllevaría la aplicación de esta Ley, reconoció dos regímenes distintos de aplicación: uno "íntegro" para los municipios grandes (con carácter general los de más de 25 000 habitantes) y otro de aplicación "parcial" para el resto de los municipios. En estos últimos no resultaban de aplicación el aprovechamiento tipo en suelo urbano, ni la expropiación o venta forzosas en caso de incumplimiento de los deberes legales.

La reforma operada sobre la legislación precedente fue tan importante que se previó una integración armónica entre la LS 1976 y la LRRUVS 1990, encomendándose al Gobierno la elaboración y aprobación de un texto refundido, en el que deberían estar todos sus preceptos, incluyendo los que resultasen necesarios de los tres Reglamentos de desarrollo y ejecución, del año 1978. Esta tarea refundidora se completó con la publicación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, sobre el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que consiguió mantener unificado en un solo cuerpo normativo, el régimen urbanístico vigente con carácter general en todo el territorio del Estado. Este Texto Refundido constituyó, sin duda, el

[9] Habría que esperar nueve años más para que la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 incorporase un sistema limitativo de los derechos de reversión similar o acorde con éste, de aplicación a las expropiaciones de carácter general, reforma que se incluyó a través de la Disposición adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

texto común aplicable prácticamente en toda España[10] hasta que la fatídica Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (STC 61/97) demolió dicho ordenamiento jurídico, obligando a todos los aplicadores del derecho a volver al texto refundido anterior, es decir, al de la LS 1976 (Ballesteros, 1997), con la tarea endemoniada adicional de tener que interpretar cuáles de sus preceptos resultarían aplicables. En efecto, el TC sólo admitía esa aplicación "en la medida en que dichas disposiciones no se extiendan a materias sobre las que el Estado no ostente competencias, y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puedan desplegar las disposiciones del TRLS 1992 dictadas por el Estado en el marco de sus competencias" (Fundamento Jurídico12). Como diría Ramón (1997), uno de los mayores críticos de esta sentencia, fue su fallo el que hizo estallar en mil pedazos el ordenamiento urbanístico español, el cual había resistido muy bien, y sin ninguna tensión, hasta ese momento, la prueba del Estado de las Autonomías.

De hecho, la evolución legislativa autonómica posterior permite afirmar que, de no haber sido por esta STC, el TRLS 1992 habría estado vigente en España durante muchos años más, en una inmensa mayoría de los territorios autonómicos. Los datos de interposición de los recursos de inconstitucionalidad contra el mismo avalan esta tesis: el TRLS 1992 sólo fue recurrido por tres CC.AA: Cataluña y Aragón (que ya recurrieron también la LRRUVS 1990), y por Baleares. La LRRUVS de 1990 se había enfrentado a seis recursos de inconstitucionalidad (Cataluña, Navarra, Cantabria, Aragón, Castilla y León y Canarias). Y todo ello en pleno año 1992, con todos los Estatutos de Autonomía reconociendo como exclusiva en cada una de sus CC.AA. la competencia en materia de urbanismo, y tratándose de una ley urbanística íntegra y completa aprobada por el Estado. A esta escasa litigiosidad contribuyó, sin duda, el amplio proceso de concertación realizado desde el Estado con todas las CC.AA. para lograr el mayor consenso posible (Menéndez, 1996), en el marco de la regularización, aclaración y armonización que atribuye a los textos refundidos el art. 82.5 CE.

La trascendencia que tendría la STC 61/1997 en el devenir normativo posterior obliga a detenerse unos instantes en ella.

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (STC 61/1997)

Esta sentencia resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos contra la LRRUVS 1990 y el TRLS 1992. Anuló más de 150 preceptos de este último, en un fallo sin precedentes en la historia de los conflictos constitucionales, por razones competenciales, en España. El elemento clave de este resultado fue la interpretación de la falta de competencia estatal para regular con carácter supletorio aspectos relacionados con materias en las que el Estado ya no ostentase competencias a raíz del reparto constitucional (ni siquiera compartidas).

Es preciso recordar que el legislador estatal, reconociendo su inicial ausencia de atribuciones para legislar en materia de "urbanismo", había atribuido ya en la LRRUVS 1990, diferente naturaleza a sus preceptos (Pardo, 1997). Aquella clasificación de artículos de carácter pleno (competencia exclusiva del Estado), básicos (competencia compartida entre el Estado y las CC.AA.) y supletorios (de posible sustitución o desplazamiento en cualquier momento por las CC.AA.) se trasladó también al TRLS 1992 (Disposición Final Única, apartado 3°) el cual, al contener la casi íntegra LS 1976 (planeamiento, gestión y disciplina) dispuso de un número muy cuantioso de artículos supletorios. Esta calificación fue la que fundamentó el principal argumento para declarar la inconstitucionalidad de gran parte de la norma estatal vigente en aquel momento. Pese a que se hubiera podido adivinar una tendencia hacía este resultado con la STC 147/91, en la que se negó que la supletoriedad fuese una cláusula universal atributiva de competencias, es de justicia reconocer que no fue hasta la posterior STC118/96, de 27 de junio, sobre la ley de transportes terrestres, cuando el TC, ya de manera categórica, negó

[10] De hecho, hasta ese mismo año, la producción normativa autonómica en una competencia que ya había sido reconocida como exclusiva por todos los Estatutos de Autonomía, se había reducido a leyes de contenido muy limitado, como la Ley 3/84, de 4 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña; la Ley 11/85, de 22 de agosto, de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia; la Ley 5/87, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de Canarias; la Ley foral 7/89, de 8 de junio, sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda de Navarra y la Ley 9/89, de 17 de noviembre, de Valoración del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (ésta última en una materia en la que ya era claro que las CC.AA. no podrían legislar por falta de competencia -así expuesto en la STC 37/1987-). Es preciso destacar que, con la exclusiva finalidad de tener un texto legal propio con el que oponerse a la aplicación de la LRRUVS 1990, Cataluña aprobó con escaso margen de diferencia en relación con la publicación de aquélla, su propio Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, con el Texto Refundido de la legislación urbanística vigente en dicha Comunidad Autónoma, que no era sino la LS 1976 convertida en norma autonómica catalana.

que el Estado pudiera dictar normas con carácter supletorio en las materias en las que no ostentase competencias o, incluso, en ámbitos de competencias compartidas. Erró el TC, a mi juicio, cuando declaró una utilización abusiva de esta cláusula al entender que el Estado había dictado un *corpus iuris* completo en materia de urbanismo, sin tener en cuenta que la inmensa mayoría de dicho *corpus iuris* no procedía de una creación *ex novo*, sino de la mera reproducción de una de las dos normas refundidas que, al ser preconstitucional (el TRLS 1976), contenía muchos preceptos de naturaleza supletoria expresamente reconocida de ese modo por el propio legislador. Es difícil compartir esta "congelación" en el tiempo de todas las normas estatales preconstitucionales, incluso para los casos en los que las Cortes hayan encomendado al Gobierno la elaboración y aprobación de textos refundidos que permitan garantizar una mayor seguridad jurídica y unificación normativa.

Analizando los contenidos de la sentencia (De La Cruz, 1997) es reseñable que también se declarasen nulos, por inconstitucionales, otros muchos artículos que contenían normas de carácter básico e incluso pleno, o que el TC encontrase que se había producido un exceso competencial por parte del Estado en el uso de su competencia exclusiva en materia reguladora de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE). A su juicio, este título competencial no avalaba la instauración de un modelo urbanístico homogéneo en todo el territorio nacional, que vulneraba y desconocía las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, criterio ésta ampliamente compartido por la doctrina científica. Pero también desconoció la amplitud de grandes títulos competenciales atribuidos al Estado por la Constitución Española, como por ejemplo, el del artículo 149.1.18ª sobre la legislación de expropiación forzosa, que, literalmente, fulminó. Para la Constitución española, "toda" la legislación de expropiación forzosa, sin distinguir entre la común y la especial, lo básico o no, es una competencia exclusiva del Estado. Sin más. Hoy, de aquella competencia quedan las valoraciones y muy poco más, como demuestran los artículos dispersos contenidos en la legislación estatal de suelo que aluden a dicha institución.

En aras de la brevedad del artículo, y teniendo en cuenta la incidencia que determinados pronunciamientos constitucionales contendidos en esta sentencia tendrían en la posterior evolución de la normativa estatal de suelo, cabe destacar los siguientes:

1º.- En relación con el derecho de propiedad: el art. 149.1.11 C.E. permite al legislador estatal opciones diversas y modelos diferentes de propiedad urbana que han de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general. Esto significa que puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, y las CC.AA. deberán respetar dichas condiciones básicas.

2º.- En relación con determinadas técnicas urbanísticas, como la clasificación del suelo o el porcentaje de apropiación privada del aprovechamiento lucrativo: el TC la considera no sólo el presupuesto de la misma propiedad del suelo, sino también el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entronca con varias competencias constitucionales del Estado.

3º.- En relación con la legislación de expropiación forzosa: el TC consideró que el artículo 149.1.18ª CE no atribuye al Estado los contenidos íntegros de dicho instituto. De conformidad con lo ya señalado en la STC 37/1987, no puede definir la causa expropiandi en materias en las que ya no tenga competencias (primero agricultura -STC 37/1987- y después urbanismo -STC 61/1997), y dando un paso más, imprevisible en aquel momento, tampoco le atribuyó la competencia para regular el íntegro procedimiento expropiatorio. Se limitó, exclusivamente, a las reglas procedimentales de carácter "común", a modo de lo que sucede con el procedimiento administrativo común[11]. También contiene la sentencia algunas incoherencias difícilmente comprensibles, como que la ocupación directa sea una singular modalidad expropiatoria con pago en especie para cuya regulación el Estado sí posee competencias y, sin embargo, que la expropiación por ministerio de la ley, reiteradamente reconocida por el TS como una indudable garantía para los expropiados ante la negligencia, pasividad o la mala fe de la Administración,

[11] Existe una diferencia sustancial entre ambas materias. Así, mientras que el artículo 149.1.18ª CE reserva al Estado "… el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas", en lo atinente a la expropiación forzosa reconoce la competencia exclusiva en materia de "legislación sobre expropiación forzosa". No hay referencia alguna a lo común, o a lo especial.

se entendiera como una singular modalidad o técnica urbanística para la cual el Estado no poseía atribuciones[12].

4º.- En relación con las valoraciones urbanísticas: probablemente es el único contenido de la Ley estatal que no ha sufrido la más mínima fisura a lo largo de todos estos años. El TC declaró (y se sigue manteniendo en esa línea) que entronca no sólo con el art. 149.1.18ª C.E, es decir, la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional, sino que se hayan estrechamente emparentadas, también, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado. No admite, por tanto, ni siquiera, el desarrollo reglamentario por parte de las CC.AA. lo que tiene su reflejo en que el único Reglamento aprobado por el Estado en materia de suelo[13] a lo largo de muchas décadas (desde 1990 hasta nuestros días) sea el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

5º.- En relación con la ordenación del territorio: pese a que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio que incluyó el TRLS 1992 se mantuvo en los límites propios que a estos instrumentos asignaba la Carta europea de Ordenación del territorio (1983), el TC entendió que no poseía el Estado competencia alguna para ello. Es preciso recordar el papel que el TRLS 1992 otorgaba a este instrumento, actualizado sobre su versión anterior. Se trataba de un Plan que asignaría usos al suelo a través de directrices territoriales con la finalidad de conseguir el reequilibrio regional en el ámbito económico y que tendría también en cuenta los aspectos medioambientales. Todo ello con la finalidad de garantizar la calidad de vida y el bienestar social, incidiendo en el ámbito supranacional, en cuanto al espacio europeo. Declaró el TC que el Estado puede planificar territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de instrumentos como el denominado Plan Director de Infraestructuras, así como, al amparo del título competencial del art. 149.1.13ª CE, establecer fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994). Pero en ningún caso puede dotarse de instrumentos de ordenación territorial. La fortaleza inusitada que han adquirido las competencias sectoriales estatales aisladas frente a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística -uno de los grandes males que los aquejan en la actualidad- tiene su origen, probablemente y entre otros factores, en este pronunciamiento y en sus consecuencias.

Para concluir con este epígrafe, cabe recordar que existen decenas de artículos doctrinales dedicados a tratar de explicar, mayoritariamente desde una visión crítica, los contenidos, efectos y el desconcierto generalizado que esta sentencia provocó en España (Parejo, 1997). No sólo se cuestiona mucho de lo que se dijo, sino también lo que no se dijo. La ausencia más clamorosa fue la relativa a la situación en la que quedaban las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que no disponían, ni disponen hoy, de competencia legislativa propia (García de Enterría, 1997). A ambos territorios se les condenó a aplicar *ad aeternum* una gran cantidad de preceptos de la LS 1976, que el único legislador competente (el estatal) había decidido alterar profundamente, además de derogar, en otros casos, a partir del año 1990[14]. Esta situación se sigue padeciendo hoy, 29 años después, en sendas ciudades, dado que el legislador estatal no ha encontrado el momento, ni le ha parecido oportuno, dotarles de una Ley urbanística propia, adaptada a los tiempos. Pero con todo, el gran efecto de esta ausencia clamorosa en la STC 61/1997, fue la imposible aplicación supletoria de todo lo anulado en el resto del territorio nacional, a la luz de un artículo, el 149.3 CE, última frase, que no deja dudas a la interpretación cuando dispone que: "El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas". En suma, de haber continuado vigente en los territorios de Ceuta y de Melilla, el TRLS 1992 habría sido de aplicación supletoria en todo el país, a diferencia de lo que ocurrió. Y este hecho cambió sensiblemente el devenir de los acontecimientos, provocando

[12] Entre otras muchas, la STS de 24 de mayo de 1989, lo expresó con toda claridad, señalando que este procedimiento, que ya estaba reconocido por el artículo 69 del TRLS 1976, intenta paliar el inconveniente que para el titular de los bienes afectados por una expropiación urbanística supone la pasividad de la Administración", razón por la cual es considerado un sistema de garantía frente a la inactividad urbanística de la Administración.

[13] No se desconoce el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Sin embargo, es más una norma registral que de otra naturaleza, aunque posea contenidos urbanísticos relevantes.

[14] El entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOTMA) solicitó del TC la aclaración de este aspecto relacionado con la STC, sin llegar a obtener jamás contestación alguna.

una situación de preocupación generalizada que lanzó a las CC.AA. a dotarse mucho más de "algo rápido" con lo que solucionar los problemas acuciantes, que de una legislación propia meditada, adaptada a su realidad territorial y a sus necesidades. Una legislación que, probablemente, habría contenido más cambios sobre el esquema tradicional, que los que se produjeron en aquel momento de caos generalizado.

5. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Esta ley sería el exponente más conocido de la llamada "legislación liberalizadora del suelo", pese a que las medidas que, con este carácter, se aprobaron por el nuevo Gobierno surgido tras las elecciones generales del año 1996, no comenzasen con ella. De hecho, la publicación de la STC 61/1997 sorprendió al Estado con la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, recién publicada, y en vigor desde hacía solamente nueve días (BOE el 15 de abril de 1997, siendo el BOE que publicó la STC 61/97, el día 25 de ese mismo mes). Se trató de una Ley fenecida por inconstitucionalidad sobrevenida, ya que contenía un sólo precepto de carácter básico y tres de naturaleza supletoria, y todos ellos eran inconstitucionales a la luz de los pronunciamientos que ya contenía la sentencia. Este hecho no desmotivó al Gobierno del Partido Popular, que se había comprometido, durante la campaña electoral, a derogar el TRLS 1992, para sustituirlo por una nueva legislación que liberalizase el suelo. De hecho, la propia Ley 7/1997 mencionada tuvo su origen en el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de idéntico título, que, tras ser convalidado por el Congreso de los Diputados, fue tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia *ex* artículo 86.3 CE. La fuente de inspiración de ambas normas estuvo en una serie de propuestas formuladas por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el año 1993 y en las recomendaciones que realizó la Comisión de expertos creada a su amparo (Fernández, 1995). El título competencial estatal más relevante sería, en esta ocasión, el del artículo 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), tal y como declaró su Preámbulo[15].

Todas estas normas de carácter liberalizador cambiaron radicalmente lo que había sido el modelo conceptual de la propiedad recogido en las leyes estatales anteriores (incluso en las de 1956 y 1975), así como el propio modelo de gestión del suelo a través de las políticas urbanísticas. El cambio se fundamentaba en el supuesto -según sus impulsores- "fracaso" del esquema tradicional español, muy alejado del mercado, y buscaba fundamentalmente tres objetivos: conseguir una mayor flexibilidad para eliminar los factores de rigidez acumulados; asegurar a las Administraciones competentes en materia de urbanismo una mayor capacidad de adaptación a las coyunturas económicas cambiantes que, "en los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez" y, por último, evitar la escasez de suelo. Será la primera Ley de todas las aprobadas hasta ese momento que no mencione expresamente el alza de los precios del suelo como uno de los problemas a solucionar, sino evitar su escasez, principalmente por medio de aquella flexibilidad.

El foco de toda esta reforma descansó sobre la clasificación del suelo, fundamentalmente, de los suelos urbanizables y de los no urbanizables. En relación con estos últimos, dejaron de tener carácter residual y al planeamiento urbanístico solo se le permitía clasificar como no urbanizables los terrenos merecedores de protección por una serie de valores que se mencionaban de manera expresa (vendrían a ser los tradicionales suelos no urbanizables de especial protección). Tras la primera formulación del RDL 5/1996, la Ley, no obstante, dulcificó esta pretensión inicial con los llamados suelos no urbanizables inadecuados para el desarrollo urbano, que permitían al planificador municipal seguir incluyendo en dicha clase de suelo todos aquellos terrenos que no formasen parte de su estrategia territorial de desarrollo, y al margen de que tuvieran o no valores dignos de protección. La verdadera novedad se situó en el suelo urbanizable, que dejó de ser un suelo de demanda previsible (programación del plan acorde con las necesidades previstas en la Memoria), para convertirse en todo aquél suelo que pudiera ser susceptible de acoger un proceso de transformación urbanística. Es decir, la tradicional cláusula residual pasó del suelo no urbanizable al suelo urbanizable, al que se atribuyó una presunción general favorable a su posible transformación.

[15] "La reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española".

Este esquema derivó también en una concepción de la propiedad muy diferente a la de las leyes anteriores (Menéndez, 2006). Con el argumento de aumentar la oferta de suelo, el nuevo estatuto jurídico básico de la propiedad consistía en permitir que todo el suelo que todavía no se había incorporado al proceso urbano y en el que no concurrieran razones para su preservación, se convirtiera en suelo potencialmente susceptible de ser urbanizado. Se incorporaba además un nuevo deber urbanístico consistente en reforzar o ampliar las redes de servicios existentes para conectar los posibles crecimientos alejados de los núcleos preexistentes y la Administración urbanística debía motivar las razones por las que denegaría a un propietario su derecho a promover la transformación de dichos suelos.

El esquema liberalizador traía consigo cambios importantes, también, en las valoraciones. Partiendo de la idea de que existe "un valor real" del suelo, que es el que le asigna el mercado, se prescindirá de lo que el Preámbulo llamaría "fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación". La Ley se limitó a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor supuestamente real, en función de la clase de suelo y del régimen jurídico aplicable a la vista de sus características concretas. De manera contradictoria con su propio espíritu, la Ley no impedía, además, el cómputo de expectativas urbanísticas en la valoración de los suelos no urbanizables, siendo así que, de acuerdo con el planteamiento analizado se suponía que eran suelos que nunca, o casi nunca, serían objeto de una transformación urbanística.

Pese a que la recepción de esta normativa por parte de las CCAA. no fue especialmente exitosa[16], el Gobierno del Estado continuaría con esa misma política varios años más. En el año 2000 el Gobierno volvería a aprobar un Real Decreto-ley con nuevas medidas liberalizadoras (Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes) con la finalidad de neutralizar la oposición generalizada existente, que frustraba los objetivos perseguidos a nivel nacional. Se suprimió el criterio de "la inadecuación para el desarrollo urbano" como fórmula para clasificar suelos no urbanizables genéricos o comunes buscando, según explicó el Preámbulo, incrementar la oferta del suelo eliminando previsiones que, por falta de flexibilidad, pudieran limitarla, trasladando este supuesto efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.

El TC resolvió los tres recursos de inconstitucionalidad[17] interpuestos contra esta Ley con la STC 164/2001, de 11 de julio. Pese a que el Estado salió victorioso de aquel pleito (2001, De La Cruz), el TC recordó que la utilización de la técnica urbanística de la clasificación del suelo tiene, para el Estado, una simple finalidad instrumental, es decir, se trata de un medio para configurar los distintos estatutos de la propiedad urbana. Y que, en consecuencia, corresponde a la legislación autonómica y, en virtud de ella, a la planificación territorial y urbanística, la definición de los criterios de clasificación del suelo, debiendo disfrutar, para ello, de un margen de actuación suficiente. Ello incluía no sólo el posible condicionamiento del *quantum* de suelo urbanizable, como clase residual, sino también el ritmo de su incorporación al proceso urbanizador y las intensidades de usos admisibles. Estos pronunciamientos llevaron al Estado a incluir en una nueva Ley, la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, de nuevo, la posible clasificación como suelo no urbanizable de aquellos terrenos que se considerasen "inadecuados" para el desarrollo urbano.

[16] Resulta curioso contrastar el esquema normativo autonómico de aquella época, mayoritariamente contrario a los postulados liberalizadores, con la situación real que se vivió en el sector inmobiliario, movida por otros muchos factores que poco o nada tenían que ver con aquél. Merece una mención especial la C.A. de Castilla-la Mancha, cuya Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística se enfrentó frontalmente y de manera categórica al modelo liberalizador del suelo, hasta el punto de que el Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra ella (Recurso de inconstitucionalidad 3958/1998 del que posteriormente, en el año 2005, desistiría el propio Estado, tras un nuevo cambio de Gobierno). Ello no impidió que las Administraciones urbanísticas local y autonómica, con aquella ley vigente, autorizaran y albergaran el mayor proyecto de todos los conocidos como parte del "pelotazo inmobiliario" de la época. Me refiero al macroproyecto que permitió la construcción de más de 13 000 viviendas en el Municipio de Seseña, del constructor y promotor Francisco Hernando, conocido popularmente como "El Pocero", en un páramo completamente alejado del casco urbano de la pequeña población, situado entre un vertedero de neumáticos y la línea de alta velocidad.

[17] Los tres recursos de inconstitucionalidad fueron interpuestos por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. La impugnación se dirigió a un total de 39 preceptos y el fallo resolvió declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos, solamente dos de aquéllos: el 16. 1 y el 38. No cabe duda de que el legislador estatal tenía ya claros los ámbitos competenciales en los que podía moverse con ciertas garantías, tras la STC 61/1997, de la Cruz (2001).

6. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

Se suele identificar esta Ley con el llamado "urbanismo sostenible". No en vano, es la primera de las Leyes de suelo estatales que incluye (artículo 3) el "principio de desarrollo territorial y urbano sostenible" como principio rector de todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Sin negar que el urbanismo deba servir para ordenar el desarrollo que reclame y precise la sociedad, se exige que el mismo responda a los requerimientos de un desarrollo sostenible, que minimice el impacto del crecimiento de las ciudades y que apueste por la regeneración de la ciudad existente. Un urbanismo que no se fundamente en un planeamiento estrictamente desarrollista y volcado sobre todo en la creación de nueva ciudad, sino en la búsqueda de modelos de ciudad compacta, que dejen de tratar el suelo como un mero recurso económico.

Nuevamente esta Ley, que realizará una profunda reforma de la legislación anterior, coincidirá con un cambio en el Gobierno del Estado. Se trata de una nueva propuesta socialista que abandonará el esquema liberalizador de la legislación anterior, sosteniendo (Preámbulo) que "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", y que, desde esta perspectiva, "todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada", sino en una "clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales". Tampoco se libra de criticar el "reduccionismo" histórico propio del urbanismo español, que ha reservado durante décadas "a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización", así como "las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo" que son las que, a su juicio, realmente impiden que éste "se ponga en uso ágil y efectivamente".

La Ley planteó contenidos novedosos y evolutivos muy interesantes. Todos ellos forman parte hoy de la legislación estatal de suelo vigente, con independencia de que se hayan producido nuevos cambios de Gobierno desde entonces. No puede negarse, por tanto, el éxito de la norma a la vista de todos los antecedentes expresados. Sus contenidos más interesantes pueden resumirse del modo siguiente:

1º.- Se realiza una nueva mirada sobre la Constitución Española, tanto en el aspecto dogmático, como en el organizativo. En función del primero se declara la vinculación de la regulación de los usos del suelo con otros derechos constitucionalmente reconocidos que no son estrictamente el de propiedad. Entre ellos, el de la efectividad del derecho a la vivienda (art. 47), la protección del medio ambiente (art. 45), la protección del patrimonio (art. 46), la garantía de la participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23) y la libre empresa (art. 33). Por lo que respecta a la parte organizativa, y sobre la base del respeto a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, se prescinde por primera vez de la utilización instrumental de técnicas netamente urbanísticas, entre las que destacará, sin duda, la de la clasificación del suelo. Desaparecen las tres clases de suelo (urbano, no urbanizable y urbanizable), que queda remitida a su legislación específica, y a nivel de legislación básica estatal, y a los solos efectos que le competen (estatutos jurídicos básicos y valoraciones), el suelo sólo podrá estar en la situación básica de rural y de urbanizado[18].

2º.- Se regulan tres estatutos jurídicos básicos que despliegan el haz de derechos y deberes de todos los afectados por el urbanismo, garantizando -como corresponde al Estado- las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. De este modo, se pasa de un único estatuto jurídico básico -el de los propietarios-, a tres: el de los propietarios, el de los promotores de la urbanización cuando no coincidan con la propiedad del suelo (agentes urbanizadores en los casos en los que la legislación urbanística autonómica reconozca este sistema de actuación) y el de los ciudadanos. Se ponen en pie de igualdad, por primera vez en la legislación estatal de suelo, el derecho de propiedad (art. 33 CE), con la libertad de empresa (art. 38), ambos reconocidos por la Constitución española con el mismo rango (Sección 2ª del capítulo II del título I de la Constitución Española "De los derechos y deberes de los ciudadanos").

[18] Destaca la Exposición de Motivos que: "Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional".

3º.- Mención especial merece, como en todas las leyes estatales, la valoración del suelo y los criterios establecidos para lograrla. Teniendo en cuenta la desaparición de la clasificación del suelo como técnica instrumental a su servicio, serán las situaciones básicas ya mencionadas, suelo rural y urbanizado, las que lo determinen. La Ley optará por diferenciar, no obstante, entre "situación y actividad" y "estado y proceso". La primera alude al suelo según su situación real, que sólo puede ser rural o urbana[19], mientras que la segunda será la que determine el contenido del derecho de propiedad, en función de los procesos de transformación urbanística o de edificación que el planeamiento prevea. La Ley establece criterios de valoración sobre las dos situaciones básicas y supuestos indemnizatorios en relación con los estados o procesos. Dos reglas de oro rigen estos nuevos criterios:

- el valor real de un suelo consiste en tasar la realidad, no las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos (básicamente las generadas por la mera aprobación de un plan) y
- resulta plenamente aplicable el viejo principio de justicia y de sentido común del artículo 36 de la LEF, que impide en las tasaciones expropiatorias (o indemnizatorias) tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación (o a la indemnización), así como las previsibles para el futuro. Dicho plan o proyecto es, en urbanismo, el plan o instrumento de ordenación.

4º.- Por primera vez, el rescate de las plusvalías en las que debe participar la comunidad por mandato constitucional se moverá en una horquilla y no quedará establecido con carácter fijo. Se permite al legislador autonómico decidir en un rango de carácter general que oscila entre el 5% y el 15%, pero que puede ser igual o inferior al 5%, o superior, con un máximo del 20%, en circunstancias excepcionales. Con ello se otorgó flexibilidad suficiente para la necesaria adaptación autonómica.

5º.- Se establece, también por primera vez en la legislación estatal de suelo (que no en la autonómica, en la que ya existían previsiones a este respecto), una reserva mínima y uniforme de suelo residencial para vivienda protegida, en todo el territorio español. El legislador encajó esta previsión en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía, entendiendo que la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible tenía una incidencia directa el mercado inmobiliario y resultaba innegable su relevancia para las políticas de suelo y vivienda. El artículo 10,b) fijó en un 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística, en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, dicha reserva, si bien permitía a las CC.AA. fijar excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el plan el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

6º.- Por último, se da un toque de atención sobre el suelo urbano, es decir, sobre la ciudad ya hecha, a la que se reconocen sus propios valores dignos de protección, reclamando el impulso y el fomento de actuaciones de rehabilitación. Se buscaba, además, ir dejando atrás el sesgo desarrollista propio de la legislación urbanística española contemporánea, que se había volcado fundamentalmente en la creación de nueva ciudad. No obstante, este objetivo se vería frustrado por los propios contenidos de la norma, que no sólo no aportaron técnicas o instrumentos específicos que permitieran intervenir en la ciudad ya hecha, o en el medio urbano, sino que impidieron afrontar las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas con garantías de viabilidad.

Esta Ley también dio lugar a un Texto Refundido. Se trató del Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo (TRLS 2008), en el que se incluyeron la LS 2007 y los preceptos que aún quedaban vigentes del TRLS 1992. Y ambas normas, es decir la LS 2007 y el TRLS 2008, fueron nuevamente objeto de varios recursos de inconstitucionalidad[20], dando lugar a la STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. No se libró, el TRLS 2008, incluso, de una cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

[19] El suelo urbanizable no dejaría de ser una ficción jurídica, de tal manera que resultaría imposible identificar sobre el terreno un suelo que esté clasificado como urbanizable, si no se cuenta con la información que el Ayuntamiento pueda suministrar al respecto (planos de clasificación y calificación). No ocurre lo mismo con el urbanizado o con el rural, cuya situación real arroja información suficiente para reconocerlos como tales.

[20] En la sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 se resolvieron los recursos acumulados interpuestos por la Comunidad de Madrid, el Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias.

Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que finalizó con la STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015. En ambas sentencias resultó afectado, por inconstitucionalidad, un aspecto muy limitado relacionado con las valoraciones, desestimándose los recursos en el resto de las pretensiones.

7. Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRR 2013) marcó lo que podría denominarse el "principio de la estabilización". Con un nuevo Gobierno del Partido Popular cabría haber esperado una nueva derogación de la norma socialista anterior y su sustitución por otra de corte liberalizador. Y, sin embargo, esto no sólo no ocurrió, sino que se mantuvo una línea continuista con la política ya iniciada durante la legislatura socialista anterior, destinada a fomentar la rehabilitación y un urbanismo más sostenible. El momento socioeconómico fue, sin duda, determinante. La crisis económico-financiera que vivió España fundamentalmente entre los años 2007 a 2014, ofrecía un marco muy complicado con un contexto desfavorable para la financiación pública -derivado de los procesos de estabilización presupuestaria-, idéntico contexto también para la privada -derivado de la dificultad de acceso al crédito-, el empobrecimiento de muchas familias, la dificultad de acceso a la vivienda y unos altísimos niveles de desempleo. Las actuaciones sobre el medio urbano se recomendaban por varios motivos:

1º.- Por la existencia de un enorme stock de suelo urbanizable y de vivienda ya construida por reabsorber, que desaconsejaban e imposibilitaban los tradicionales procesos de expansión urbana.

2º.- Porque el parque edificado español estaba muy envejecido y degradado, siendo así que la rehabilitación se situaba 13 puntos por detrás de la media europea en términos globales (28,7 %, frente al 41% del total de la construcción) y 10,6 puntos por detrás, si se hace referencia a la rehabilitación «residencial»[21].

3º.- Porque con uno de los sectores clave de la economía nacional completamente hundido (el sector de la construcción destruyó más de un millón y medio de puestos de trabajo durante el período 2007-2012), la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas podían convertirse en una buena oportunidad.

El marco del que surgió la LRRR 2013 no sólo encuentra puntos de conexión con la LS 2007, sino que se ancla también en otros intentos anteriores. Por orden cronológico, serían el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se reguló el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

El Plan Estatal de Vivienda 2009/2012 asumió las recomendaciones de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007) y optó por una política integrada de desarrollo urbano que prestaba atención especial a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad. La LES 2011 contuvo todo un Título (el III) con reformas que, desde la sostenibilidad medioambiental, trataban de incidir en los ámbitos centrales del modelo económico: la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible, y el impulso del sector de la vivienda desde la perspectiva de la rehabilitación. Y, por último, el RDL 8/2011 incluyó en su Capítulo IV varias medidas interesantes para impulsar la rehabilitación como un nuevo ámbito de crecimiento sólido y sostenible y trató de reducir obstáculos administrativos a la actividad empresarial y de los ciudadanos que no se consideraban justificados.

La propia LRRR 2013 vino acompañada también de un paquete de medidas más amplio. El Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se reguló el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 marcó un cambio sustancial en relación con los planes de vivienda anteriores, cuyos elementos comunes consistían en fomentar la producción de un volumen creciente de viviendas, ocupando nuevos suelos y en apostar por la propiedad

[21] Datos aportados por Euroconstruct 2011.

como forma esencial de acceso a la vivienda[22]. Por su parte, la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, aprobada en junio de 2014 (ERESEE), además, de satisfacer plenamente todos los requerimientos de la Directiva 2012/27/UE, sobre Eficiencia Energética, supuso un importante punto de partida para el impulso de la rehabilitación energética del sector de la edificación en España, así como una hoja de ruta que sigue hoy vigente después de dos actualizaciones (2017 y 2020), constituyendo una guía para todos los agentes que intervienen en los procesos de rehabilitación, en sus respectivas esferas de actividad. Los objetivos conjuntos de todo este entramado normativo podrían resumirse del modo siguiente:

1º.- En primer lugar, se buscaba conseguir que la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas tuvieran el peso que ya tenían en el contexto europeo con unas medias de participación de este subsector específico de la construcción, muy superiores a las españolas. Las obras de conservación y mantenimiento, las que permiten asegurar la accesibilidad universal y las tendentes a mejorar la eficiencia energética, formaban parte de aquella actividad.

2º.- En segundo lugar, se quería evitar la reproducción sobre el suelo urbano de un sistema de deberes y cargas urbanísticas heredado de un suelo -el urbanizable- que nada tenía que ver con aquél. El esquema tradicional español, continuado y mantenido durante muchas décadas, se pergeñó pensando en el suelo a transformar urbanísticamente y resultaba imposible garantizar la viabilidad económica y técnica de las actuaciones necesarias en el suelo urbano, que es mucho más complejo y caro. Por ello se trataba de eliminar trabas injustificadas y de crear mecanismos específicos que tuvieran en cuenta la realidad y la gran complejidad del medio urbano. Los incrementos de edificabilidad, los cambios de usos y los aumentos de densidad necesarios para hacer viables las operaciones, sobre todo en zonas con un alto grado de degradación o en los supuestos de los que debieran sustituirse las infraviviendas por viviendas dignas para la población residente en los barrios, debían contar con un régimen propio y específico de cargas urbanísticas adaptados a dichas realidades.

3º.- En tercer lugar, había que fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

4º.- Por último, se planteaba la necesidad de modificar otras normas vigentes para eliminar obstáculos y adaptar los mecanismos de intervención ya existentes a los nuevos objetivos perseguidos. Entre las normas modificadas se encontraron el propio TRLS 2008, que resultó respetado, en cualquier caso, casi en su totalidad, la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (LPH) y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

La LRRR 2013 fue una norma compleja por varios motivos. En primer lugar, porque contenía una normativa meramente parcial, derivada de los ámbitos competenciales atribuidos al legislador estatal (entre los que volvió a primar el del art. 149.1.13ª "planificación de la economía nacional"), pero con una incidencia muy directa en el urbanismo, ya que operaba sobre el medio urbano, es decir, sobre la ciudad ya hecha. Precisamente por ello debía cohonestarse con la legislación urbanística autonómica, e incluso con las Ordenanzas municipales. Sin embargo, este necesario complemento normativo autonómico no existió, salvo casos muy excepcionales[23], hasta el punto de que la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), impulsada por el deseo manifestado por muchos Municipios, aprobó varias Ordenanzas tipo que permitieron a aquellos poner en marcha sus muchas potencialidades[24]. De La Cruz (2014) recuerda el ejemplo paradigmático del artículo 10.3 y 4 de la LRRR 2013, de acuerdo con el cual sería posible ocupar superficies de espacios libres, de dominio público o las superficies comunes de uso privativo que resultasen indispensables, para la instalación

[22] De acuerdo con su Preámbulo resultaba imprescindible un cambio de modelo que "busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles".

[23] Especialmente mencionable resulta la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo aprobada por Castilla y León.

[24] En 2014 la FEMP aprobó dos Ordenanzas tipo: la primera sobre el Informe de Evaluación del Edificio y la segunda sobre la rehabilitación.

de ascensores y la realización de obras que redujesen, al menos, en un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio, siempre que no fuese viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución. La LRRR 2013 demandaba a los instrumentos de ordenación urbanística que garantizasen la aplicación de estas reglas, y para ello, simplemente apuntaba alguna de las posibles opciones, como permitir que dichas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, o aplicar cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiguiese la misma finalidad. Es evidente que la solución concreta no podía ofrecerla la legislación estatal, porque hubiera invadido competencias urbanísticas autonómicas y, sin esa precisión, los Ayuntamientos temían aplicar directamente una norma básica estatal.

La ausencia generalizada del complemento que necesitaba la LRRR contrastó con su más que escasa conflictividad constitucional. De hecho, sólo existió un recurso, el interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que se resolvió con la STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, en la que se anularon muy pocos artículos. Con independencia del dato puramente cuantitativo es cierto que algunas de las novedades más interesantes de la Ley fueron declaradas inconstitucionales por invasión de las competencias urbanísticas autonómicas y locales. Entre ellas, el Informe de Evaluación de los Edificios, los contenidos que debían tener las Memorias de Viabilidad Económica de las actuaciones en el medio urbano, y el silencio negativo en la concesión de licencia de determinadas actuaciones. Por el contrario, la regulación básica del deber de conservación, que ninguna Ley estatal de suelo anterior había abordado con dicho carácter (buena muestra de que el interés era muy inferior al de los deberes y cargas vinculados a los procesos de transformación de suelos vírgenes) obtuvo un respaldo constitucional que ha permitido que ya forme parte del estatuto jurídico básico de derechos y deberes que garantiza el Estado con carácter de uniformidad en todo el territorio nacional.

La LRRR 2013 terminó formando parte, de nuevo, de un texto refundido. La tarea se encomendó al Gobierno a través de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se le delegó la potestad de dictar diversos textos refundidos, entre los que se incluyeron el TRLS 2008 y todos los preceptos de la LRRR dedicados expresamente a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas[25]. Dicho texto se convertiría en la vigente Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU 2015). Con él se cubrieron dos objetivos: de un lado se aclararon, regularizaron y armonizaron la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, se estructuró y ordenó en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance de dos leyes que, en principio, tenían poco que ver entre sí.

Por primera vez en la evolución histórica de la legislación estatal de suelo dictada en democracia, esta ley incluiría armoniosamente postulados de dos formaciones políticas muy distintas (los del PSOE, contenidos en su día en la LS 2007, y los del PP, procedentes de la LRRR 2013).

8. Conclusiones

La producción normativa estatal en materia de suelo ha sido incesante a partir del año 1990, pese a que la Constitución española reservó a las CC.AA. las competencias exclusivas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda desde el año 1978. El Estado utiliza una serie de títulos competenciales transversales muy potentes, que le permiten incidir en aquellas materias, con la finalidad de conseguir la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo; un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano; las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia. Esta legislación ha incorporado, además, algunas de las novedades más interesantes sobre el esquema tradicional heredado de las leyes de suelo de 1956 y de 1975, no sin provocar fricciones con las CC.AA., que han entendido de manera reiterada que se invadían sus competencias exclusivas en materia de urbanismo.

La conflictividad constitucional ha sido muy elevada, como muestran las sucesivas sentencias del TC sobre todas y cada una de las Leyes estatales que han sido objeto de un análisis específico en este artículo. No lo ha sido en términos cuantitativos, desde luego, dado que en todos

[25] Se trataba de los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda, las disposiciones finales duodécima y decimoctava, las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria.



B. O. del E.—Núm. 107 5 mayo 1975

9250 *LEY 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

I. Las dificultades y los problemas que comporta la adaptación de los núcleos urbanos a las exigencias impuestas por la moderna tecnología y por las condiciones de vida propias de la sociedad industrial con sus correlativas mayores exigencias de equipo comunitario y de calidad de su entorno y la necesidad de preparar en forma anticipada y racional un asentamiento social y económicamente adecuado, para las grandes masas de población que en los próximos años van a incrementar los núcleos urbanos —del orden de veintidós millones más de habitantes en España sólo de aquí a fin de siglo— vienen reclamando en los últimos tiempos, por su trascendencia y complejidad, la atención no sólo de los Gobiernos y los hombres de ciencia, sino de los propios ciudadanos en todo el mundo.

En consecuencia con esa preocupación, los Planes de Desarrollo Económico y Social han considerado al urbanismo como uno de los grandes temas de nuestro tiempo e incorporan a sus páginas un diagnóstico de la situación actual que juntamente con esa perspectiva de futuro que exige la dinámica, difícilmente reversible, del proceso de urbanización, constituye el obligado punto de partida para la tarea de poner al día los instrumentos legales que permitan hacer frente al doble objetivo de re-

22060 Viernes 27 julio 1990

JEFATURA DEL ESTADO

17938 *LEY 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.*

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA,

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

PREAMBULO

I. El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Para lograr este propósito no bastan las medidas legislativas, ni éstas pueden limitarse al establecimiento de diversos regímenes de utilización del suelo. El adecuado tratamiento fiscal de éste y la reforma de la legislación de arrendamientos son, al menos, dos aspectos de necesaria consideración para un planteamiento riguroso del problema. Por otra parte, el marco normativo siempre será inservible sin una firme actuación de las Administraciones competentes, asumiendo un claro protagonismo en la adopción de decisiones sobre los espacios que se deben urbanizar y los que deben mantenerse al margen de ese proceso en función de unos criterios generales de ordenación definidos en el planeamiento (y no como mera respuesta a iniciativas aisladas de particulares) y manteniendo con rigor la disciplina para asegurar el cumplimiento de la ordenación existente

12296 Martes 14 abril 1998

JEFATURA DEL ESTADO

8788 *LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.*

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final.

B. O. del E.—Núm. 144 16 junio 1976

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

11506 *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.*

En uso de la autorización concedida por el artículo diez punto cuatro de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de veintiséis de julio, de mil novecientos cincuenta y siete y de la Disposición Final Segunda de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de dos de mayo de mil novecientos setenta y cinco, a propuesta del Ministro de la Vivienda, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado en Pleno, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día nueve de abril de mil novecientos setenta y seis,

DISPONGO:

TITULO PRELIMINAR

Finalidades y campo de aplicación de la Ley

Artículo primero.—El objeto de la presente Ley la ordenación urbanística en todo el territorio nacional.

22238 Martes 30 junio 1992

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

15285 *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.*

La disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, autorizó al Gobierno para que en el plazo de un año desde su publicación aprobara un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, comprendiendo también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones.

Las dificultades objetivas que la tarea refundidora ha presentado se derivan de las profundas diferencias existentes entre la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976, y la citada Ley 8/1990, además de la amplitud de la delegación legislativa encomendada, así como de los diversos Reales Decretos-leyes que sobre la materia se han dictado entre las fechas de referencia.

Esas dificultades se acrecientan por las innovaciones que en materia urbanística ha introducido la Constitución, al atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3), e imponer una regulación del suelo acorde con el interés general que impida su especulación (artículo 47), a cuyo efecto se prevé que la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos.

23266 Martes 29 mayo 2007

JEFATURA DEL ESTADO

10701 *LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.*

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

21592 15 septiembre 1978

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

23729 *REAL DECRETO 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

La disposición final sexta del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto mil trescientos cuarenta y seis/mil novecientos setenta y seis, de nueve de abril, establece que el Gobierno dictará por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, en la actualidad Obras Públicas y Urbanismo, y previo dictamen del Consejo de Estado, el Reglamento general o, en su caso, los Reglamentos parciales que estime oportunos para el desarrollo y aplicación de la Ley.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día veintitrés de junio de mil novecientos setenta y ocho,

BOE núm. 99 Suplemento Viernes 25 abril 1997

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8872 *Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.467/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidas, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad acumulados a los anteriores 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Voto particular.*

BOE
LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

BOE
LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

BOE
LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

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.

Fig. 2 / Collage con la normativa sobre suelo y urbanismo más relevante de los últimos 50 años (LS 1975, LS 1976, Reglamento de Planeamiento de 1978, LRRVS 1990, TRLS 1992, STC 61/1997, LS 1998, LS 2007, TRLS 2008, LRRR 2013, TRLS 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado

los casos solamente una absoluta minoría de CC.AA. han planteado el conflicto, si bien una vez que se ha dictado la sentencia correspondiente, sus efectos se han extendido al resto del territorio nacional. Los límites competenciales están hoy bastante claros, lo que suele coincidir con declaraciones de inconstitucionalidad muy limitadas a algún artículo aislado, o a incisos y a partes concretas de algún precepto. Pese a todo, la conflictividad no cesa, de manera que resulta imposible pensar en una nueva norma estatal en esta materia que se libre de la interposición de algún recurso de inconstitucionalidad por parte de alguna C.A.

La legislación estatal de suelo ha sido, también, muy accidentada, y ha estado fuertemente vinculada a los cambios de Gobierno. Se han sucedido modelos intervencionistas y liberalizadores, generando esquemas normativos muy diferentes entre sí que, paradójicamente, han tenido muy pocas posibilidades de transformar la realidad sobre la que proyectaban sus objetivos. En muchos casos porque el necesario complemento autonómico nunca llegó, o lo hizo demasiado tarde, y en otros, porque el propio espacio temporal de una legislatura (e incluso dos) resulta claramente insuficiente en una disciplina que se rige por instrumentos de planeamiento que se mantienen vigentes hasta 20 y 25 años. Cabe preguntarse, por tanto, cuál es la finalidad de todo este *maremágnum,* que solo es un botón de muestra si, además, se completa con las casi doscientas normas autonómicas (entre Leyes y Decretos), vigentes en materia de urbanismo (De La Cruz, 2020).

La novedad más reciente ha sido el "Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre" que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el 5 de abril de este mismo año 2024 y retirado casi de inmediato por el propio Gobierno, ante la falta de apoyos, no sólo de sus socios, sino también del propio Partido Popular, que fue el que inició esta reforma en el año 2017[26], cuando aún gobernaba en el Estado.

Resulta evidente, por tanto, que ese "gran Pacto" en materia de suelo y vivienda que, en tantos momentos y desde tantos sectores, se ha reivindicado, está muy lejos de convertirse en realidad.

[26] En efecto, los trabajos iniciados por el entonces Ministerio de Fomento se convirtieron en una "Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística", presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (BOCCGG de 15 de octubre de 2018), tras la imposibilidad de continuar con su tramitación como Proyecto de Ley al perder Mariano Rajoy la moción de censura y producirse un cambio de Gobierno.

9. Bibliografía

Ballesteros Fernández, A. (1997): La práctica del urbanismo: efectos de la STC 61/997 sobre el ordenamiento urbanístico. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* (1997).

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Universidad de Sevilla, ISBN: 84-472-0969-9.

De La Cruz Mera, A. (1997): Extractos de la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional sobre el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Volumen XXIX nº 112, verano 1997.

De La Cruz Mera, A. (2001): Extractos de la sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIII (129) 2001.

De La Cruz Mera, A. (2014): La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales,* N.º 179, 2014.

De La Cruz Mera, A. (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. Práctica urbanística: *Revista mensual de urbanismo,* ISSN 1579-4911, N.º. 164, 2020 (Ejemplar dedicado a: Aspectos prácticos del urbanismo).

De La Cruz Mera, A. (2020): Las diez plagas del urbanismo español, en "La crisis del modelo urbanístico actual: hacia el urbanismo del siglo XXI: homenaje a Ricardo Santos Díez". *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020.

Fernández Ordóñez, M.A. (1995): El debate sobre el mercado del suelo. En *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, III (103) 1995.

García de Enterría, E. (1997): Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 95 (1997).

Menéndez Rexach, A. (1996): Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo. *Ciudad yTerritorio Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108) 1996.

Menéndez Rexach, A (2006): Los objetivos económicos de la regulación del suelo: evolución de la legislación española y perspectivas de reforma. *Papeles de Economía Española*, N.° 109, 2006. «La Vivienda: Precios, Mercados y Financiación».

Pardo Álvarez, M. (1997): Cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, en "Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992". *Revista de Administración Local (REAL)* 1997, números 274/275.

Parejo Alfonso, L. (1997): Análisis de la doctrina urbanística contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la legislación del suelo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXIX (112) 1997.

Perales Madueño, F. (1996): "La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108) 1996.

Ramón Fernández, T. (1997): El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español. *R.E.D.A.* nº 94, abril/junio 1997.

Terán Troyano, F. de: (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, Gustavo Gili, Barcelona, reimpr. Alianza Edit, Madrid, 1990.

10. Listado de Acrónimos/Siglas

CC.AA:	Comunidades Autónomas.
CE:	Constitución Española de 1978.
LDV 2023:	Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.
LEF:	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
LES:	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LRRR 2013:	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.
LRRUVS 1990:	Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS 1956:	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
LS 1975:	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS 1976:	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS 2007:	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
PP:	Partido Popular.
PSOE:	Partido Socialista Obrero español.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC:	Tribunal Constitucional.
TRLS 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.
TRLS 2008:	Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo.
TRLSRU 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
TS:	Tribunal Supremo

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 505-518
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.2

CC BY-NC-ND

Las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto (25 años después)

Marta Lora-Tamayo-Vallvé [1]

[1] Catedrática de derecho administrativo. UNED

Resumen: Este artículo ofrece una síntesis apretada de los principios vertebradores de las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas (CCAA) puestas en relación con la legislación básica estatal en materia de suelo. La evolución de la normativa urbanística autonómica ha estado condicionada de una parte por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, desde el año 1997, ha ido acotando los ámbitos competenciales. Por otra parte la legislación básica del estado ha ido estableciendo su impronta y la adaptación de las Comunidades Autónomas a la misma no está siendo, siempre, un proceso automático marcado por distintos ritmos institucionales y políticos. Las líneas temporales que ofrecemos en el documento muestran esta compleja era del Urbanismo comparado en la que nos encontramos.

Palabras clave: Comunidades Autónomas; Urbanismo; Desarrollo urbano sostenible; Agendización del territorio; Clasificación de suelo; Legislación de suelo.

Spanish Autonomous Communities Planning Law: an overall vision

Abstract: This article offers a tight synthesis of the guiding principles of the urban planning legislation of the Autonomous Communities in relation to the basic state legislation on land use. The evolution of the autonomous urban planning regulations has been conditioned, on the one hand, by the

Recibido: 29.07.2024; Revisado: 29.01.2025
Correo electrónico: mlorat@der.uned.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6086-6736

La autora agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

jurisprudence of the Constitutional Court, which, since 1997, has been delimiting the areas of competence. On the other hand, the basic legislation of the state has been establishing its imprint and the adaptation of the Autonomous Communities to it is not always an automatic process marked by districts, institutional and political rhythms. The timelines that we offer in the document show this complex era of comparative urban planning in which we find ourselves.

Keywords: Land use law; Sustainable urban development; Territory; Planning law; Spain; Autonomous communities.

1. Introducción

Llevar a cabo una visión panorámica de las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas[1] en la actualidad plantea un doble reto.

De una parte, se hace necesario analizar estas legislaciones en relación con la legislación básica del Estado, por cuanto el legislador estatal, desde el año 2007 con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS07) (y a partir de ella con la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, [LES]), la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R) y el actual Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, TRLSRU) introdujo una serie de cambios conceptuales y normativos de gran calado.

De otra parte realizar una foto, más o menos fija de las *familias urbanísticas*, que vemos que están surgiendo y que se van construyendo con una identidad cada vez más propia y de otras, apuntar someramente las principales novedades y tendencias legislativas que observamos en aquellos ámbitos que son de su competencia exclusiva.

El espacio asignado para este artículo es brevísimo por lo que su objetivo será centrarnos en los elementos que consideramos nucleares y vertebradores en las legislaciones urbanísticas autonómicas[2] (función social de la propiedad, clases y situaciones de suelo, planeamiento -avances y retrocesos-, ejecución del planeamiento y régimen jurídico de las actuaciones de régimen general y especial -asunción, rechazo, ignorancia-).

La Exposición de Motivos (EM) de la LS07 plantea la necesidad de articulación de la legislación urbanística desde la cohonestación del principio de lealtad institucional con la armonización de competencias estatales y autonómicas vertebradas en torno al principio de igualdad, el principio de libertad de empresa y las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Quizás este desiderátum de la LS07 parece en la actualidad un *naif* brindis al sol o una premonitoria denuncia velada a modo de ejercicio de psicología inversa por cuanto que hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo (STC 61/1997) la convivencia competencial entre el Urbanismo y la Ordenación del Territorio había sido bastante pacífica, ya que el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992 aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLS92), que era un corpus urbanístico completo (regulaba derechos y deberes de los propietarios en cada clase de suelo, planeamiento, ejecución del planeamiento, disciplina urbanística y valoraciones) era de aplicación plena, básica y supletoria en todo el territorio nacional y sólo algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, que aprobó como ley autonómica la

[1] Realizar esta breve síntesis legislativa me supone volver a los orígenes de mi investigación en el ámbito del Urbanismo. Andaba yo feliz becaria sumergida en el urbanismo decimonónico de la mano de Ildefonso Cerdá y Georges-Eugène Hausmann cuando cayó la bomba de la sentencia constitucional de 1997, tan esperada por otra parte. Interrumpí mi fascinación utópico-reformista en la que buceaba a mis anchas para parar unos meses a estudiar la sentencia y tras ello comencé a realizar un puzle de los nuevos ordenamientos urbanísticos que iban emergiendo. Comenzaba la era del Urbanismo comparado a escala nacional y con ello tuve ocasión de escribir un primer artículo en la Revista de Administración Pública titulado "*Las nuevas legislaciones urbanísticas de las CCAA: una visión de conjunto*". Es pues un tema al que tengo especial cariño pues además con este artículo me estrené en el seminario del profesor Eduardo García de Enterría en la Universidad Complutense de Madrid. Lo recuerdo como si fuera ayer, pero ha transcurrido un cuarto de siglo. Agradezco a Eduardo de Santiago su propuesta de realizar este artículo que me ha hecho retroceder, no con nostalgia sino con un agradecimiento profundo, el de poder dedicar mi vida profesional a la investigación y la docencia universitarias.

[2] Se ha ido construyendo una corriente doctrinal de estudios comparados a nivel nacional que profundizan en ámbitos concretos a los que hacemos referencia en el apartado de bibliografía aquí, por cuanto este artículo es una visión epidérmica que no permite profundizar mucho más por la limitación de espacio establecida. Nos remitimos pues a la bibliografía aquí referenciada.

Ley de Suelo de 1976, Galicia y poco más) tenían sus legislaciones urbanísticas completas.

Sin embargo y tras el antecedente de la Sentencia Constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes (STC 118/1996), el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional casi tres cuartas partes del TRLS92 en la STC 61/1997[3].

Y en este esfuerzo, además de perder la vida el magistrado ponente, se perdió una visión de conjunto del ordenamiento urbanístico español en favor de la dispersión existente en la actualidad con 17 legislaciones urbanísticas que, por otra parte, han de adaptarse, aunque hay una fuerte resistencia a ello, a la todavía necesaria y existente legislación básica del Estado.

El resultado, tras más de dos décadas desde la sentencia, no es del todo esperanzador. A la complejidad técnica del Urbanismo, se le añade la dificultad de conocer en profundidad el régimen jurídico aplicable y el nacimiento de *superespecialistas* en los ordenamientos urbanísticos autonómicos, sin que exista una visión omnicomprensiva y profunda de los problemas a gran escala que afectan a todo el territorio nacional.

Paralelamente, ante la crisis generalizada de anulaciones de planes se clama por una reforma de la legislación estatal del suelo en un ejercicio, a mi juicio, de falso paternalismo o de cinismo supino. La resolución de los males mayores y la responsabilidad del mismo parece recaer sobre la legislación básica estatal, que como sabemos es una legislación maniatada que no puede prefigurar modelos urbanísticos obligando al legislador estatal a buscar eufemismos, sino enrevesados, si excesivamente laxos[4] que conducen al legislador autonómico o bien a no aceptarlos de plano (y por supuesto recurrir de nuevo ante el Tribunal Constitucional), o a aceptarlos parcialmente (en lo que conviene ideológicamente a la Comunidad Autonómica que gobierne) o, en los caso más meritorios, a intentar ir al compás.

Aunque el legislador estatal se ha adaptado a este orden en los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, en parte forzado por las circunstancias, pues lo ha hecho a caballo de sucesivos fallos constitucionales. Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, se han sucedido distintas reformas o innovaciones de diverso calado, además de las operaciones de «legislación negativa» en las Sentencias Constitucionales, las número 61/1997, 164/2001, 137/2011, 141/2014, 218/2015 y 143/2017[5], que han modulado, si no revisado indirectamente, dicho reparto competencial de manera efectiva y así como otras Sentencias del Tribunal Supremo, como la Sentencia Nº 1345/2017, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso,20 de Julio de 2017 (STS 2971/2017) sobre la actuación Mahou-Calderón en Madrid como analizaremos más adelante.

Una evolución tan atropellada no constituye, desde luego, el marco idóneo en el que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

El legislador de 2007, consciente de que esta situación no podía superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos (lealtad e igualdad, recordemos), sobre los que sentar unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad, aprueba en la primera década de nuestro siglo la LS 8/2007.

Sin embargo, el nuevo modelo de legislación básica estatal volvió a parchearse con la Ley 2/2010 de Economía Sostenible (LES) y la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R) y su refundición en el actual Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLSRU 2015). Este trípode normativo, sobre el que se sustenta la legislación básica de suelo estatal no había nacido para ser refundido y su refundición,

[3] Los argumentos son ya de sobra conocidos: el Estado no puede legislar, siquiera supletoriamente, sobre materias que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que todos aquellos preceptos que el TRLS92 reguló supletoriamente, es decir en defecto de ley autonómica aplicable son declarados inconstitucionales, sin siquiera entrar en el fondo de los mismos y olvidándose de Ceuta y Melilla, Ciudades Autónomas sin competencia legislativa que "necesitaban" de la legislación básica y también supletoria del Estado.
El otro argumento fue mucho más complejo de construir pues el alto tribunal, en aquellos artículos de aplicación básica o plena debe entrar a analizar materialmente si es competencia estatal o autonómica, teniendo que realizar un ejercicio de contorsionismo jurídico para ir distinguiendo, artículo por artículo, qué es derecho de propiedad, bases de la legislación ambiental, procedimiento administrativo, expropiación forzosa (todas ellas competencias exclusivas del Estado, art. 149 CE) frente al ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.3 CE) que son competencias exclusivas autonómicas.

[4] Cerezo Ibarrondo (2023).

[5] Chinchilla Peinado (2022).

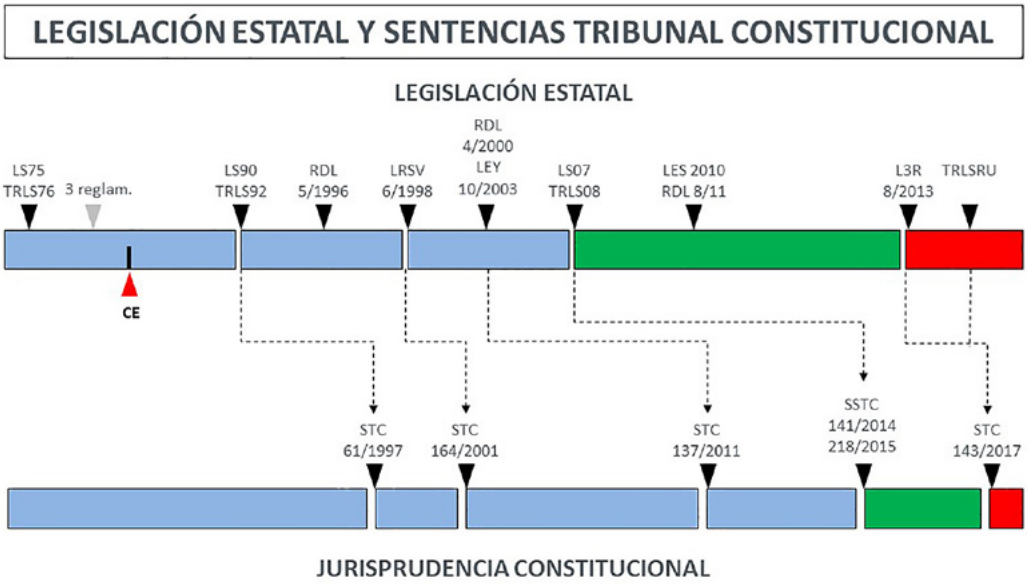


Fig. 1 / **Legislación estatal de suelo y Jurisprudencia constitucional**

Fuente: Elaboración propia

además de la declaración de inconstitucionalidad de parte del texto (STC 143/2017) está generando, de nuevo, distorsiones en su interpretación, aplicación, e implementación autonómica.

Por otra parte encontramos algunos mimbres unificadores, la *Agendización* del territorio y la *EUropeización* de las políticas urbanas y ambientales[6] se erigen en un nuevo marco internacional de referencia que tiene como hilo conductor el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI), aunque sus postulados se vayan difuminando en gran medida cuando descendemos a esta dispersión normativa y quizás las claves europeizadoras, que cada vez son más y mayores, aparecen como el único elemento aglutinador que puede sujetar la dispersión material y competencial existente en la actualidad[7].

No me gustaría terminar esta introducción sin añadir una valoración de fondo sobre la tensión competencial Estado-Comunidades Autónomas muy viva desde 1997. La llamada de atención de la Exposición de Motivos a la contribución *leal* de las diversas competencias concurrentes en la materia deja mucho que desear y como muestra la línea temporal que mostramos a continuación) en la que se refleja la ausencia de procesos legislativos participados y con altos niveles de consenso, que traen como consecuencia la elevación permanente de los mismos a rango de discusión constitucional con las nefastas consecuencias para el ordenamiento en cuanto a la seguridad jurídica (las leyes nacen *sub judice*) y los efectos (normalmente *ex tunc*) de las declaraciones de inconstitucionalidad. Vivimos en ordenamientos urbanísticos siempre temporales e inacabados. La judicialización permanente no contribuye en medida alguna a fortalecer los mecanismos de implantación y cohonestación que desde una visión ciertamente actual, que se sustente en el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, y se oriente a nuevas formas de intervención integral en el medio urbano a través de actuaciones que flexibilicen los planes y no hagan depender el proceso de ejecución de la propiedad del suelo que pretende el legislador estatal, pero que ha de ser completado por la legislación autonómica.

En el marco de las adaptaciones legales a las determinaciones básicas o europeas, llama la

[6] Lora-Tamayo Vallvé (2017).
[7] Por otra parte, quizás, quien escribe es hija de una fuerte tradición de impronta liberal-centralista, gracias al maestro Parada por su legado intelectual, y mantiene, consciente o inconscientemente una visión casi siempre crítica a la existencia de 17 normas urbanísticas autonómicas y una regulación básica estatal.

atención, paralelamente, la inexistencia de interposición de recursos de inconstitucionalidad del Estado[8] en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda contra leyes autonómicas, tanto existentes como nuevas, que se resisten al cambio y que refuerzan esa dislocación jurídica o legislativa apuntada (Fig. 1).

2. Elementos vertebradores de la legislación urbanística en España

2.1. De la función social de la propiedad y clasificación del suelo a las situaciones de suelo y su versión autonómica. Las clases-situacionales

La Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2007 (LS07) y su régimen de valoraciones prescinde por primera vez en la legislación básica del Estado de nuestra singular técnica de la clasificación de suelo, entendiendo que, con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, ésta es una mera técnica urbanística y no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo[9].

La EM de la LS07, a diferencia de otros ámbitos de la legislación básica del Estado, es *retranqueante* con respecto a los postulados de las sentencias constitucionales previas, pues la STC 61/97 *salvó* expresamente de la criba constitucional la clasificación del suelo como competencia de legislador estatal. Sin embargo la EM contradice, curiosamente con el mismo argumento a *sensu contrario*, y se desdice de este postulado entendiendo que el legislador estatal no quiere prefigurar el modelo urbanístico autonómico estableciendo un sistema de clasificación de suelo y opta por un régimen jurídico de situaciones de suelo, a efectos de valoración.

¿De qué forma han asumido, interpretado esta regulación las CCAA**?** Una regulación que no clasifica pero que "sitúa" al suelo simplemente a efectos de valoración ¿Qué reflejo ha tenido en la legislación autonómica y en el planeamiento urbanístico?

Las reacciones han sido de distinta índole, pero en su mayoría este *régimen situacional,* que nos recuerda al zonal francés ha sido interpretado de una forma pragmática y bastante simplista: se "traducen" en lenguaje autonómico las situaciones a clases, es decir se reducen las clases de suelo a dos (rural y urbanizado) con sus subclases (y ahí es donde podríamos entrar en un estudio comparado más pormenorizado para el que no tenemos espacio aquí y que sintetizamos (Fig. 2).

Las legislaciones de las CCAA no parecen querer seguir esta novedad de importante calado y de consecuencias jurídicas mucho más relevantes de lo que las CCAA parecen asumir (asunción de deberes impuestos en la legislación básica en la situación de suelo independientemente de la jurídica-clasificación-del planeamiento (Sentencia Mahou Calderón[10]).

Podemos agrupar las legislaciones de las Comunidades Autónomas en tres bloques:

a) **Legislaciones autonómicas que han sustituido el régimen de clasificación de suelo por el de situaciones de suelo. Ninguna legislación autonómica toma en su integridad el régimen de situaciones suprimiendo la clasificación de suelo tradicional.**

b) **Legislaciones que mantienen el régimen de clasificación de suelo adaptado, o con régimen de equivalencias a las**

[8] Como señala Cerezo Ibarrondo, un caso ilustrativo de esta circunstancia puede ser la Ley 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales del País Vasco. Esta ley reprodujo cuasi literalmente una disposición reglamentaria en materia de ordenación territorial (Decreto 262/2004 sobre el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco) que fue declarado nulo de pleno derecho (STS 3866/2015) por contravenir la Directiva de Servicios. Tras ello el legislador vasco buscó el blindaje de las mismas determinaciones bajo la cobertura de una Ley, ante lo cual la Abogacía del Estado reaccionó aun tratando de buscar una solución de las discrepancias competenciales a través de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma. De aquella Comisión surgió un acuerdo el 23 de junio de 2020 (BOE de 20/07/2020), por el cual el Gobierno Vasco se comprometía en el plazo de un año para hacer un desarrollo normativo que garantizase el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea, así como de la normativa básica y, por tanto, eludir el recurso de inconstitucionalidad. A pesar de que han transcurrido más de 4 años desde el acuerdo, nada se sabe ni de la adaptación ni de acción alguna de la Abogacía del Estado con respecto a esa Ley autonómica, presuntamente ilegal, cuando menos, a los ojos del Estado. Lo cual dice mucho de unos y otros en el cumplimiento y en el hacer cumplir las propias reglas que nos hemos dado.

[9] Fernández Valverde (2023).

[10] Fernández Valverde (2023).

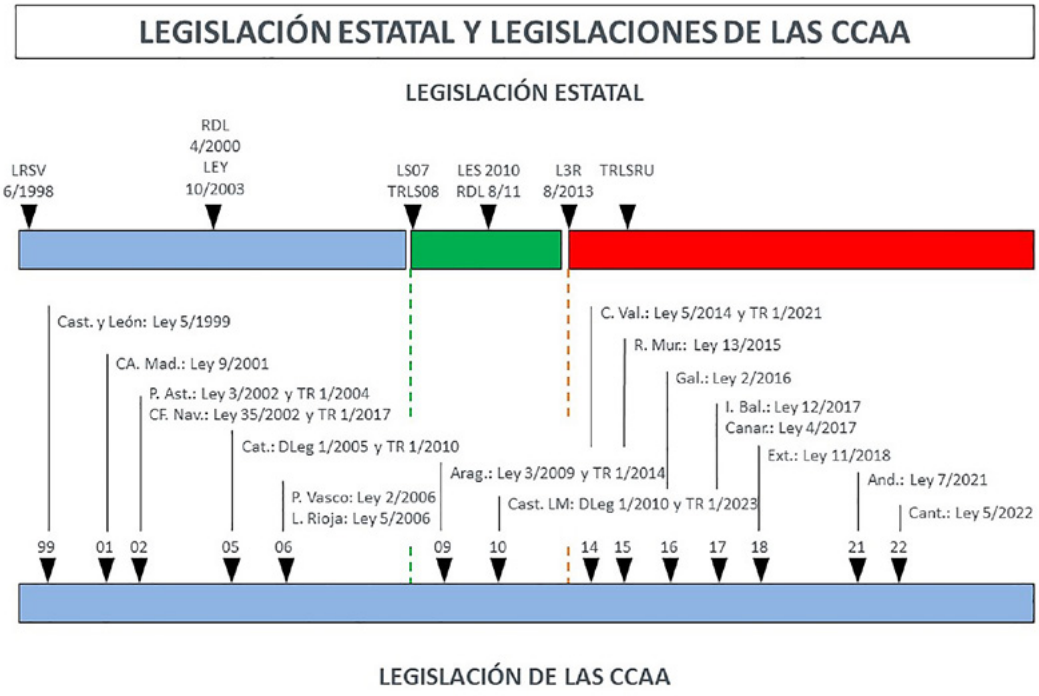


Fig. 2 / **Línea temporal. Legislación estatal suelo y autonómica**

Fuente: Elaboración propia

situaciones estatales (suelo rural y suelo urbanizado.

- Castilla y León (Ley 5/1999): rústico (categorizado en rústico y urbanizable) y urbano.
- Aragón (TRLU 1/2014): es un híbrido, se remite a la legislación básica estatal en cuanto a las situaciones de suelo pero a renglón seguido mantiene un sistema tripartito clásico (suelo urbanizable delimitado y no delimitado, suelo no urbanizable, especial y genérico, suelo urbano consolidado y no consolidado).
- Canarias (Ley 4/2017): clasificación rústico, urbanizable y urbano, aunque hay un régimen de equivalencias expresas a las situaciones básicas de suelo (arts. 30, 31)
- Extremadura (Ley 11/2018): clasificación tripartita suelo urbano (incluye el urbanizable que en ejecución haya sido urbanizado, urbanizable, rústico protegido, restringido, con asentamiento).
- Andalucía (Ley 7/2021): suelo rústico (especialmente protegido, de riesgo antrópico, sostenibilidad, común), y suelo urbano (malla urbana, en ejecución de planeamiento, núcleo rural) cabe desconsolidación (art 14.4).

c) **Legislaciones que mantienen el régimen tripartito de clases de suelo sin adaptar al de las situaciones de la legislación básica estatal.**

- C.A. Madrid (2001-): no urbanizable, urbanizable (con ordenación pormenorizada, sin ordenación pormenorizada) y urbano (consolidado y no consolidado).
- P. Asturias (2004-2023): urbanizable, no urbanizable, urbano (consolidado y no consolidado).
- Cataluña (2010-2023) no urbanizable (delimitado y no delimitado), urbanizable, urbano (consolidado y no consolidado) cabe "desconsolidación.
- La Rioja (2006): urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable (delimitado y no delimitado), no urbanizable (especial y genérico).

- País Vasco (2006): suelo no urbanizable (común y especialmente protegido), suelo urbanizable (sectorizado y no sectorizado-carácter residual, introducción criterios sostenibilidad), suelo urbano (consolidado y no consolidado) cabe la pérdida de la condición de solar (art 12.4).

- R. Murcia (Ley 13/2015): suelo urbano (consolidado, no consolidado, núcleo rural especial. Huerta con asentamiento o con frente a camino público), urbanizable (especial, sectorizado, sin sectorizar) no urbanizable (de protección específica, inadecuado para su transformación, o protegido por el planeamiento).

- Galicia (2016): suelo urbano (consolidado y no consolidado) suelo de núcleo rural (tradicional y común) suelo urbanizable, suelo rústico (de protección ordinaria y de especial protección)

- I. Baleares (2017): aunque mantiene un régimen clásico tripartido de clasificación (urbanizable, rústico (protegido y común), urbano e incluso no hace referencia a la legislación básica estatal (art 27) Su régimen jurídico es novedoso y como veremos en cuanto a la ejecución si se ha adaptado a la legislación básica estatal, limita la posibilidad de clasificar suelo urbanizable a que los desarrollos propuestos deban ser realizados en suelos urbanos no desarrollados aunque sean discontinuos. Se permite la desclasificación de suelo urbano degradado para vuelta a su estado natural.

- Cantabria (Ley 5/2022 LOTUC): suelo urbanizable, suelo urbano, suelo rústico. No hace referencia alguna a las situaciones de suelo.

- Castilla-La Mancha (LOTAU 1/2023): suelo rustico, urbanizable urbano.

Cada uno de estos regímenes tiene especificidades propias que son las que tienen verdadero interés pero entrar en ellas excede del propósito y sobre todo de la extensión permitida de este artículo.

2.2. Planeamiento urbanístico

El segundo elemento clave es la instrumentación de la ordenación mediante un sistema de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública, privada o mixta a través de un conjunto de sistemas de actuación.

La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS56) introdujo un sistema de planes que partía desde la más alta posibilidad de planificar el territorio a escala nacional, algo inconcebible en la actualidad, a pesar de que, desde Naciones Unidas nos llaman a la vertebración de políticas urbanas nacionales sobre el territorio hasta la planificación local, general y de desarrollo.

La tensión y evolución jurídica del planeamiento en España ha pivotado en torno a dos elementos estructurales.

De una parte, la existencia de ese modelo desagregado pero concatenado de planes que se despliega territorialmente. La ordenación del territorio (la ordenación supralocal[11]) corresponde a las Comunidades Autónomas y la ordenación municipal al planeamiento general, con el Plan General de Ordenación Urbana como el instrumento *estrella.*

En este ámbito se observa también cómo existe una pugna política de control del territorio que se muestra en esta evolución en tanto que las CCAA a través de sus instrumentos de ordenación territorial o instrumentos de intervención singular quieren también “hacer ciudad”, clasificando suelo para proyectos de interés regional por ejemplo, controlando la “producción” del planeamiento de municipios medios y menores a través de las CCAA o de las Diputaciones provinciales, clasificando suelo no urbanizable de especial protección y limitando sus usos, o, al contrario, permitiendo nuevos usos en el mismo.

De otra parte, el planeamiento urbanístico ha ido incorporando sucesiva y paulatinamente todos los intereses sectoriales, cada vez más complejos, que vierten y se solapan sobre el territorio, deviniendo en un instrumento de envergadura técnica, para algunos, excesivamente compleja y para lo que no estaba previsto en origen, para otros simplemente recoge o reconoce la complejidad técnica de los nuevos modelos de ciudad en los que deben aunarse todos los intereses en juego[12].

Las legislaciones de las Comunidades Autónomas tienen en el ámbito del planeamiento manga ancha competencial para legislar y

[11] Descalzo & Rando & Lora-Tamayo(Dirs.).(2024).
[12] Cerezo Ibarrondo (2022),

dimensionarlo conforme a la realidad física, geográfica y económica de la CCAA. Las principales tendencias son las siguientes:

a) **CCAA que mantienen el modelo clásico, es decir un sistema de concatenación de planes, con carácter normativo con algunas singularidades.**

En este primer grupo encontraríamos las legislaciones de Castilla y León, Castilla-la Mancha, la Rioja, Madrid, P. Asturias, Murcia, Galicia.

Cataluña también podríamos encajarla en este primer grupo, si bien su legislación cuenta con la figura de los denominados Planes Directores de carácter supramunicipal y aprobación autonómica que rompen con la visión más clásica.

b) **CCAA que incorporan una visión integral del territorio con un fuerte componente ambiental**

Las leyes más avanzadas en este sentido, como no podría ser de otra manera son las legislaciones Canaria y Balear que aúnan en un único corpus normativo la intervención pública ambiental sobre los recursos naturales, de ordenación del territorio y urbanismo y dado su carácter insular asumen y aprehenden el planeamiento desde dinámicas territoriales que superan la municipalidad como epicentro del planeamiento.

La componente ambiental e integral viene también reflejada en la nueva ley gallega (2021) y su insistencia en la necesidad del estudio ambiental estratégico (que no sustituye a la planificación ambiental estratégica ni a los informes de impacto ambiental). Por su parte la ley cántabra (2022) aúna y concibe conjuntamente la ordenación del territorio y el urbanismo junto con la planificación del litoral y los planes de interés regional en un esfuerzo integrador cada vez más necesario.

La legislación navarra incorpora la obligatoriedad de la existencia de una estrategia y modelo de Ordenación del territorio previo al plan para dotar de coherencia que tiene todo su sentido en una Comunidad Autónoma uniprovincial.

c) **CCAA que intentan apostar por una descarga y aligeramiento del contenido del Plan General y distinguen entre ordenación estructural y pormenorizada.**

Y así sobre la base común de la tradición urbanística que regula el contenido del Plan se distingue entre determinaciones de carácter general o estructurante, otras de carácter complementario y, por último, las determinaciones pormenorizadas de aplicación específica para cada tipo de suelo, algunas legislaciones urbanísticas han otorgado a las primeras un papel preponderante en el Plan General, concediendo a las segundas cierta flexibilidad para su modificación y desarrollo. (Hernández Partal, 2020)[13].

En las legislaciones más novedosas como indica Sarmiento[14] (Andalucía, Aragón, Extremadura) se da un cambio que consiste, en primer lugar, en descargar de contenidos el Plan General y, por tanto, configurar un modelo dual; y, en segundo término, atribuir la competencia para la aprobación definitiva a los propios Ayuntamientos[15].

[13] Este es el caso, por ejemplo de la Ley Balear, que opta por distinguir entre el Plan Estructural y el Pormenorizado con el objetivo, por un lado, de simplificar y facilitar la comprensión del primero y, por otro, conseguir, que los Planes de Ordenación Detallada sean más flexibles y puedan incluir toda la ordenación detallada correspondiente a las tres clases de suelo, o bien tramitar varios planes independientes, pero coordinados entre sí, en función de las demandas socioeconómicas y urbanísticas y de criterios de oportunidad política. El mismo objetivo persiguen también Extremadura y Valencia al separar las determinaciones estructurales pormenorizadas en dos planes distintos. En concreto, la Exposición de Motivos de la Ley de la Comunidad Valenciana reconoce que "la ley otorga el rango de ordenación estructural a aquellas determinaciones que implican decisiones de relevancia ambiental y territorial significativa respecto del modelo territorial; mientras que la ordenación pormenorizada se subordina a la ordenación estructural, y regula el uso detallado del suelo y la edificación, y las actuaciones de gestión urbanística".

[14] Sarmiento Acosta. Destaca también otra novedad de envergadura, y que supone ya poner en solfa al principio de jerarquía del sistema de planeamiento, es la que prevé el importante artículo 7 de la Ley, relativo a la invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, porque dispone en su apartado 2 que «La invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística».

[15] Ibidem. Ley de Urbanismo de Aragón el que prevé un sistema matizado de planeamiento general, porque reconoce al tradicional Plan General de Ordenación Urbana (arts. 38 y 48), pero también un Plan General simplificado (art. 290). El País Vasco (2006) plantea en su legislación un modelo opcional en el que deja al buen juicio de los Ayuntamientos la opción por la aprobación de un Plan General clásico o su separación en un plan estructural y otro pormenorizado. También recoge figuras interesantes, por novedosas, aunque escasamente utilizadas como el denominado Plan de Compatibilización entre municipios colindantes.

2.3. Ejecución del planeamiento. Actuaciones de régimen general y especial y sistemas de actuación

La LS56 formalizó tres sistemas o formas de llevar a cabo la ejecución del planeamiento; los sistemas de compensación, cooperación y expropiación.

La tensión jurídica y económica en la evolución de estos sistemas, tanto en las legislaciones estatales de 1976, 1992, 1998 como en las legislaciones autonómicas que, sobre todo desde la STC 61/1997, comienzan a aprobarse de forma completa, están vinculadas a la configuración estatutaria del derecho de propiedad y a la consideración -o no- de que el derecho a urbanizar, a hacer ciudad, forme parte de las prerrogativas del derecho de propiedad.

La evolución en este sentido parte de una concepción pro-propietario y del establecimiento del sistema de compensación como sistema preferente hacia una configuración del derecho a urbanizar desde la ley Régimen del Suelo y Valoraciones: Ley 6/1998, de 13 de abril (LS98), no tanto como parte de las prerrogativas del derecho de propiedad sino como parte del derecho al ejercicio de la libre empresa.

Este giro conceptual deriva en el asentamiento y la consolidación en el ordenamiento jurídico de sistemas de ejecución en los que sea un tercero, concesionario de la obra pública compleja que es el hecho urbano, el Agente Urbanizador, "el que ejecute el planeamiento como concesionario de la obra urbanizadora, y la no preferencia jurídica (otra cosa es que se prefiera por razones de oportunidad) de que sean los propietarios los que ejecuten las obras, pero no porque ostenten un "derecho de adquisición preferente".

La clave, quizás no suficientemente valorada, pues puede que estemos demasiado acostumbrados a ello, es la natural ligazón entre planeamiento y sistemas de ejecución que ha permitido, además, que nuestros sistemas de ejecución del planeamiento a través, sobre todo, de la equidistribución de beneficios y cargas induzca a ello, que la financiación completa de la obra urbanizadora por parte de los urbanizadores-propietarios privados, por lo que se da una apropiación sistémica y estructural en especie de las plusvalías urbanísticas por parte de los poderes públicos, un porcentaje (que variará en función de la Comunidad Autónoma) del aprovechamiento lucrativo destinado al Patrimonio Municipal del Suelo y además, el Ayuntamiento impulsor del planeamiento recibe la obra pública urbanizada sin coste alguno, además del creciente nivel de estándares urbanísticos dotacionales impuestos por ley. Esta fórmula, no lo olvidemos causa envidia y estupefacción desde una perspectiva comparada más allá de nuestras fronteras[16].

El legislador de 2007 (y ahora también el TRLSRU 2015) marca una nueva senda en este ámbito, sustentando su competencia de intervención desde el principio de la libertad de empresa, no establece instrumentos o sistemas de ejecución del planeamiento pero si presenta un marco de actuaciones sobre el territorio a partir de las cuales las Comunidades Autónomas desarrollarán y regularán sus instrumentos o sistemas de ejecución.

En este ámbito vemos tres grupos de legislaciones urbanísticas:

a) **Las que no regulan el régimen de actuaciones y se mantienen en el modelo clásico de sistemas de ejecución del planeamiento, con algún *guiño* estatal y se mantienen en la dualidad actuaciones sistemáticas y asistemáticas.**

   Legislaciones anteriores a 2007, Castilla y León (1999), P. Asturias (2004) remite a la legislación estatal (art 11) mantiene los sistemas clásicos (compensación, cooperación y expropiación) en actuaciones sistemáticas, La Rioja (2006), Galicia (2016 y 2019) sistemas tradicionales cooperación, expropiación, compensación. Cataluña (2010). R. Murcia (2015) sistemas de concertación, compensación, cooperación, concurrencia y expropiación, Cantabria (2022) régimen de actuaciones aisladas e integradas donde operan los sistemas de ejecución (compensación, expropiación, concesión de obra urbanizadora) admite la posibilidad de reparcelación en régimen de propiedad horizontal.

   Madrid (2001) en tramitación proyecto de ley que realiza modificaciones de interés. País Vasco (2011) (actuaciones aisladas y actuaciones integradas-sistemas públicos expropiación, concertación, privados agente urbanizador, ejecución privada y cooperación). Navarra (2017) sistemas de ejecución privada (compensación, reparcelación voluntaria, agente urbanizador) y ejecución pública (cooperación, ejecución forzosa, expropiación).

[16] Alterman (2007)

b) **Las que sólo asumen parcialmente el régimen general de las actuaciones de trasformación.**

Castilla-La Mancha (2023) actuaciones urbanizadoras, gestión directa e indirecta.

c) **Las que asumen las actuaciones de régimen general y especial con especificidades.**

Aragón (2014) distingue la gestión directa e indirecta y establece una modalidad de sectores concertados de urbanización prioritaria. Baleares (2017) Establece como prioridad las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Sistemas: compensación, cooperación, expropiación. Canarias (2017) títulos V y VI régimen de actuaciones y sistemas de ejecución (concierto, compensación, ejecución empresarial, cooperación, expropiación y ejecución forzosa) además de ejecución de sistemas generales y actuaciones edificatorias. Extremadura (2018) combina el régimen de las actuaciones de la legislación básica con las llamadas actuaciones sistemáticas y actuaciones simplificadas. Andalucía (2021) establece el régimen de actuaciones, distingue ejecución sistemática (actuaciones de nueva urbanización y reforma interior) y asistemática (actuaciones de mejora urbana), admite para la ejecución pública todas las modalidades previstas en la legislación, y sistemas de ejecución de compensación, cooperación y expropiación. Valencia.

2.4. El reto de la intervención en la ciudad existente. Breve referencia al Régimen jurídico de las actuaciones sobre el medio urbano[17]

En el paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI) es la intervención sobre la ciudad existente el reto más importante y difícil de la acción urbanística. Un tipo de intervención que debe ser principalmente preservadora más que de sustitución[18], ya que desde cualquier perspectiva que se quiera observar el hecho urbano (sea física, social, económica o medioambiental) resulta poco razonable, incluso como hipótesis, el desecho periódico de la ciudad para desarrollar otra nueva sobre ella.

Al igual que el modelo urbanístico que emergió con la Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo (LS56), la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS07) se centró en la producción de nueva ciudad, ya fuera sobre suelo en situación básica rural (actuación de nueva urbanización, art. 14.1.a.1 LS07) o sobre suelo urbanizado (actuación de reforma o renovación de la urbanización, art. 14.1.a.2 LS07) o incluso con la intención de obtener dotaciones gratuitas para mejorar la ciudad (actuación de dotación, art. 14.1.b LS07). Sin embargo, la LS07 no dispuso de ningún instrumento para la preservación urbana[19], por lo que la única herramienta contemplada continuó siendo el fomento de la rehabilitación, de resultados tan insuficientes. Tuvo que ser la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R), con los antecedentes de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y sus acciones de rehabilitación y renovación para la sostenibilidad del medio urbano (art. 109 LES) y el RDL 8/2011 con las actuaciones de rehabilitación urbana (art. 18 RDL 8/2011), la que definiera un régimen jurídico específico para la intervención en la ciudad existente al objeto de su preservación. Es el régimen de las actuaciones sobre el medio urbano (aMU).

Este régimen jurídico se inserta posteriormente en la *agrupación* normativa que supone el 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), aunque como un régimen especial y diferenciado como constata el Consejo de Estado con motivo de su dictamen sobre el TRLSRU[20].

[17] *In extenso*. Cerezo & Tejerina & Lora-Tamayo.(2025).

[18] Aunque observamos en el panorama comparado casos de sustitución de barrios degradados y obsoletos muy a la haussmaniana que a nuestros ojos causan estupefacción Plassard & Mesnard (2018).

[19] A pesar de su voluntarismo, como planteaba la EM I LS07: «En tercer y último lugar, 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».

[20] «*A la vista de lo expuesto, la refundición operada mediante el texto consultado presenta dos características singulares:*

- *De una parte, se trata más de una agrupación de dos textos legales distintos, bajo una única veste formal que de una auténtica fusión material de normas. La refundición proyectada está condicionada por la pertenencia a distintos grupos normativos de los textos a aunar. En consonancia con esta circunstancia, el proyecto elaborado se limita, en su práctica totalidad, a recoger de manera separada, por mera yuxtaposición, las previsiones de la Ley de Suelo y el de la Ley 8/2013, de 26 de junio, sin realizar una auténtica integración normativa. Ello no es reprochable por cuanto no cabe ir más allá, al pertenecer, como se ha señalado reiteradamente, las*

Como régimen especial y diferenciado, las aMU garantizan un marco normativo idóneo que no solo llena las lagunas legales existentes hasta la L3R, sino que suprime los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y propicia la generación de ingresos para hacer frente a sus objetivos (EM I L3R).

Para el desarrollo efectivo de las aMU, la L3R va a adoptar una serie de determinaciones nucleares que cuestionan los axiomas del urbanismo clásico e incluso los definidos para las actuaciones del régimen general, sean de transformación o edificatorias (arts. 7.1 y 7.2 TRLSRU). Al margen de las clases y sus categorías de suelo y, como ya hiciera la LS07, la L3R va a: 1) definir distintos tipos de actuaciones básicas en función de su objeto; 2) aprovechar todas las flexibilidades que le permite el marco de la regulación básica; 3) permitir unir el suelo y el vuelo en el cumplimiento de deberes; 4) establecer la obligación de participar, frente a la participación facultativa u opcional de las actuaciones de transformación; 5) extender el deber de conservación a estas nuevas actuaciones y 6), permitir afrontar la acción urbanística desde la integralidad, uniendo lo físico, lo social, lo económico y lo medioambiental en una estrategia administrativa global y unitaria.

Pero para lograr poner en práctica esas determinaciones es necesario modificar algunas regulaciones e innovar otras. Así, la L3R define tres mecanismos: 1) la ampliación del deber de conservación (art. 9.1 TRLS08 modificado por la Disposición Final (DF) 12 L3R, actualmente art. 15 TRLSRU), 2) la Memoria de viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano, MEaMU[21] (art. 11 L3R, actualmente art. 22.5 TRLSRU) y 3) la distribución "especial" de costes y beneficios[22] (art. 10.1.a L3R posteriormente art. 24.2.a TRLSRU).

Partiendo de esa arquitectura jurídica y sin perjuicio de los acuerdos de las distintas Comisiones Bilaterales[23], este nuevo régimen jurídico fue recurrido por la Generalitat de Cataluña[24], lo que dio pie a la STC 143/2017[25] por la que se declaró la inconstitucionalidad de los modos de ejecución de las aMU (art. 9.3 TRLSRU), los contenidos de la MEaMU (letras del art. 22.5 TRLSRU) y las reglas especiales de las aMU (art. 24.1 parcialmente y el art. 24.2 TRLSRU), pero declarando constitucional y de aplicación plena y prevalente todo lo demás, que sigue siendo la esencia de su régimen jurídico.

A partir de esa sentencia han sido las CCAA las que, en el ámbito de sus competencias, han desarrollado las aMU de manera variopinta. Algunas no las contemplan, otras se han limitado a enunciarlas, otras a referenciar la normativa básica, otras a desarrollarlas de manera coherente y, las menos, las han desarrollado de manera divergente o alternativa.

A la hora de analizar y comparar la regulación de las actuaciones sobre el Medio Urbano (aMU) en las diecisiete regulaciones autonómicas y las dos Ciudades Autónomas se ha de partir del canon de la regulación básica, que sin agotar su regulación, sí define un tipo de regulación separada y especial del resto de

disposiciones refundidas a grupos normativos distintos. Únicamente existe auténtica integración normativa en algunos preceptos concretos -en especial en los artículos 2, 3 y 4- y el proyecto lo hace adecuadamente.
- De otro lado, el texto refundido consultado se configurará - de manera un tanto inusual en nuestro derecho- como norma de cabecera de dos grupos normativos distintos -el urbanístico y el de renovación urbana-, jugando sus previsiones distintas funciones en cada uno de ellos».

[21] Es importante no confundir la MEaMU con el Estudio de Viabilidad Económico Financiera o Estudio Económico Financiero, para el PGOU (Plan General de Ordenación Urbana) art. 12.2.1.h TRLS76 o para los Planes Parciales art. 13.2.g TRLS76.

[22] Tampoco confundir con la equidistribución (clásica) de beneficios y cargas en suelo urbanizado (art. 8.3.c TRLS08 modificado por DF12 L3R, ahora art. 14.c TRLSRU).

[23] Por ejemplo la del País Vasco: Resolución de 31 de marzo de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

[24] Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la L3R.

[25] Chinchilla Peinado (2022). *La regulación de la intervención sobre la ciudad existente en el derecho urbanístico español. Su incidencia sobre el derecho de propiedad* Revista Derecho & Sociedad, N° 59 / pp. 1 - 34 subraya como "La concreción del alcance jurídico de la renovación urbana requiere superar una concepción simplificadora que la equipara a meras actuaciones de sustitución, adaptación y transformación de las tramas existentes de la ciudad (concepción espacial). El enfoque transversal da paso al concepto de renovación urbana integral (concepción material), donde se pone el énfasis en el proceso, y no tanto en la concreta acción. Al margen de precedentes anteriores, la Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible de 2007 incorpora la voluntad de los Estados miembro de acordar estrategias y principios comunes para las políticas de planificación urbana, e incide en la necesidad tanto de desarrollar políticas que favorezcan el desarrollo urbano integrado, como en focalizarse en las áreas urbanas más desfavorecidas. Allí aparece ya como objetivo la lucha contra el cambio climático, planteándose desde la renovación urbana a gran escala a través de la mejora de la eficiencia energética de las ciudades europeas mediante una acción coordinada".

actuaciones básicas que se pueden definir en la situación básica de suelo urbanizado.

Así, desde el punto de vista de las regulaciones autonómicas que desarrollan o contemplan algunas actuaciones o mecanismos bajo el paraguas de las aMU es posible extraer una imagen muy heterogénea donde, en ocasiones, no resulta fácil detectar las equivalencias o disonancias, por cuanto que parten de supuestos apriorísticos distintos. Hay regulaciones que resultan fieles a la regulación básica, otras que asimilan conceptos y determinaciones, otras que divergen, otras que niegan la regulación especial de las aMU y, finalmente, otras que no las han desarrollado.

A partir de la regulación básica, pero sin perjuicio de que las CCAA deseen mantener dicho concepto jurídico en sus regulaciones urbanísticas, cabe extraer las siguientes conclusiones en relación a las aMU:

- Únicamente las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, lógicamente pues no se iba a dar un tiro en el pie el legislador estatal, disponen de una regulación urbanística conforme a la regulación básica señalada por ser una competencia plena del Estado su definición (DA 3 TRLSRU).
- Es cierto que hay regulaciones autonómicas que han acercado su regulación urbanística a la regulación básica al suprimir las categorías del suelo urbano de la LRSV98 (consolidado y no consolidado), definiendo el genérico y único suelo urbano (Andalucía, Illes Balears, Cantabria y Extremadura).
- Con excepción de La Rioja, la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia (que no contemplan las aMU), el resto de CCAA, que las contemplan, mantienen la dicotomía del suelo urbano consolidado y no consolidado con una aplicación dispar sobre las aMU de regeneración y renovación:
    - Las que permiten aMU de regeneración y renovación tanto en suelo urbano consolidado como no consolidado: Aragón, Principado de P. Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Comunitat Valenciana.
    - Las que solo permiten las aMU de regeneración y renovación en suelo urbano no consolidado: Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.
- Por último, interesa señalar aquellas regulaciones que habilitan la extensión de las aMU a los núcleos rurales tradicionales en suelo urbano como las regulaciones gallega y vasca y con algunas excepciones o singularidades de las regulaciones asturiana y canaria.

A la vista de la regulación básica aprobada en el año 2013 con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R) y considerando que el plazo transcurrido es más que razonable para haber realizado los cambios legislativos y normativos necesarios, incluso considerando los efectos de la STC 143/2017, observamos que:

A día de hoy y con contadas excepciones sigue sin desarrollarse por parte de las Comunidades Autónomas el régimen jurídico separado y especial de las actuaciones sobre el Medio Urbano (aMU) o, al menos, no de manera plena.

Dentro del listado de excepciones y con distintas intensidades de adaptación tenemos las regulaciones de Illes Balears, Galicia y Comunidad Valenciana que han desarrollado de manera conforme al TRLSRU sus regulaciones.

En un segundo escalón tenemos Aragón, Principado de P. Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Comunidad Foral Navarra y País Vasco que realizan una importante pero incompleta adaptación.

Y en un tercer escalón, tenemos las restantes que, o bien no han desarrollado o confunden el régimen general de las actuaciones de transformación y el especial de las actuaciones sobre el Medio Urbano.

En síntesis, a pesar de la STC 143/2017 disponemos de una regulación básica potente para la intervención en la ciudad existente al objeto de su preservación integral, que permite superar las barreras y rigideces de la regulación anterior, pero algunas Comunidades Autónomas no han completado su parte del recorrido. Ello no supone un problema para la implementación de las actuaciones sobre el Medio Urbano si tenemos en cuenta el principio de prevalencia de la regulación básica y los distintos programas de ayudas que, sin trastocar el modelo definido por el legislador, deben servir para afrontar los retos del medio urbano, las desigualdades, su obsolescencia y su sostenibilidad integral.

3. Bibliografía

Alterman, R. (2007): More Than Land Assembly: Land Readjustment for the Supply of Urban Public Services. En Y.H. Hong & B. Needham (Dir.) *Analyzing Land Readjustment Economics, Law, and Collective Action* (pp. 57-86). Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass Editors.

Cerezo Ibarrondo, A. (2022): Análisis de las propuestas legislativas para paliar los efectos de la nulidad en los instrumentos de ordenación urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)*. ISSN 1139-4978, Año 2022, n.º 358, págs. 51-104.

Cerezo Ibarrondo, A. (2023): Las determinaciones, estudios e informes de la regulación básica para el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en los instrumentos de ordenación urbanística. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*. ISSN 0211-9560. N.º 126 mayo-agosto 2023. Págs. 331-370.

Cerezo, A. & Lora-Tamayo M. & Tejerina, J.I. (2025): *Estudio comparado de las Actuaciones en el Medio Urbano 2024, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254. Vol. LVII, N.º 223 primavera 2025. Págs. 398 - 421.

Chinchilla Peinado, J. A. (2022): La regulación de la intervención sobre la ciudad existente en el derecho urbanístico español. Su incidencia sobre el derecho de propiedad *Revista Derecho & Sociedad*, N° 59, pp. 1 – 34.

De Santiago Rodríguez, E. (2023): Estudio comparado sobre la clasificación del suelo y la regulación de los Núcleos Rurales en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254. Vol. LV, N.º 218, invierno 2023. Págs. 1251-1298.

Descalzo, A & Rando, E & Lora-Tamayo, M (Dirs.) (2024): *Organización y regulación de la supramunicipalidad. Análisis de soluciones comparadas y buenas prácticas*. Tirant Lo Blanc. 2024.

Fernández Montalvo, R. (2007): Legislación urbanística estatal y autonómica. Principios e instituciones comunes. *Serie Claves del Gobierno Local, 5 Fundación Democracia y Gobierno Local* ISBN: 978-84-612-1516-4.

Fernández Valverde, R. (2023): La nulidad del planeamiento urbano una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, ISSN-e 2659-3254, ISSN 1133-4762, Nº 217, 2023 (*Ejemplar dedicado a: El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro*), pp. 699-712.

Guid, C. (2018) : *Rénovation urbaine et démolitions: une indéniable rupture*. Mayo 2018. https://politiquedulogement.com/2018/05/renovation-urbaine-et-demolitions-une-indeniable-rupture/.

Hernández Partal, S. (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado (II) *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, ISSN-e 2659-3254, ISSN 1133-4762, Nº 206, 2020, pp. 945-970

Hernández Partal, S (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado (I) *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, ISSN-e 2659-3254, ISSN 1133-4762, Nº 205, 2020, pp. 613-642.

Lora-Tamayo Vallvé, M. (1999): Autonomía local y poder autonómico de sustitución (Comentarios a la STC 11/1999, de 11 de febrero, y aplicabilidad a otros preceptos de normativas autonómicas). *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN 1139-4978, Año nº 33, Nº 173, 1999, pp. 93-106.

Lora-Tamayo Vallvé, M. (1999): Desintonía jurisprudencial en relación con la aplicación de la Sentencia del TC 61/97. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, ISSN 1139-4978, Año nº 33, Nº 167, 1999, pp. 31-55.

Lora-Tamayo Vallvé, M. (2000): Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Una visión de conjunto. *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, Nº 151, 2000, pp. 405-424.

Lora-Tamayo Vallvé, M. (2015): *La EUropeización del territorio.* Ed. Dykinson. 2015.

Lora-Tamayo Vallvé, M. (2017): *The EUropeanisation of Planning Law. The European -land use-silent revolution*. Thomson Reuters. 2017. (versión actualizada en inglés).

Plassard F. & Mesnard I. (2000): Faut-il démolir les banlieues? *Géocarrefour* Année 2000 75-2 pp. 165-172.

Sarmiento Acosta, M. J. (2009): *Los Planes Generales de Ordenación como paradigmas del urbanismo español.* Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 248, 2009.

Sarmiento Acosta, M. J. (2018): El régimen jurídico del suelo no urbanizable en el Estado autonómico. Características y tendencias, Andavira, Santiago de Compostela, 2018.

Sarmiento Acosta, M. J. (2022): De nuevo sobre los Planes Generales de Ordenación. Estudio comparativo de las modificaciones de los últimos años. Vol. 56 Núm. 356 (2022): *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*.

4. Listado de Acrónimos/Siglas

aMU	actuaciones sobre el Medio Urbano
art./arts.	Artículo/s.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
DF	Disposición Final
DUSI	Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado.
EM	Exposición de motivos.
FJ	Fundamento Jurídico de la Sentencia a que se refiera (p. ej., STSJ AND 3237/2005, FJ2: Fundamento Jurídico Segundo de la STSJ…).
L3R	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo.

LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS98	Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones:
MEaMU	Memoria de viabilidad Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional, seguido de su número, p.ej. STC 37/1987.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo seguido del número de referencia Roj (Repositorio Oficial de Jurisprudencia) del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), p. ej., STS 1405/2016.
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo del año 2008 (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).
TRLS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).
TRLS92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1/1992, de 26 de junio).
TRLSRU 2015	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 519-536
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.3

CC BY-NC-ND

La construcción de la práctica urbanística en las comunidades autónomas: el caso de Castilla y León

Ángel María Marinero-Peral [1]

[1] Arquitecto urbanista
Secretario General de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de Castilla y León

Resumen: El urbanismo fue una de las primeras competencias de las Comunidades Autónomas, hace ya más de cuarenta años. Desde entonces estas han buscado su lugar entre los poderes local y central, entre el protagonismo municipal en las decisiones sobre el uso del suelo, y la influencia del gobierno central en la fiscalidad y en el despliegue de las infraestructuras. Tras un periodo de práctica inercial, en 1997 el Tribunal Constitucional obligó a abordar un proceso normativo, que se ha generalizado, quizá con exceso. Y en los años siguientes la Jurisprudencia y la Academia han reclamado la ordenación del territorio, esto es, la planificación a escala regional o supramunicipal, en la que el éxito autonómico ha sido menor. En este texto el caso de Castilla y León se utiliza como ejemplo y espejo de las demás comunidades, evocando la evolución de los enfoques en diferentes periodos.

Palabras clave: Urbanismo; Normativa; Ordenación del territorio; Regeneración urbana; Energía.

Building Urban Planning Practice in Spain: the case of Castilla-y-León

Abstract: Urban planning was one of the first powers devolved to the 17 Spanish Regions –more than 40 years ago. Since then, they have sought their place between local and central powers, between municipal prominence in decisions on land use, and the influence of the central government in taxation

Recibido: 16.07.2024; Revisado: 15.11.2024
Correo electrónico: angelmarineroperal@hotmail.com; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9635-7180

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

and infrastructure deployment. After a period of inertial practice, in 1997 the Constitutional Court forced a regulatory process to be addressed by the Regions, which has become widespread, maybe with some excess. And in the following years, Jurisprudence and the Academy have called for regional planning with limited success. In this text the case of Castilla-y-León is used as an example and mirror of other Spanish Regions, evoking the evolution of approaches in different periods.

Keywords: Urban Planning; Urban Law; Regional Planning; Urban Renovation; Energy.

1. Introducción

El urbanismo fue una de las primeras competencias que asumieron las Comunidades Autónomas, en los albores del proceso de reorganización territorial de España, hace ya más de cuarenta años. Iba de su mano la ordenación del territorio, que era entonces algo abstracto, sin contenido real. Esa es una de las razones para que se haya mantenido en la práctica el histórico protagonismo de la administración local en la generalidad de las decisiones sobre el uso del suelo.

¿Qué papel han tenido entonces las Comunidades Autónomas? Para intentar responder esa pregunta, comentaré el proceso de construcción de la práctica urbanística autonómica, usando el caso de Castilla y León como ejemplo y espejo de las demás; en el plano temporal, divido el texto en intervalos de cinco años (salvo el primero, que será de doce) lo que me permitirá ordenar y estructurar hasta cierto punto un proceso de evolución continua, aún en marcha.

2. De 1982 a 1993: doce años de práctica inercial

Pondremos el reloj a cero el 29 de enero de 1982, día en el que se publicó el Real Decreto 3412/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencias de competencias y servicios de la Administración del Estado al Consejo General de Castilla y León en materia de urbanismo. Se abrió ahí una larga etapa que llamo "de práctica inercial": se siguió haciendo lo que hacía la administración central, que gestionaba los asuntos del día a día de forma muy descentralizada. El control sobre el urbanismo local se articulaba a nivel provincial, en las Comisiones Provinciales de Urbanismo (CPU), órganos más bien complacientes con las propuestas municipales. Solo las capitales de provincia y los otros municipios con más de 50 000 habitantes tenían que acudir a Madrid para conseguir que sus planes se aprobaran por orden ministerial; a ese nivel, simplemente cambiamos Madrid por Valladolid, y al ministro por el consejero competente. En cuanto a las CPU, se encuadraron sin mayor problema en las delegaciones territoriales del gobierno regional en cada provincia: los mismos funcionarios aplicaban los mismos criterios. Y la composición de las CPU apenas varió, manteniendo la presencia de corporaciones socioeconómicas y profesionales; por ejemplo, la influencia de las cámaras de la propiedad urbana iba más allá de la coincidencia de siglas: varios de los vocales de una típica CPU (la de urbanismo) eran a su vez socios de la CPU (la de los propietarios).

Esta levedad de la intervención autonómica sobre el urbanismo contrasta fuertemente con el enfoque activo que adoptaban los ayuntamientos en aquellos años. Veamos por qué, retrocediendo hasta 1956. Es amplio el consenso para reconocer que la primera ley del suelo[1] estableció los principios que han regido el urbanismo español durante casi 70 años: por un lado, respeto a la propiedad privada del suelo, y por otro, potestad pública para decidir sobre su uso, con el fin de que dicho uso responda al interés general. Pero también es amplio el consenso para reconocer que aquella ley de 1956, sin perjuicio de su modernidad formal, tuvo una aplicación muy limitada, ya que ni el sistema político ni el contexto socioeconómico la favorecían. Más limitada aún fue su aplicación en Castilla y León: lejos de los focos de actividad constructiva de las regiones costeras o densamente pobladas, solo las grandes ciudades que experimentaron procesos de industrialización, como Valladolid, Palencia o Burgos, hicieron uso efectivo de aquella norma.

Veinte años más tarde llegó una nueva ley del suelo[2], y poco después la Constitución de 1978

[1] Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (BOE 14/05/1956).
[2] Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 5/05/1975), recogida en el texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (BOE 16/06/1976) y completada por los reglamentos de planeamiento, gestión y disciplina aprobados en 1978.

atribuyó las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio a las comunidades autónomas. A continuación, los estatutos de autonomía asumieron dichas competencias sin dudar, pero su ejercicio comenzó manteniendo el marco jurídico vigente, de modo que el traspaso competencial fue un proceso más formal que sustantivo. Más importante fue que, a diferencia de la ley anterior, el marco normativo sustentado sobre el texto refundido de 1976 sí tuvo un notable grado de aplicación, gracias en gran parte a que entró en vigor poco antes de las primeras elecciones municipales, celebradas en 1979. Así en Castilla y León, como en la mayor parte de España, los recién elegidos ayuntamientos democráticos abordaron con entusiasmo la elaboración de Planes Generales de Ordenación Urbana (los PGOU), que se concebían como el instrumento adecuado, en manos de la representación popular, para transformar y regenerar la ciudad heredada de la época franquista.

Activismo municipal y prudente inercia autonómica son pues las notas características de este primer periodo. El mayor interés está en los procesos de elaboración, gestión y aplicación de aquellos PGOU municipales: en Castilla y León, las capitales de provincia, salvo Soria, consiguieron aprobarlos entre 1982 y 1986, en un plazo que ahora se nos antoja brevísimo; los núcleos de segundo orden siguieron algo más tarde, en un proceso que cerró en 1989 la difícil aprobación del PGOU de Ponferrada. Entre los municipios de Castilla y León con más de 5000 habitantes permanecían sin planeamiento en 1990 los situados en comarcas tradicionalmente conflictivas como El Bierzo, la periferia urbana de León y los valles abulenses del Tiétar y el Alberche. Yendo a los resultados, es también un lugar común alabar la bondad de aquellos planes, tanto por la calidad y ambición de su contenido, fruto de la dedicación de una generación de profesionales comprometidos, como por el novedoso alcance de la participación social, protagonizada por un universo asociativo en ebulición, y por la voluntad política para aplicarlos. Para el caso de Castilla y León hay que destacar que optaron por evitar las tendencias más radicales de la época, como el "crecimiento cero", que sugería una drástica limitación del suelo urbanizable y las infraestructuras de transporte. En el lado negativo habría que recordar: las dificultades de la gestión urbanística, lastrada por el protagonismo de los propietarios en ausencia de un sector empresarial especializado; la ausencia de planeamiento en la mayoría de los pequeños municipios; y, sobre todo, el escaso respeto de la normativa en extensos ámbitos periurbanos y rurales.

Por supuesto hubo excepciones dentro de esa atonía general en la práctica urbanística autonómica: cabe citar dos proyectos con ambición de norma general: la adaptación de la Ley del Suelo en Galicia, de 1985, y el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística aprobado en 1990; más numerosas fueron las iniciativas de carácter parcial, con las que exploraron ámbitos que se consideraban poco o mal desarrollados en las leyes estatales: en primer lugar, desde luego, todo lo relativo a la ordenación del territorio; pero también la preocupación por los problemas específicos del suelo no urbanizable, de los núcleos rurales y de los espacios naturales protegidos, las fórmulas más novedosas para la gestión urbanística y el refuerzo de las medidas de protección de la legalidad, que siempre han estado lastradas por la incomprensión social y la apatía de la administración local. Por fin, en esos años surgieron iniciativas pioneras de planificación territorial, cuya variedad ahora sorprende, y se explica por su carácter experimental[3].

Con el cambio de década se acumularon los factores que acabarían produciendo un cambio de actitud por parte de la administración autonómica. En primer lugar, el aumento en los precios del suelo y de la vivienda generaba una creciente inquietud social a la que era imperativo responder. Por parte municipal se reclamaban nuevas normas que diesen amparo a diversas novedades con las que experimentaba el planeamiento. Más al fondo, el despliegue de las competencias sectoriales iba haciendo cada vez más frecuente el surgimiento de conflictos entre administraciones. Movido por todo ello, el gobierno central puso en pie entre 1990 y 1992 el tercer marco normativo del urbanismo español[4], mediante el cual se introdujeron relevantes novedades, abriendo un largo y aún inacabado camino para desvincular las facultades urbanísticas del contenido del derecho de propiedad. Más allá del debate teórico, a corto plazo se abrió un conflicto constitucional con las

[3] Por ejemplo, en Asturias se aprobaron las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (BOPA 23/02/1991) y las Directrices subregionales para la franja costera (BOPA 16/02/1994); en Canarias, el *Plan Insular* de Ordenación Territorial de *Lanzarote* (BOC 17, 19 y 21/06/1991); y en Navarra, las Normas Urbanísticas Regionales (BON 20/04/1987) y los primeros proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal (PSIS), instrumentos específicos para la intervención directa sobre el territorio, en cuyo desarrollo la comunidad foral fue pionera.

[4] Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE 27/07/1990), recogida en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio (BOE 30/06/1992).

comunidades autónomas, de pronto muy celosas de unas competencias a las que aún no habían hecho demasiado caso.

3. De 1994 a 1998: poniendo en marcha la maquinaria

A comienzos de los años 90 varias comunidades autónomas se van decidiendo a acometer procesos de elaboración de herramientas normativas y planificadoras. Los que van a llegar a puerto conformarán la verdadera "primera generación" de leyes urbanísticas y de instrumentos de ordenación del territorio, acumulándose a las iniciativas pioneras que ya hemos comentado. Entre las leyes, que hoy ya están todas derogadas, abrieron ese camino las de Navarra y la Comunidad Valenciana en 1994, la de Madrid en 1995 y la de Galicia en 1997. De los planes territoriales, hay que recordar por su ambición el Plan Territorial General de Cataluña (1995), las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997) y las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (1998).

La mayor parte de las comunidades, en cambio, fueron dilatando los procesos de elaboración de sus normativas, en la espera de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la legislación estatal de 1990-92. Pesaba la incertidumbre sobre el sentido de la sentencia que dictaría el Tribunal Constitucional, y generaban inquietud los sucesivos intentos de reforma que proponía el gobierno central. Por fin, la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional tuvo un efecto mayor del esperado, e incluso, sorpresivamente, eliminó la posibilidad de aplicar el texto refundido de 1992 como legislación supletoria. De ahí que a largo plazo el efecto más relevante de la sentencia fue la obligación que surgió, en la práctica, de que cada comunidad aprobase una legislación urbanística completa. Lo que antes era una opción de política urbanística se convirtió de pronto en un imperativo a cuya más pronta consecución instaban ayuntamientos, empresas y profesionales.

De forma inmediata era necesario resolver los problemas derivados de la recuperada vigencia del texto refundido de 1976, en coexistencia con preceptos no anulados de 1992, con una profusa legislación sectorial y con las últimas reformas puntuales de la normativa estatal. Un verdadero galimatías donde la peor parte se la llevaban los municipios que habían revisado sus planes generales de acuerdo con la legislación de 1990-92, ya que esta había sido en gran parte anulada[5]. Tampoco estaban exentos de problemas los otros municipios con más de 20 000 habitantes, puesto que sus ayuntamientos habían aplicado directamente algunas innovaciones que quedaron sin cobertura legal, destacando entre ellas las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano, cuya eventual reversión hacía temblar las haciendas locales; en cambio, no habían llegado a adaptar sus planes generales, así que estos no peligraban[6]. La respuesta que se dio fue muy variada según la situación de cada comunidad, pero en poco tiempo se generalizó la opción de aprobar leyes de medidas urgentes que dieran cobertura a los planes y a las cesiones que habían quedado sin amparo legal[7].

Solventada esta peripecia, que en su momento se vivió como un verdadero terremoto urbanístico, se retomaron los procesos de elaboración normativa, pero los resultados fueron produciéndose con cierta lentitud. Para empezar, en 1998 apareció un nuevo marco normativo estatal[8], el cuarto ya, dictado con respeto a la sentencia del Tribunal Constitucional pero con novedades importantes y polémicas, entre las que destacó, en cuanto a la clasificación del suelo, la doctrina del "suelo urbanizable residual" que había impulsado el Tribunal de Defensa de la Competencia. Ahora bien, las administraciones regionales y locales, en su generalidad, ignoraron en la práctica este criterio de la legislación básica, convencidas de la ineficacia de la competencia en el mercado de suelo y recelosas de los efectos nocivos de la ausencia de control público sobre el desarrollo urbano. Mientras tanto se iba poniendo de manifiesto la dificultad de aprobar leyes tan complejas y socialmente comprometidas como son las urbanísticas, en ausencia de mayorías parlamentarias sólidas. Dentro de 1998 solo lo consiguieron Castilla-La Mancha y La Rioja, que abrieron así la que se convertiría en "segunda generación" de las leyes urbanísticas autonómicas. Otras comunidades continuaron la práctica de dictar leyes parciales, en especial

[5] En Castilla y León, tres capitales de provincia tenían planes generales adaptados a la ley del suelo de 1990 o al texto refundido de 1992, y por tanto de difícil o cuestionada vigencia: Palencia (1991), Soria (1994) y Valladolid (1996).
[6] En Castilla y León, nueve municipios que aplicaban el texto refundido de 1992, con sus cesiones de aprovechamiento en suelo urbano que quedaron sin cobertura legal, pero no habían revisado sus planes generales.
[7] Sirva como ejemplo Castilla y León con la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo (BOCyL 16/10/1997). Con perspectiva histórica, la novedad más relevante fue la introducción de los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, que luego aparecerían en la ley estatal de 1998 y en casi todas las leyes autonómicas.
[8] Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE 14/04/1998).

sobre ordenación del territorio y protección del suelo rústico o no urbanizable.

Precisamente la Ley de Ordenación del Territorio fue la primera norma relevante aprobada en Castilla y León, en 1998, con retraso respecto de la mayor parte de las comunidades. La ventaja fue contar con un marco de referencia ya bastante contrastado, con un modelo de norma desdoblado en una primera parte algo abstracta (los principios y los objetivos de la ordenación del territorio) y otra más concreta, en la que se regulan los instrumentos de ordenación territorial, divididos según su ámbito regional, subregional (en las comunidades más extensas) y especial, y con cierto detalle sobre su contenido, sus efectos y sus procedimientos de aprobación y modificación. Frente al inmediato recelo municipal, fue necesario aclarar que estos instrumentos no venían a competir con el planeamiento urbanístico para ordenar detalladamente el suelo: su aspiración, más limitada, era la de complementar los sistemas de planificación urbanístico y sectorial, ya existentes, centrándose en los que son claramente sus puntos débiles: por un lado, el tratamiento de los problemas de ámbito supramunicipal, una necesidad siempre más evidente en las grandes áreas urbanas y sobre todo en sus periferias; por otro lado, la coordinación de las actuaciones sectoriales que por su relevancia tengan clara incidencia territorial. Para manejar esa convivencia de sistemas de planificación, que se preveía más difícil de lo que realmente ha sido en la práctica, las leyes de ordenación del territorio han solido incluir un sistema de vinculación variable: por ejemplo, en Castilla y León algunas de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio son “de aplicación plena” (vinculantes en todo caso y habilitadas para modificar directamente los planes, programas y proyectos en vigor), mientras que otras son “de aplicación básica” (es decir, vinculantes en cuanto a sus fines, pero admitiendo soluciones y desarrollos diversos) y el resto son “de aplicación orientativa”, recomendaciones dirigidas a las administraciones. Ahora bien, la experiencia nos dice que en el éxito de los instrumentos de ordenación del territorio, aún siendo imprescindible contar con una base normativa clara, lo que resulta decisivo es el consenso social y administrativo que solo se consigue con amplios procesos de participación previa.

4. De 1999 a 2003: el despliegue normativo

En los cinco años transcurridos desde 1999 hasta 2003 se desplegó una fuerte actividad normativa: era imperativo contar con una legislación urbanística completa en cada comunidad, adaptándose a los cambios en la legislación del Estado y dando cobertura a las múltiples innovaciones que se planteaban en un momento de hiperactividad urbanística, con el sector inmobiliario en despegue y las maquinarias municipales por fin a pleno rendimiento, tras años de cierta atonía. Así en 1999 se aprobaron leyes de urbanismo en Aragón, Canarias y Castilla y León; en 2001 se aprobaron en Murcia, Cantabria, Madrid y Extremadura; y en 2002 le llegó el turno a Andalucía, Asturias, Cataluña, Navarra y Galicia; además de varias reformas de carácter parcial que se fueron acumulando, y que en adelante omito en este texto que tiene vocación de resumen.

El caso de Castilla y León nos sirve como ejemplo para evocar aquellos procesos: aunque la estabilidad normativa que proporcionaron las nuevas leyes urbanísticas nos haga olvidarlo, en los años previos se insistía desde los más variados ámbitos sociales en la urgencia de aprobar una legislación autonómica completa. Por ello es fácil entender que las propias normas justificaran su conveniencia y oportunidad con el simple relato del previo devenir del marco jurídico del urbanismo, concluyendo del mismo que la situación implicaba una llamada al legislador autonómico, tanto para aclarar la complejidad normativa como para ejercer sus propias competencias. Un elemento clave para entender por qué unas normas han resultado más longevas que otras, es la mayor o menor importancia de la participación social previa al trámite parlamentario. Esta regla no escrita sigue vigente: la exposición al público, los informes de instituciones y asociaciones, los dictámenes de expertos… consumen tiempo, pero permiten disponer de proyectos normativos solventes y sustentados en un amplio consenso social.

No es este lugar para analizar con detalle el contenido de aquellas normas, pero sí sus objetivos y las líneas generales de su estructura, que han pervivido con pocas alteraciones de fondo. Se partía de la aceptación expresa o implícita de los principios del ordenamiento urbanístico consolidados desde 1956: la llamada “cultura urbanística española”. Aunque esa tendencia conservadora quedaba oscurecida al darse nueva redacción a la mayoría de los preceptos legales, produciendo una diversidad superficial, abundante en la nomenclatura del planeamiento, bajo la cual pervivió la unidad de fondo. Como fuentes pueden citarse el debate abierto en 1993 con los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y las aportaciones de los procesos de participación llevados a cabo desde 1998. Pero la contribución más importante fue la experiencia práctica del urbanismo

municipal acumulada desde 1979. En cuanto a los objetivos, pueden agruparse en tres grandes bloques:

- El primero fue siempre reducir la complejidad normativa generada tras una época de reformas y anulaciones: codificar el marco normativo del urbanismo, desarrollar la legislación básica del Estado y sustituir las normas supletorias. Con perspectiva, ese objetivo era inalcanzable, pues no pocas materias de relevancia para el urbanismo eran y son competencia exclusiva del Estado.

- El segundo objetivo era siempre el más demandado: la adaptación a las características urbanísticas y territoriales de cada comunidad, o al menos a determinadas singularidades que justificaban ciertas diferencias normativas.[9]

- Con la perspectiva actual, el objetivo más importante fue la incorporación al urbanismo de valores sociales emergentes: la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, la cohesión social, la información y la transparencia. Sin renunciar a fines históricos del urbanismo como la dotación de servicios y equipamientos, la promoción del desarrollo social, el derecho a la vivienda, etc.

Recapitulando sobre la aplicación de aquella primera generación de leyes urbanísticas, el problema práctico más relevante era la ausencia de desarrollo reglamentario. En general se siguieron aplicando los reglamentos de planteamiento, gestión y disciplina de 1978 (aún se aplican en varias comunidades, a pesar de los 45 años transcurridos) con diversas vías interpretativas sobre su compatibilidad con las nuevas leyes[10]. En cuanto a los efectos de estas, hay que destacar la aceleración del proceso de despliegue del planeamiento urbanístico, del que ya he dicho que el motor más importante estaba en el dinamismo económico general, y en particular en el empuje del sector de la construcción.

Al lado de las leyes urbanísticas, en aquellos años surgió también toda una generación de instrumentos de ordenación del territorio: dos de ellos con ámbito regional, en Baleares[11] y Canarias[12]; otros diez con ámbito subregional, en Andalucía, Baleares, Canarias y Castilla y León; y casi cincuenta proyectos singulares en Aragón, Castilla y León, Extremadura, y sobre todo en Navarra. Utilizaré de nuevo un ejemplo de Castilla y León para ilustrar el espíritu de aquel tiempo: las Directrices de Ordenación de Valladolid y Entorno (DOTVaEnt) aprobadas en 2001. Este instrumento se concibió a fines del siglo XX, cuando en Valladolid y su entorno se configuraba un área urbana con mejoras para la calidad de vida en movilidad, infraestructuras y equipamientos, pero con claros riesgos para sus valores ambientales y patrimoniales, y para su sostenibilidad y eficiencia, en gran parte a causa del choque de voluntades legítimas entre las instituciones de gobierno local. Dar una respuesta, en gran medida preventiva, a los problemas que se cernían sobre el territorio, fue la tarea de las DOTVaEnt, además de contribuir a la fortaleza del sistema productivo y al despliegue de la política sectorial; todo ello con la dificultad de la ausencia de una estructura administrativa a su escala.

Las DOTVaEnt surgieron en un momento de cierto optimismo sobre las posibilidades de la planificación supramunicipal, como instrumento para coordinar las políticas sectoriales y la conservación ambiental y cultural: es decir, para gobernar el territorio globalmente. Ese optimismo descubría la falta total de experiencia previa, pero también nos habla de una añorada voluntad política de abordar un tratamiento conjunto a los problemas de ámbito supralocal, mal resueltos por los planes urbanísticos y sectoriales, y de corregir los déficits dotacionales a escala local. Típicamente para la época, el trabajo se acometió con un gran esfuerzo documental y participativo, fases de inventario, de avance, de aprobación inicial… y un atasco en la recta final, en un ejemplo temprano de la "viscosidad burocrática" a la que se enfrentan los instrumentos de ordenación urbana y territorial.

[9] Como ejemplo, la Ley de Urbanismo de Castilla y León cita la debilidad demográfica, la fragmentación administrativa y la estructura de poblamiento: *"aquí lo que no es urbano no puede ser concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios… Existen más de 6500 núcleos de población… un sistema de asentamientos humanos bien afianzado en el territorio. Dotar a estos núcleos de servicios urbanos ha costado y cuesta aún un notable esfuerzo de inversión pública, esfuerzo que habrá de mantenerse en el futuro… Parece por ello lo más racional… que las nuevas construcciones se realicen como norma general en los núcleos existentes, tanto para rentabilizar las inversiones públicas como para mantener la estructura territorial y demográfica."*

[10] En Castilla y León se aprobó el Decreto 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1999, de 8 de abril (BOCyL 10/08/1999).

[11] Directrices de Ordenación Territorial (BOIB 17/04/1999).

[12] Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo (BOC 15/04/2003).

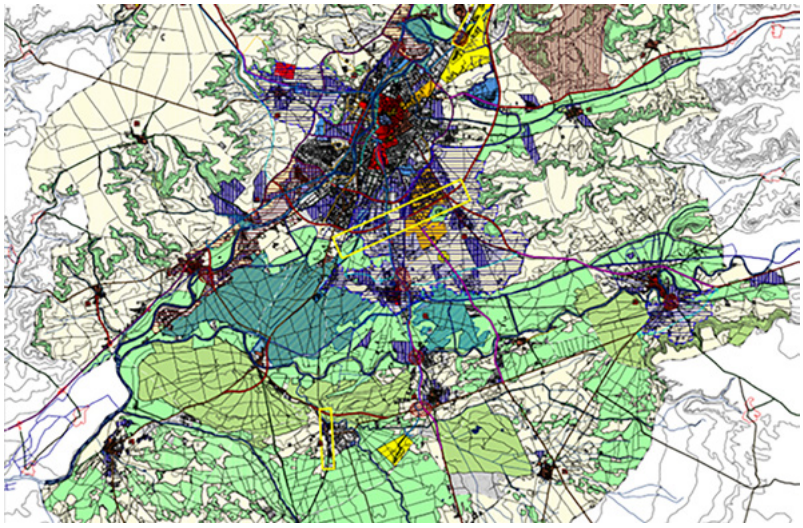


Fig. 1 / **Ordenación general en la zona central del ámbito de las DOTVaEnt (Directrices de Ordenación de Valladolid y Entorno)**

Fuente: Junta de Castilla y León

Con la perspectiva de más de 20 años, se observa que las DOTVaEnt afrontaron un doble problema: por un lado, la ausencia hasta entonces de instrumentos para gestionar las cuestiones que trascienden los límites municipales; y por otro, la evolución del modelo urbano, de la ciudad compacta al desarrollo difuso, creador de amplias y complejas periferias. Su objetivo fue introducir criterios de racionalidad, equilibrio y eficiencia en un sistema urbano pensado a escala local. Con el tiempo, las DOTVaEnt han sido asumidas por todos los municipios del ámbito, que las han incorporado progresivamente a sus planes urbanísticos. En cuanto a la coherencia con la planificación y las actuaciones sectoriales, fue mayor la virtud de anticipación del documento aprobado en 2001 que el esfuerzo de transversalidad, escaso aun en los despachos donde se deciden muchas políticas y estrategias.

Hacia 2003, con la ley de urbanismo aprobada, el proceso de adaptación del planeamiento urbanístico municipal, espoleado por la fuerza de la inversión inmobiliaria en aquellos años de boom económico, reclamaba nuestra atención en el día a día. Al mismo tiempo surgía la necesidad de normalizar, de generar interpretaciones para aproximar la legislación a la casuística, de introducir y exigir estándares de calidad más allá de lo normativo. Sobre todo, de formar a los técnicos municipales y al conjunto de los profesionales. En Castilla y León, al igual que en otras comunidades, todo ello contribuyó a que el desarrollo reglamentario tuviera una (demasiado) larga gestación.

5. De 2004 a 2008: intervención autonómica *versus* autonomía local

En los cinco años de 2004 a 2008 vivimos la exacerbación del boom inmobiliario y su precipitado final, inducido por la crisis financiera abierta en 2007 y globalizada en 2008. En sintonía con el tremendo ritmo urbanizador y constructivo, la elaboración y aprobación de planeamiento municipal también era superlativa. No se quedaba atrás la producción normativa autonómica: en 2004 se aprobaron textos refundidos en Castilla-La Mancha y Asturias, y un reglamento completo en Castilla y León. En 2005, una nueva ley en la Comunidad Valenciana, una reforma de peso en Madrid, y un texto refundido en Cataluña. En 2006, nuevas leyes en el País Vasco y La Rioja y reglamentos en Asturias, Cataluña y la Comunidad Valenciana. En 2007, reformas en Cataluña y Madrid. En 2008, más reformas en Castilla y León, País Vasco y Baleares. Además se siguieron aprobando leyes de carácter temático (paisaje, medio rural…) y una larga serie de reglamentos parciales. Este periodo se va a cerrar con la aprobación de un nuevo marco normativo estatal con carácter de legislación

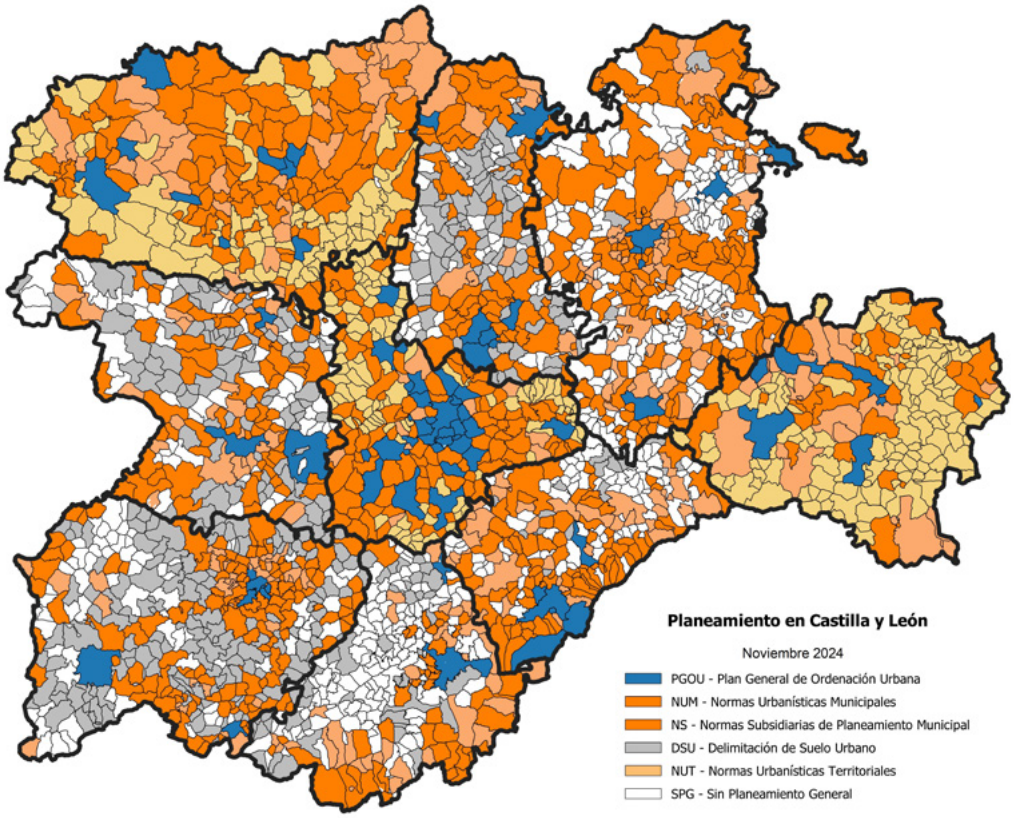


Fig. 2 / Planeamiento urbanístico en los 2248 municipios de Castilla y León

Fuente: Junta de Castilla y León

básica, que será ya el quinto[13], y dará origen al surgimiento de una nueva generación de leyes urbanísticas.

De la producción de este periodo destacaré ahora el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, ya que fue el primer reglamento urbanístico completo que se aprobó en España, rompiendo la inercia de los desarrollos reglamentarios parciales que se remontaba a 1978. Una decisión clave fue la relativa a la siempre compleja relación Ley-Reglamento, que se resolvió optando por un texto omnicomprensivo y sistemático que evita la necesidad de consultar la ley, puesto que desarrolla todos y cada uno de los preceptos legales. Así el Reglamento se estructuró en 8 títulos que se corresponden estrictamente con sus homónimos del texto legal, de los cuales son directo desarrollo. Esta decisión sin duda ha facilitado el uso y el conocimiento del texto reglamentario, y el hecho de que se convirtiera en el texto normativo de referencia general para el urbanismo en Castilla y León, desplazando todas las normas anteriores a 1999, tanto estatales como autonómicas[14]. Sus veinte años de vigencia, sin perjuicio de las sucesivas adaptaciones y modificaciones puntuales, han dado mucha estabilidad a la práctica del urbanismo en sede municipal, y han facilitado la formación de los profesionales.

Volviendo al ámbito nacional, esa abundante producción normativa nos recuerda un momento en que las comunidades autónomas se afanaban para intentar controlar, o al menos encauzar, una maquinaria de planeamiento

[13] Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (BOE 29/05/2007), recogida en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (BOE 26/06/2008).

[14] Con la única excepción de diez artículos del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 que afectan a competencias exclusivas del Estado.

municipal a pleno rendimiento, muy a menudo utilizada como vehículo para el aluvión de iniciativas privadas que surgían al calor del boom inmobiliario. Esta tensión entre el intervencionismo autonómico y la autonomía municipal fue muy típica en aquel periodo y se manifestó, por un lado, en un aumento de los conflictos entre administraciones, con numerosos acuerdos e informes autonómicos siendo objeto de discusión, a menudo en sede judicial, por invasión de la autonomía municipal. Y por otro lado, en un incremento notable de la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio, ya fueran de ámbito regional[15] o subregional, o de carácter especial (como los planes de protección del litoral de Cantabria, Murcia y el País Vasco), en los que tomaba cada vez más protagonismo el control de las decisiones municipales *ex ante,* tal como iba reclamando con insistencia la jurisprudencia que iba resultando de los conflictos entre administraciones que he citado antes.

Más allá del simple control político o burocrático, este renovado intervencionismo autonómico tenía una explicación evidente: ya por entonces, los efectos del urbanismo expansivo y difuso generado durante los años del boom, con imitación de modelos foráneos, se dejaban ver en el paisaje periurbano y en las costas, y eran motivo de alarma en numerosas instancias. Las propias administraciones cobraban conciencia del elevado coste económico diferido que se derivaría de la inevitable reclamación posterior de infraestructuras y dotaciones para servir a las nuevas zonas urbanizadas que surgían con una lógica estrictamente local. Siendo un fenómeno global, originado en América varias décadas atrás, aún así puede decirse que el *sprawl* cogió por sorpresa a la administración municipal española, inicialmente feliz de acoger inversiones, de generar ciudad y vivienda sin inversión pública, de ver materializadas tan rápidamente las previsiones del planeamiento. Especialmente "felices" eran los ayuntamientos de las periferias urbanas, que además acogían la población joven expulsada de los centros por el aumento de los precios, multiplicando con ello su importancia[16].

Un efecto menos visible del urbanismo expansivo fue la creciente falta de suelo para construir viviendas protegidas, o como mínimo viviendas de precios relativamente asequibles. En varias comunidades se plantearon programas de actuaciones públicas de urbanización de suelo en las grandes áreas urbanas, con destino principal para la construcción de viviendas protegidas, que suplieran esa ineficiencia del mercado privado. Entre dichas comunidades, en Castilla y León se preparó un Programa Regional de Actuaciones de Urbanización (PRAU), que se desplegaba en un conjunto de planes regionales con los que se definía cada actuación desde una lógica común pero adaptable al caso, buscando resultados urbanísticos relevantes que fueran ejemplares por su incidencia positiva en los lugares de intervención. Establecimos para ello un proceso articulado de fases y un sistema de criterios de calidad que se aplicarían a lo largo de los procesos de planeamiento, gestión y ejecución. Sin perjuicio de éxitos puntuales, todo ese esfuerzo se lo llevó la furia de la crisis, tal como sucedió con los planes análogos generados en otras comunidades.

La Inspección Técnica de Edificios (ITE) fue una innovación de aquella época que pareció en su día algo relativamente menor, y a la que costó abrirse paso salvo donde la administración municipal se implicó a fondo. Pero la ITE ha dejado un legado más sólido y duradero, pues fue el germen del impulso a la rehabilitación edificatoria que se percibiría como necesario a partir de 2014 y que en nuestros días, gracias a la importancia otorgada a la eficiencia energética, ha llegado a estar en primera línea de los objetivos sociales y políticos, con abundante financiación europea.

6. De 2009 a 2013: en lo profundo de la crisis

Fue enorme el contraste entre la hiperactividad que perduró hasta fines de 2008 y la parálisis creciente, con tintes entre el desánimo empresarial y la indignación social, que caracterizaría los años siguientes. La súbita desaparición de la actividad constructiva dejo multitud de planes a medio ejecutar, y muchos otros sin comenzar siquiera. Hacia 2010, se descartaba sin más la

[15] El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA 17/07/2006) y las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León (BOCyL 24/06/2008). Por su condición insular, cabe citar aquí los Planes Insulares de Mallorca (BOIB 31/12/2004), Menorca (BOIB 16/05/2003), Ibiza (BOIB 31/03/2005), El Hierro (BOC 4/01/2007) y La Palma (BOC 10/05/2007).

[16] El *boom inmobiliario* y la paralela escalada de precios sólo se entienden en un contexto mundial, pero muchas estadísticas tenían a España en cabeza: si hasta 1997 se construían unas 300 000 viviendas al año, en 2005 se llegó a 812 000. De 1990 a 2005 se construyeron unas 6 800 000 viviendas, 1 por cada 6 españoles, o 1 vivienda por cada 2 familias. El peso de la construcción en el PIB subió, en valores reales, desde una media del 13,5 % en el periodo 1985-1995, hasta el 16,2 % en 2004; para el sector residencial, la subida fue del 4,5 % al 8,3 %. En cuanto a los precios de la vivienda, tomando 1997 como base, en 1999 habían subido un 21 %, en 2001 un 48 %, en 2003 un 87 % y en 2005 un 120 %.



Fig. 3 / **Plan Regional de Actuación de Urbanización (PRAU) en Aranda de Duero (Burgos)**

Fuente: Junta de Castilla y León

mera idea de planificar un desarrollo urbanístico cualquiera que fuera su situación y tamaño. Tras cinco años consecutivos, parecía evidente que una vuelta atrás no era concebible, que había que reconsiderar la práctica del urbanismo en España. Por si fuera poco, en aquellos años irrumpieron los tribunales en los procesos urbanísticos, y comenzamos a ver planes completos anulados por sentencias, que casi siempre se fundamentaban en motivos formales. El urbanismo se veía responsabilizado, casi culpabilizado de la situación general del país, por haber sido la herramienta sobre la que se articuló la burbuja inmobiliaria.

Por ello era lógico que el proceso de adaptación a la nueva legislación básica se viviera como una catarsis: necesariamente, los cambios legales de 2007-2008 habían de tener notables consecuencias para el derecho urbanístico, articuladas en torno a la irrupción del principio de desarrollo sostenible. Ya de forma inmediata, la Ley de Suelo de 2007 quiso incidir de forma más intensa en tres aspectos: en primer lugar, con un enfoque social, la reserva de suelo para viviendas protegidas, que se fijó en un mínimo del 30 % de la edificabilidad residencial en las actuaciones de urbanización (suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado)[17]; en segundo lugar, con un enfoque fiscal, la participación municipal en el aprovechamiento urbanístico, que se fijó en una horquilla del 5 al 15 %, ampliable hasta el 20 %[18]; y por último, quizás como elemento más significativo, se eliminó el concepto del suelo urbanizable como clase residual, de forma que en adelante solo podría clasificarse como urbanizable el suelo preciso para satisfacer necesidades justificadas.

Además de estos temas principales, la Ley de Suelo de 2007 desplegó una serie de mandatos

[17] En Castilla y León, aumentó la reserva en los municipios con plan general (del 10-20 % al 30 %), pero paradójicamente aumentó más en los otros municipios (apareció la reserva en suelo urbano no consolidado y subió del 10 al 30 % en suelo urbanizable) y sobre todo en los menores de 1000 habitantes, a los que la legislación autonómica eximía de la reserva.

[18] También paradójicamente, en Castilla y León no hubo aumento de la cesión en los municipios con plan general, sino en los que no lo tenían, y sobre todo en los conjuntos históricos, que estaban eximidos.

sobre procedimiento y documentación, ya casi todos previstos en la legislación autonómica, de modo que con carácter general se mantuvo la coherencia normativa. Por ello no se plantearon procesos acelerados de adaptación y la legislación autonómica siguió su propio curso, que la crisis contribuyó a ralentizar: así de 2009 a 2013 solo se aprobó una ley urbanística general en Aragón, si bien hubo reformas de peso en Castilla-La Mancha, Navarra, Canarias, Castilla y León, Cantabria, Extremadura, Andalucía, Galicia y Baleares. Llama la atención el año 2011, en el que la crisis llega a su punto más agudo, y en el que no se aprobó ninguna norma urbanística relevante. Pero aún siendo escasas, esas reformas se utilizarán para actualizar el marco normativo del urbanismo, incorporando novedades vinculadas a la evolución social. Por ejemplo, se planteaba entonces (como ahora) cómo podría el urbanismo apoyar eficazmente las políticas públicas de vivienda; o al sector de la construcción, que había sido el gran perjudicado por la crisis. Aparecieron así normas orientadas a regular detalladamente la reserva para viviendas protegidas, con medidas como acotar las opciones de monetizar el aprovechamiento, obligar a los planes generales a delimitar reservas para ampliar los patrimonios públicos de suelo, admitir densidades superiores para aumentar el número de viviendas protegidas o rehabilitar las existentes, y la posibilidad de considerar los alojamientos de integración social como equipamientos, de modo que puedan construirse sobre suelo cedido a tal efecto. Para ello era preciso reforzar los mecanismos de gestión urbanística, olvidados en reformas anteriores porque la euforia del boom facilitaba por sí misma la gestión; en tal sentido es significativo que se aumentaran las facilidades para cambiar el sistema de actuación, clave para desbloquear una actuación paralizada. También se reformaron en profundidad los patrimonios públicos de suelo, una vez que la legislación básica del Estado escuchara el clamor de la administración local para racionalizar esa institución de forma que sirva eficazmente para el fin con el que fue concebida, vinculado a la construcción de viviendas protegidas.

Más allá de la estricta política de vivienda, parecía necesario también avanzar en la consideración del urbanismo como instrumento de otras políticas sociales, aunque aquí la evolución fue más dispersa. Un elemento bastante común fue el fomento del crecimiento compacto como garantía de sostenibilidad del desarrollo y como apoyo a la lucha contra el cambio climático, con medidas como la exigencia de contigüidad al suelo urbano de los nuevos sectores urbanizables, y la de previsión de las dotaciones necesarias de forma simultánea al crecimiento demográfico. También fue evolucionando el control de la densidad, y los límites máximos dieron paso a otros mínimos. Garantizar el acceso a la información urbanística, como respuesta a la percepción popular de que es un ámbito proclive a la oscuridad, y por tanto a la corrupción, fue (sigue siendo) una aspiración muy extendida, de la que se hacen eco los medios de comunicación; en este punto la evolución tecnológica ha sido un gran aliado. Con menos éxito, al menos en aquella época, aparecieron los primeros intentos de mejorar los mecanismos de coordinación pues ya se iban detectando los efectos contraproducentes de la multiplicación de informes sectoriales. En la misma dirección, los intentos de simplificación ascendieron (ahí siguen) a la categoría de objetivo de cualquier reforma normativa.

Llegamos al final de este periodo, asistiendo en 2013 a un nuevo cambio en la legislación estatal, que refleja el cambio de mentalidad en el urbanismo español, y que se trasladará a la normativa autonómica y a la práctica municipal y profesional en el siguiente periodo. Aunque en principio independiente de la Ley de Suelo, va a tener una honda repercusión sobre la forma de interpretarla.[19]

7. De 2014 a 2018: volviendo la vista a la ciudad consolidada

A comienzos de 2014, parece que vamos dejando atrás lo peor de la crisis financiera, pero nadie quiere volver al urbanismo expansivo de principios de siglo. Los efectos sociales de la crisis han hecho más evidente el deterioro acumulado en los barrios construidos durante las décadas de la industrialización y el éxodo del campo a la ciudad; barrios en los que habita, en promedio, casi la mitad de la población urbana española. Había llegado la hora, se pensaba entonces, de rehabilitar los edificios, construidos con la baja calidad típica de aquella época, y de regenerar los barrios, en los que se acumulaban el deterioro de las infraestructuras con los déficits dotacionales: estas eran reflexiones que se oían con más fuerza en el mundo académico que en el técnico, que se recibían con mayor interés en el ámbito administrativo que en el empresarial. Poco a poco se fue imponiendo la idea de que no era posible una vuelta atrás en su sentido literal, retomando las prácticas del boom

[19] Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE 27/06/2013).



Fig. 4 / **Área de regeneración urbana "El Carmen" en Palencia**

Fuente: Elaboración propia

previo a la crisis; que era necesario reorientar las políticas urbanas hacia la rehabilitación de los edificios y la regeneración de los barrios. Y se acuñó la expresión *"rehabilitación, regeneración y renovación urbana",* o *"las 3 R",* como resumen de ese nuevo espíritu que se desplegaba con rapidez. El camino, ya se ha dicho, fue abierto por la legislación del Estado con la ley aprobada en 2013, que en 2015 se incorporaría a la legislación básica del suelo en un nuevo texto refundido[20], conformando un nuevo marco jurídico-administrativo básico, que removió muchos de los obstáculos legales que dificultaban la viabilidad económica y técnica de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana.

Sin embargo, la adopción de estas normas por parte de las comunidades autónomas fue bastante lenta. Castilla y León se adelantó con la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, más conocida como "Ley de Regeneración Urbana" y poco más tarde con una "Estrategia de Regeneración Urbana" que completaba la ley con criterios y recomendaciones. En conjunto, el objetivo era que la normativa y el planeamiento urbanísticos incorporasen los conceptos de rehabilitación y regeneración urbana, entendido ello como requisito necesario para impulsar la transformación de la actividad urbanística, y para que las políticas públicas que actúan sobre las ciudades se reorientasen en ese sentido. En primer lugar, planificando, gestionando y ejecutando actuaciones específicas (las actuaciones de rehabilitación y de regeneración urbana) pero también con medidas complementarias en materia de sostenibilidad. Para ello hubo que poner al día y desarrollar conceptos como los *espacios urbanos vulnerables,* regular con detalle las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, enlazándolas con los mecanismos de financiación de la vivienda protegida, articular nuevas fórmulas de planificación y gestión, reforzar las reglas legales favorables al crecimiento compacto (por ejemplo flexibilizando los límites de densidad en ámbitos consolidados y limitando la posibilidad de clasificar nuevo suelo urbanizable que no sea estrictamente contiguo con el suelo urbano), e introduciendo reglas vinculantes para

[20] Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (BOE 31/10/2015).

el planeamiento en materia de eficiencia energética, movilidad sostenible, prevención de riesgos y accesibilidad.[21]

En la aplicación práctica, contábamos ya con cierta experiencia acumulada en el sector público, ya que las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI), habían permitido rehabilitar más de 8000 viviendas. Pero era necesario un cambio de escala, una intensificación del proceso, que se implementó a través de las Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana (ARRU), que unieron a la mera rehabilitación edificatoria la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano. Desde un punto de vista social, la eficiencia energética se traduce no solo en ahorro, sino en posibilidad real de gozar de un confort térmico, y la accesibilidad, plasmada en instalación de ascensores, va más allá de la simple comodidad, pues para una población muy envejecida es la única posibilidad de mantener una vida social activa; un papel complementario, pero relevante en el plano psicológico, es la mejora de la urbanización y de la estética, lo que eleva el aprecio de los residentes y su sentido de comunidad. Las actuaciones que se ejecutaron en aquel periodo fueron casi todas un gran éxito social, si atendemos a la reacción de los habitantes de los barrios, y la única crítica generalizada era la escasez de financiación pública, que no permitía desarrollar más de un área de regeneración por cada ciudad de forma simultánea.

Algunas cosas más: en aquellos años se abrió la puerta para que el planeamiento general evolucione hacia un carácter más estructurante o estratégico, en línea con el que predomina en la práctica europea; en efecto, es un hecho que nuestros planes generales se han visto lastrados por la exigencia inercial de incluir la íntegra regulación del suelo consolidado, que suele resultar prolija y conflictiva en aspectos de detalle, lo que obliga a postergar los problemas de ordenación general, o cuando menos a no darles la importancia que merecen. A mediados de la pasada década, todos los núcleos urbanos de una cierta relevancia demográfica o territorial -salvo contadas excepciones, contaban con planeamiento general actualizado, y por ello hubiera sido ya posible aligerar el contenido de sus futuras revisiones, de forma que pudieran concentrarse en lo auténticamente estratégico. Así los nuevos planes generales podrán limitarse a su objetivo central (que es la ordenación general), haciendo potestativa la ordenación detallada en suelo urbano consolidado, como en las demás categorías de suelo. Sin embargo, siendo tan solo una posibilidad, ha prevalecido la inercia de la práctica consolidada.

Una iniciativa más desconocida de aquella época, bastante singular en España, fue el proceso de desclasificación automática de suelo urbanizable, articulado sobre un sistema de plazos (a fin de evitar reclamaciones de responsabilidad patrimonial) como última oportunidad para desarrollar determinados ámbitos, trascurridos los cuales los terrenos volvieron a la condición de suelo rústico:

- Para los terrenos clasificados como suelo urbanizable antes de 1999 (fecha de la entrada en vigor de la Ley de Urbanismo de Castilla y León), el plazo fue fijado fue de dos años, terminando el 19 de octubre de 2016. Llegada aquella fecha quedaron automáticamente desclasificados 506 sectores de uso residencial o mixto, con una superficie 76 774 682 m^2, aptos para construir 90 173 viviendas, que volvieron a la condición de suelo rústico común.

- Para el suelo urbanizable no delimitado clasificado entre 1999 y 2014, el plazo fue de cuatro años, terminando el 19 de octubre de 2018. En aquel día quedaron desclasificados de forma automática 283 158 058 m^2 de suelo distribuidos en 503 ámbitos, aptos para construir un número de viviendas indeterminado (por la indefinición que caracterizaba aquella categoría de suelo) pero que podría moverse cerca del millón de viviendas.

- Y para el suelo urbanizable delimitado clasificado de 1999 a 2014, el plazo fijado fue de ocho años, hasta octubre de 2022; plazo que luego fue prorrogado hasta octubre de 2024, y finalmente anulado mediante una ley de medidas, atendiendo al argumento de que con las fases anteriores ya se había desclasificado el grueso del suelo urbanizable inadecuado, y en

[21] En su exposición de motivos, la Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León destaca que: *"Con el paso del tiempo, las ciudades y en particular los barrios construidos en la época de crecimiento rápido se enfrentan al envejecimiento de sus infraestructuras y construcciones, así como a cambios en sus funciones económicas y en su estructura demográfica, una vez que amplias capas sociales se han desplazado a la periferia, junto con un gran número de actividades. En ausencia de intervención, los barrios desfavorecidos entran en un ciclo de deterioro físico y social, convirtiéndose en último extremo en lugares de segregación espacial, inseguridad y exclusión. Se trata de un fenómeno que entre nosotros aún no ha adquirido extraordinaria gravedad, si bien es necesaria una intervención preventiva."*

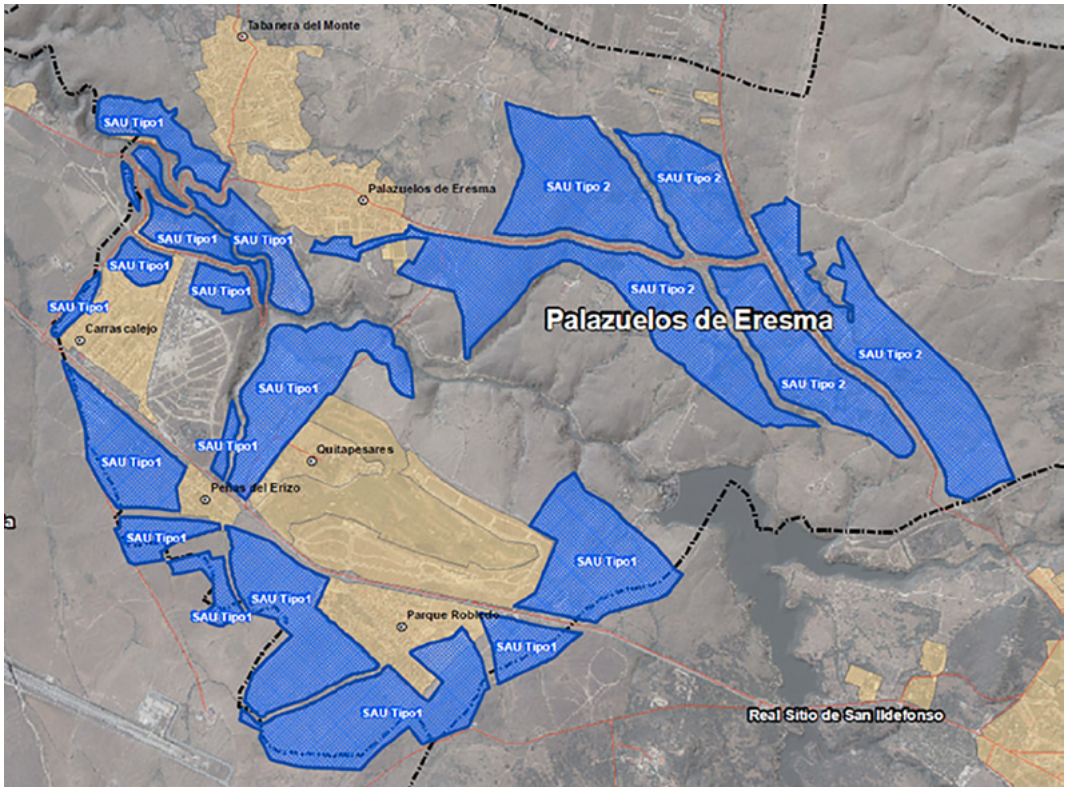


Fig. 5 / **Desclasificación de 4 320 910 m² de suelo urbanizable en Palazuelos de Eresma (Segovia)**

Fuente: Junta de Castilla y León

la actualidad vuelve a ser necesario suelo apto para usos residenciales.

Con 36 000 hectáreas desclasificadas (más o menos como la isla de La Gomera), ha sido un proceso cuantitativamente relevante en cuanto a la superficie de suelo afectado. Pese a ello se desarrolló sin conflictos, tanto por parte de los propietarios de suelo como de los ayuntamientos. Una conclusión que se puede extraer es que es posible y viable establecer normativamente un sistema de plazos para los proyectos de desarrollo urbanístico: es decir, un criterio de temporalidad. Es algo que se ha venido proponiendo, y quizás nuestra sociedad ha llegado al grado de madurez requerido. No se trata tan solo de que no sea bueno otorgar derechos permanentes, sin que esté garantizado el cumplimiento de los correspondientes deberes, sino que incluso las decisiones sobre el futuro del territorio se podrían tomar con más tranquilidad sabiendo que sus consecuencias no van a ser eternas.

8. De 2019 a 2023: nuevas energías

Sin suficiente perspectiva, los últimos años son los más difíciles de leer e interpretar. Muchos caminos abiertos aun no se han cerrado: seguimos queriendo que el planeamiento general evolucione hacia una concepción más estratégica, pero no hemos sabido romper la inercia de una práctica municipal muy asentada; seguimos queriendo que el planeamiento integre una pluralidad de valores sociales, desde la protección del medio ambiente a la igualdad de género, pero ese planteamiento teórico no siempre es bien comprendido por las administraciones locales, que persiguen objetivos concretos; seguimos luchando contra el marasmo de los informes sectoriales, pero el combate "caso a caso" consume la mayor parte del tiempo, y entre tanto, los proyectos singulares encuentran atajos *ad hoc;* seguimos intentando simplificar, agilizar, o cuando menos evitar una mayor paralización, un mayor atasco de los procedimientos; seguimos explicando la diferencia entre una burbuja inmobiliaria (que se construyan muchas más viviendas de

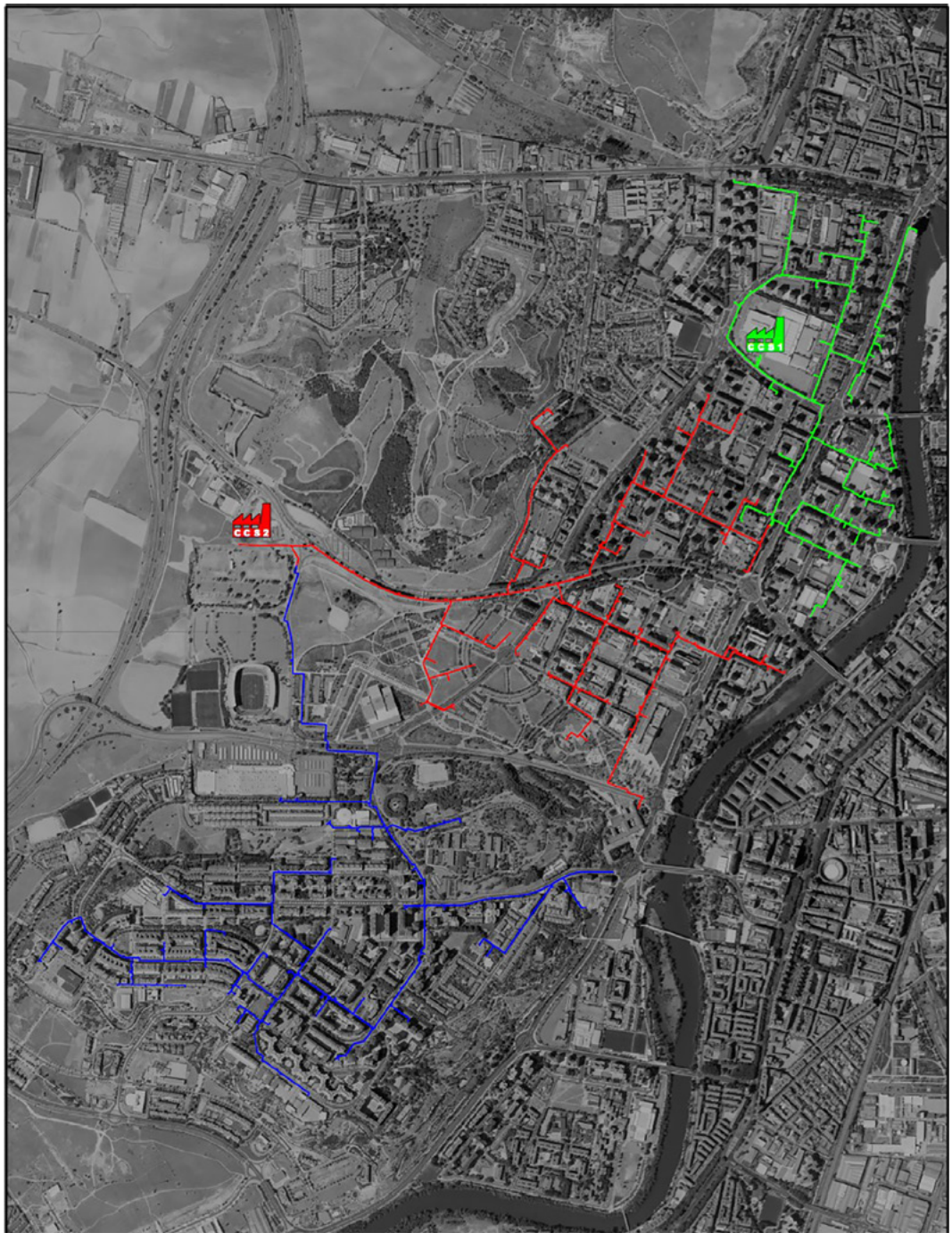


Fig. 6/ **Red de calor alimentada con biomasa forestal en Valladolid**

Fuente: Junta de Castilla y León

las que el mercado pueda absorber) y la previsión prudente de una oferta de suelo y vivienda que sea suficiente para evitar la escasez; en el día a día, por encima de todo, seguimos trabajando en la rehabilitación de los edificios y la regeneración de los barrios, aprovechando el aluvión de fondos europeos, a pesar de que la gestión asociada sea el no va más de la burocratización. ¿Hay algo nuevo que contar en el urbanismo español? Yo diría: la energía.

Veamos: sin que la sociedad quiera enterarse del todo, llevamos una década incursos en la transición energética; de pronto, en 2022 nos situamos al borde de una crisis energética. Pero ¿qué tienen que ver el urbanismo, la ordenación del territorio y la energía? Llevábamos varios años escuchando esa pregunta cuando hablábamos de la necesidad de integrar ambos campos, o al menos de acercarlos, de que se tengan en cuenta, cuando una guerra no muy lejana hizo que todos, también los urbanistas, tuviéramos que preocuparnos de la energía. El hecho es que no había ninguna coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico y la gestión de la producción y distribución de energía, que se consideraba como mera política sectorial; y por cierto, una de las más autónomas en su ámbito gestor y decisional: *"eso lo llevan las eléctricas".*

El hecho innegable es que la transición energética, es decir, el paso desde una situación de predominio de los combustibles fósiles, hacia otra en la que estos son sustituidos por fuentes renovables, cambia la forma en que la producción energética se relaciona con el territorio. Hasta hace poco, la producción de energía era exterior (gas o petróleo) o bien estaba muy localizada: las centrales hidroeléctricas y térmicas situadas en emplazamientos con alto grado de aislamiento geográfico y autonomía funcional. Pero ahora la producción de energía se distribuye en el territorio con un carácter crecientemente extensivo, y además muy visible: los parques eólicos o fotovoltaicos llegan al último rincón, con un fuerte impacto paisajístico. También la distribución se ve afectada, pues tienen que multiplicarse las líneas de evacuación y transporte.

A este impacto territorial se une la exigencia de que las ciudades disminuyan su huella de carbón, que se "descarbonicen" aprovechando ese nuevo suministro disponible de fuentes renovables. Respecto de la electricidad, la transición energética viene por sí sola del lado de la producción; pero en cuanto a la calefacción y el suministro de agua caliente, la base energética siempre fue fósil: antaño el carbón, luego los derivados del petróleo, por último el gas natural, dueño y señor de un universo de calderas colectivas e individuales. Con ello en mente, exploramos el potencial de las redes urbanas de calor en las ciudades de Castilla y León, para además aprovechar la biomasa generada en nuestros bosques: la que ya no se aprovecha para usos agropecuarios, y por acumulación se convierte en alimento de gran parte de los incendios forestales.

En las ciudades de Castilla y León, la idea de implantar redes de calor a escala de barrio alimentadas con la biomasa forestal, se recibió al principio con extrañeza, luego con escepticismo, y en ocasiones hasta con alarma por su potencial contaminante. Los problemas técnicos y administrativos sorprenden menos que la incomprensión social. Pero no hay nada mejor que una experiencia de éxito, y el ejemplo de lo público: las primeras redes se desplegaron por la propia administración, orientadas en principio a abastecer solamente a edificios públicos. En un tiempo récord, las redes de calor de iniciativa pública, alimentadas con biomasa forestal, se han convertido en la promesa estrella de campañas electorales, y no es posible satisfacer al ritmo requerido una demanda social en explosión. [22]

9. Desde 2024: perspectiva y prospectiva

Con la perspectiva de más de cuarenta años de práctica urbanística en las comunidades autónomas españolas, quizás la única conclusión prospectiva fiable es que se trata de una práctica en construcción, en la que las entidades regionales aún buscan su lugar. De facto siguen atrapadas entre los poderes local y central. Por un lado, se mantiene intocable el protagonismo municipal en las decisiones sobre el uso del suelo: la lógica del poder local se basa en el control de cada detalle, y controlar todos los detalles equivale a dominar el conjunto. Por otro lado, la influencia del gobierno central es evidente en el despliegue de las grandes infraestructuras; también aplasta la iniciativa regional mediante diferentes fórmulas de condicionalidad del soporte financiero a las políticas urbanas: hacemos cosas que quizás no

[22] El conjunto de redes de calor de iniciativa pública en despliegue en las ciudades de Castilla y León supone una inversión de 188 M€ hasta 2029, para suministrar 720 000 MWh/año de energía renovable a 51 000 viviendas y 452 edificios terciarios, y logrando una reducción anual de emisiones de CO_2 de 163 000 toneladas por año.

querríamos hacer, pero las hacemos para no perder la financiación.

La respuesta académica ha sido constante en que el lugar de las comunidades autónomas está en la ordenación del territorio, en la planificación a escala regional, subregional o supramunicipal, integrando la respuesta a los problemas que exceden del marco local. Si hablamos del territorio en su conjunto, nos encontramos con el nivel comarcal en el que se articulan numerosos servicios públicos; si hablamos de los entornos urbanos o metropolitanos, los servicios e infraestructuras cuya lógica es supralocal van siendo más abundantes en proporción al tamaño del conjunto urbano. Sin embargo, este enfoque se suele abordar desde una óptica sectorial, que es eficaz en la respuesta de cada ámbito concreto, pero que carece de una visión de conjunto y por tanto termina chocando de algún modo con el enfoque municipal, que sí es integral, pero solo en el ámbito bien delimitado de su término.

El siempre gris campo de la estructuración administrativa, con su inercia alérgica a toda modificación drástica, ofrece sin embargo una perspectiva interesante después de cuatro décadas: la convergencia del urbanismo y la ordenación del territorio con el medio ambiente. Una realidad práctica que se ha ido consolidando en el día a día del enfoque de cada asunto, y que en Castilla y León se visualiza en la integración de los antiguos órganos colegiados de coordinación en materia de prevención ambiental y de urbanismo, tanto en el ámbito de la Comunidad como en sus nueve provincias. [23]

La producción normativa es el otro gran campo de actuación de las comunidades autónomas, y desde luego en el que no están faltas de iniciativa. Aquí más bien puede preocupar el carácter incesante de la renovación: en efecto, ya sea por las reformas que se realizan desde el propio ámbito urbanístico, o por las que inducen las modificaciones en la legislación estatal, o por las que se derivan de los cambios en las leyes sectoriales, todas las comunidades alteran su respectiva normativa urbanística de forma más que frecuente. Más allá de motivos coyunturales, detrás de esta intensa renovación reconocemos una actitud positivista de los legisladores, en búsqueda de reformas con impacto real, que impulsen el proceso de recuperación económica, que eliminen trabas y obstáculos a la actividad empresarial, o que refuercen los mecanismos de protección social. [24]

La normativa obliga o al menos condiciona estrechamente al planeamiento urbanístico. La ordenación del territorio también puede ser preceptiva, pero tiene más opciones para articularse en el nivel de la orientación. En todo caso, ambas herramientas tienen el atractivo de la proactividad, frente a las formas clásicas de control, sea por informe previo o por la potestad de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento en sí mismos. En los últimos años más comunidades han transferido por completo a los Ayuntamientos la competencia para aprobar sus planes, y como hemos visto la potestad normativa se ejerce con amplitud. Parece que la ordenación territorial, de nivel supramunicipal, sigue siendo la frontera de batalla. Quizás aquí, aún más que en la esfera local, tenga sentido la transición hacia el planeamiento estratégico.

10. Bibliografía

Fernández-Maroto, M. & Rodrigo González, E. (2018): La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL). *Ciudad y Territorio* (196), pp. 375-383. La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL) | Ciudad y Territorio Estudios Territoriales

Marinero Peral, Á.M (dir.) (2014-2024): *Códigos de Derecho Urbanístico de las Comunidades Autónomas.* Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. BOE.es - Biblioteca Jurídica Digital

Marinero Peral, Á.M (2018): Desclasificando suelo urbanizable: la experiencia de Castilla y León. *Planur-e* (12). Planur-e | Desclasificando suelo urbanizable. La experiencia de Castilla y León. - Ángel María Marinero Peral

Rivas Sanz, J.L. de las (dir.) (1998): *DOTVAENT: avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno.* Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. OP03 Avance DOTVAENT Directrices

[23] Así lo explica el Decreto 24/2013, de 27 de junio (BOCyL 3/06/2013): *"De esta forma, las Comisiones Territoriales de Prevención Ambiental y las Comisiones Territoriales de Urbanismo se sustituyen, en cada provincia, por una Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo; y en el ámbito de la Comunidad, el nuevo Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León sustituye a la Comisión de Prevención Ambiental de Castilla y León y al Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León."*

[24] De 2018 a 2023 (seis años) se han aprobado 118 normas de contenido estrictamente urbanístico, más 309 modificaciones (37 normas y 197 modificaciones de rango legal, y el resto de carácter reglamentario). En todas las comunidades ha habido innovaciones: en cuatro, con carácter de revisión completa (Andalucía, Cantabria, Extremadura y Comunidad Valenciana); en siete se han aprobado cambios relevantes o numerosos (Castilla-La Mancha, Canarias, Asturias, Baleares, Cataluña, Galicia y Murcia); y cambios menores en las otras seis (Aragón, Castilla y León, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco).

de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno – Instituto Universitario de Urbanística

Sánchez Goyanes, E. & Marinero Peral, Á.M (dir.) (2017): *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

SOMACyL, Sociedad de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León (2024): *Información sobre redes de calor en Castilla y León*. Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Energías renovables - Somacyl

11.Listado de Acrónimos/Siglas

ARI	Áreas de Rehabilitación Integrada
ARRU	Áreas de Rehabilitación y Regeneración Urbana
CPU	Comisiones Provinciales de Urbanismo
DOTVaEnt	Directrices de Ordenación de Valladolid y Entorno
ITE	Inspección Técnica de Edificios
PGOU	Planes Generales de Ordenación Urbana
PRAU	Plan Regional de Actuación de Urbanización

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 537-556
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.4

CC BY-NC-ND



Urbanismo con "burbujas": auge de las "operaciones" y declive del planeamiento

José Manuel Naredo-Pérez [1]

[1] Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

Resumen: Se expone primero cómo el modelo inmobiliario español estableció unas reglas del juego económico que propiciaron burbujas especulativas y permitieron que los intereses inmobiliarios doblegaran el planeamiento a golpe de "operaciones urbanísticas". Se repasa después la naturaleza de las tres últimas burbujas, y crisis, inmobiliarias y su incidencia sobre el orden territorial, urbano y constructivo, así como sus consecuencias socioeconómicas. Por último, se analiza el ajuste pos-burbuja que se sigue produciendo y se observa que el modelo inmobiliario establecido ya no sirve bien al propósito para el que fue diseñado: conseguir que la mayoría de las personas necesitadas de vivienda puedan comprarla a crédito. Pero el cambio de modelo inmobiliario no figura en las agendas políticas de los partidos gobernantes, pese a que dicho modelo no facilita el necesario ajuste, ni ayuda a paliar los daños económicos y sociales, a la vez que sigue animando expectativas vanas y prácticas corruptas.

Palabras clave: Modelo inmobiliario español; Burbujas especulativas; Ajuste económico; Saneamiento financiero; "Pelotazo inmobiliario"; "Nuevos inversores"; "Operaciones urbanísticas".

Recibido: 21.07.2024; Revisado: 28.02.2025
Correo electrónico: jmn@telefonica.net; N.º ORCID: https://orcid.org/0009-0006-4378-0715

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Urbanism with "bubbles": boom in operations and decline in planning

Abstract: The paper first explains how the Spanish real estate model established economic rules that led to speculative bubbles and allowed real estate interests to influence planning by means of "urban development operations". It then reviews the nature of the last three real estate bubbles and crises and their impact on the territorial, urban and constructive order, as well as their socioeconomic consequences. Finally, it analyzes the post-bubble adjustment that continues to take place and observes that the established real estate model no longer serves well the purpose for which it was designed: to ensure that most people in need of housing can buy it on credit. But changing the real estate model is not on the political agendas of governments, even though such a model does not facilitate the necessary adjustment, nor does it help to alleviate economic and social costs, while it continues to encourage vain expectations and corrupt practices.

Keywords: Spanish real estate model; Speculative bubbles; Economic adjustment; Financial restructuring; "Real estate boom"; "New investors"; "Urban development operations".

1. Configuración del modelo inmobiliario español

Recordemos sumariamente[1] cómo se gestó el actual modelo inmobiliario que, además de tener hondas repercusiones económicas y sociales, ha venido condicionando el orden territorial, urbano y constructivo en nuestro país.

El régimen de tenencia de la vivienda en alquiler fue mayoritario en España hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. El Censo de Edificios y Viviendas de 1950 muestra que más de la mitad del stock de viviendas se habitaba entonces en régimen de alquiler y este porcentaje alcanzaba cerca del 90 % en las grandes ciudades (Madrid 94%, Barcelona 95%, Sevilla 90%, Bilbao 88 %...). Pero esta situación se invirtió mediante políticas en favor de la vivienda en propiedad diseñadas durante el franquismo y proseguidas, con un continuismo digno de mejor causa, durante la democracia, hasta conseguir que culminara la propiedad como el régimen de tenencia mayoritario. El principal artífice de este cambio fue el primer ministro franquista de la vivienda, José Luís de Arrese, nombrado en 1957, quien afirmó la voluntad de "hacer un país de propietarios, no de proletarios", justificando este empeño por supuestas exigencias de orden público al estimar que "el hombre, cuando no tiene hogar, se apodera de la calle y, empujado por su mal humor, se hace subversivo, agrio, violento…", mientras que deriva en gente de orden al convertirse en propietario bien hipotecado[2]. Y con el fin de promover la vivienda en propiedad trató de "despertar" el afán de lucro de los promotores "tocando arrebato las campanas de la iniciativa privada para conseguir su colaboración" (Naredo & Montiel, 2011, p. 31). Para ello había que idear un mecanismo que permitiera a la promoción inmobiliaria beneficiarse de las plusvalías derivadas del mayor valor del suelo reclasificado como urbano. El ordenamiento jurídico español estableció el marco adecuado para que este mecanismo —ya descubierto con anterioridad (Sánchez Ventura, 1921 y 1948)— pudiera prosperar. Se trató de facilitar el enriquecimiento de la propiedad con la *reclasificación* o la *recalificación* de sus terrenos para acoger mayores superficies construidas y de financiar la promoción inmobiliaria con un sistema hipotecario capaz de garantizar el crédito con el mayor valor del suelo reclasificado (Sánchez Ventura, 1921, p. 49, Bertrán Abadía, 2013, p. 13). De esta manera el instrumental del planeamiento urbanístico se convirtió en la varita mágica que hizo caer el maná de la plusvalía sobre la persona o entidad propietaria de un terreno al añadirle varios ceros a su valor por el mero hecho de reclasificarlo pasando de rústico a urbano, o permitiendo incrementos de volumen o cambios de uso a otros más lucrativos en la ciudad ya existente.

A continuación, se exponen las tres medidas básicas que contribuyeron a desplazar la rentabilidad del sistema inmobiliario, desde el cobro de

[1] Para más detalle, remitimos a las personas interesadas al libro titulado *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano* (Naredo & Montiel, 2011).

[2] Sobre las servidumbres que conlleva la condición de propietario hipotecado véase García-Lamarca (2023).

alquileres, hacia la realización de plusvalías mediante la reclasificación de terrenos, así como el régimen de tenencia, desde el alquiler hacia la vivienda en propiedad.

En 1946 se aprobaron dos leyes que, con sus diversas actualizaciones, contribuyeron a aportar la gasolina financiera necesaria para la promoción y venta de viviendas y a hacer poco atractivo el alquiler para los propietarios. Por una parte, una legislación hipotecaria que permitió financiar a los promotores con la garantía del valor de los terrenos reclasificados, así como la compra a crédito de las viviendas por las personas demandantes. Y, por otra, una legislación de arrendamientos que otorgó amplias garantías de estabilidad a los inquilinos y congeló los alquileres[3], lo que unido a la fuerte inflación de precios y a las sucesivas devaluaciones de la peseta registradas durante el franquismo, hizo cada vez menos atractivo el alquiler para los propietarios de los inmuebles, sentenciado al abandono, la ruina y la demolición a buena parte del stock inmobiliario para rentabilizarlo después construyendo mayores volúmenes y vendiendo las viviendas resultantes. Finalmente, en 1960, se aprobó una ley de propiedad horizontal que remató el cambio de modelo al segregar en pisos la propiedad de los inmuebles y gestionarla por "comunidades de propietarios". También, los decretos de 1963 y 1964 y el reglamento aprobado en 1968, aseguraron financiación barata y rentabilidad sin riesgo a los promotores en la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO)[4].

La importancia que cobró ese "maná" que caía del cielo en forma de plusvalías sobre los propietarios de terrenos al hacerlos edificables, le hizo cobrar nombre propio en nuestro país, calificando popularmente de "pelotazo inmobiliario" esta forma de enriquecimiento jugoso y rápido, que dependía de tener las informaciones y contactos adecuados para asegurar la reclasificación de determinados terrenos, además de contar con una fiscalidad favorable. Denominación que no encuentra una expresión similar en las lenguas de los países situados al norte de los Pirineos, lo que resalta la peculiaridad del modelo inmobiliario español, que fue tomando cuerpo sobre las tres patas legales antes indicadas y con las matizaciones y complementos institucionales posteriores. Y este singular sistema inmobiliario modeló un "sistema español del urbanismo y la vivienda que lo hicieron sustancialmente distinto de los sistemas vigentes en el mundo desarrollado y dieron lugar a poblaciones poco hospitalarias, crecidas sin suficiente respeto por su propia historia y sin una valoración de su espacio público y las dotaciones colectivas equiparables a las de la mayoría de la ciudades europeas", al venir condicionado por "una fuerte componente especulativa…y unos peligrosos vínculos entre el lucro económico y el ejercicio del poder político" (Bertrán Abadía, 2013, Introducción, p. XII).

En Naredo & Montiel (2011), Aguilera & Naredo (2009) y Naredo (2019) se ofrecen múltiples ejemplos de esa connivencia entre lucro económico y poder político plasmada en "pelotazos inmobiliarios" que marcaron la evolución de nuestras ciudades, tanto durante el franquismo como con la democracia. Valga recordar que en Madrid barrios enteros invadieron con edificaciones las "cuñas" y "cinturones verdes" previstos en el Plan General de Ordenación Urbana de 1941, facilitando buenos "pelotazos urbanísticos" a los promotores bien relacionados con el poder durante la dictadura franquista. Pero lo curioso es que esas operaciones urbanísticas que se hacían fuera del planeamiento y que fueron calificadas de "escándalos" durante el franquismo, siguieron proliferando alegremente durante la democracia, con la diferencia de que se han venido presentando como exponentes de buen hacer político y empresarial. La diferencia más importante que se observa en ese continuismo es que durante el franquismo las "operaciones inmobiliarias" contravenían y/o rectificaban muchas veces lo establecido en los Planes Generales, mientras que después, la visión global del territorio propia de los planes generales entró en declive para dar cobertura legal a las "operaciones" fragmentarias habilitadas mediante planes parciales u otras figuras contempladas en las distintas leyes del suelo. Así, al igual que ocurre en otras ciudades de la geografía hispana, el skyline de Madrid se fue marcando por operaciones urbanísticas realizadas al margen del planeamiento general que van desde la Torre de Valencia o la Torre Picasso, hasta las Torres KIO y las Torres de la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid… que quedarán eclipsadas por las de la Operación Chamartín ─rebautizada como Madrid Nuevo Norte─ si alguna vez llega a realizarse, lo que parece dudoso dados los absurdos que conlleva (VVAA, 2023). Y es que hoy se aprecia que el tejido de la urbe no lo hicieron los planes generales, sino que se configuró sobre todo a golpe

[3] Hasta que el "decreto Boyer" (1985) *liberalizó* los nuevos alquileres, ya durante el *gobierno socialista* de Felipe González.

[4] Se establecieron así dos grupos de VPO, el grupo I con viviendas para personas de rentas medias y altas y el grupo II, orientado a personas más necesitadas, que contaba con mayores apoyos. El resultado fue relevante: hasta que cayó en desuso esta figura, se construyeron cerca de seis millones de VPO.

de "operaciones inmobiliarias" parcelarias (De Santiago, 2005), evidenciando que la construcción ha sido la colaboradora necesaria del "pelotazo inmobiliario". Pues, como vaticinó Franco en 1944, hoy podemos confirmar que, efectivamente, "la capital de una nación es el símbolo de lo que la nación es" (Naredo & Montiel, p. 27). Pero Madrid, lejos de representar la grandiosa simbología imperial prevista en el Plan General de 1941, reflejó sobre todo la cultura del "pelotazo" inmobiliario que propició el marco institucional establecido.

En suma, que se fue configurando un modelo inmobiliario que desplazó el lucro de los propietarios desde el cobro de rentas hacia la realización de plusvalías fruto de la reclasificación de terrenos y priorizo la vivienda como inversión, no como bien de uso. Un modelo que, en vez de atender a las necesidades de vivienda de la población, ha impulsado la actividad urbano-constructiva a golpe de burbujas especulativas alimentando patologías de crecimiento en la reclasificación de suelos y construcción de viviendas que acabaron rebasando con mucho unas necesidades que, para colmo, quedaron en buena medida insatisfechas al superar los precios de la vivienda la capacidad de pago y endeudamiento de mucha gente necesitada y al haberse ido liquidando el stock de vivienda social generado durante el franquismo[5].

Este modelo culminó con la última burbuja inmobiliario-financiera (1997-2007) y las condiciones que facilitaron la culminación del modelo con esta última burbuja son las siguientes. En primer lugar, la metamorfosis del franquismo en una coronada democracia vino acompañada de una refundación oligárquica del poder y de una remodelación del capitalismo clientelar asociado ahora a los partidos políticos gobernantes, que asumió de buen grado la cultura del "pelotazo urbanístico". Y para potenciarla se estableció un nuevo marco institucional[6] que facilitó la reclasificación discrecional de suelos, otorgando poderes a los promotores inmobiliarios para legalizar sus intervenciones sobre el territorio con figuras diversas [7]. Se produjo así la crisis de la visión y propuesta global de la planificación territorial y urbana y la moda de las «operaciones» y los «megaproyectos», al ampliar la libertad de las personas con información y poder para reclasificar suelos y obtener jugosas plusvalías. A esto se añadiría una fiscalidad perversa, marcada por la insuficiencia presupuestaria[8] de los ayuntamientos, que los incitaba a obtener ingresos adicionales reclasificando suelo para cobrar nuevas tasas y licencias y, sobre todo, para repartirse con los promotores el maná de las plusvalías, generando un caldo de cultivo propicio para que las prácticas corruptas pudieran prosperar[9]. A lo que se sumó el mayor peso de la inversión extranjera en inmuebles y, sobre todo, la financiación barata y abundante que facilitó la entrada de la economía española en el euro. Como veremos, la mezcla de estos ingredientes generó una burbuja inmobiliaria de grandes proporciones, que tuvo graves consecuencias económicas, sociales, territoriales y urbanas.

[5] La construcción de un stock significativo de viviendas de promoción pública y alquileres baratos para personas de bajos ingresos estuvo a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda y de la Obra Sindical del Hogar (entre 1939 y 1977). Pero, además, en 1946, se establecieron desgravaciones, expropiaciones de terrenos y préstamos sin interés para incentivar a las empresas a construir viviendas para quienes trabajaban en ellas. Como consecuencia de ello la mayoría de los grandes bancos, empresas, entidades y administraciones diversas construyeron viviendas para sus empleados, generalmente concentradas en forma de "colonias" o manzanas comúnmente adscritas a patronatos que ofrecían también servicios (economatos, consultorios médicos…). Durante la democracia, todo este parque de vivienda social ha sido mayoritariamente privatizado y/o destruido, al igual que los servicios prestados, haciendo que España sea hoy, en la Unión Europea, un país colista en vivienda social.

[6] La Constitución Española de 1978 delegó las competencias de ordenación del territorio y urbanismo en las administraciones locales y regionales, dando lugar a un marasmo de legislación que debilitó el planeamiento jerárquico establecido durante el franquismo otorgando discrecionalidad a la reclasificación y recalificación de suelos con figuras y casuísticas diversas que no cabe abordar aquí. En Fariña & Naredo (Dirs.) (2010) se desbroza ese marasmo legislativo.

[7] La Ley de suelo de la Comunidad Valenciana otorgó poder con nombre propio al "agente urbanizador" para intervenir sobre el territorio con los llamados Planes de Actuación Integrada. El "agente urbanizador" fue una pieza más del nuevo marco que en otras CCAA no tuvo desarrollo, aunque abandonaran también la visión global del territorio para promover operaciones y megaproyectos amparados, siempre, en una normativa que permitía revalorizar el suelo sobre el papel por el mero hecho de recalificarlo o reclasificarlo, como premisa imprescindible para generar "pelotazos".

[8] El artículo 172 de la Constitución española afirma el derecho de las haciendas locales a disponer de medios de financiación suficientes para el desempeño de sus funciones, pero –al igual que ocurre con el derecho a la vivienda– no se ponen los medios para que se cumpla con figuras ajenas al crecimiento urbanístico, como ocurre en otros países. Para más detalle remito al artículo titulado "Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios" (Naredo, 2015b).

[9] La relación de este modelo inmobiliario con la corrupción es clara: como la clase política local y regional tiene la llave de las reclasificaciones de terrenos –que en este modelo son la clave del negocio inmobiliario– y los promotores buscan tratos de favor, se genera un contexto muy propicio para que la corrupción prospere, al incentivar el reparto entre ambos del "maná" de las plusvalías con un marco institucional y normativo que lo propicia y ampara haciendo que en muchas ocasiones que esta corrupción sea legal. De todas maneras, la sensación de impunidad que ha venido sintiendo la cúspide del caciquismo clientelar político y empresarial imperante en nuestro país, ha impulsado a transgredir alegremente la frontera de la ilegalidad en el rosario de casos de corrupción que han aflorado en los tribunales y en la prensa (Naredo, 2019).

2. Urbanismo con “burbujas”

En lo que sigue expondré la naturaleza de las tres últimas *burbujas inmobiliarias* que he podido vivir como analista. Empecemos por definir lo que se entiende por una burbuja especulativa. Para ello, cabe recordar que los mercados de bienes patrimoniales (acciones, inmuebles, terrenos...) se desequilibran con más facilidad que los mercados de bienes que, como el tomate, se producen para ser consumidos. Cuando hay una buena cosecha de tomate, lo normal es que caiga el precio, porque la demanda de consumo tiene límites claros. Sin embargo, como los bienes patrimoniales se valoran y atesoran por sí mismos, el deseo de acumularlos carece de límites. Así, se desatan con facilidad procesos especulativos en los que se compran acciones, terrenos o viviendas porque se piensa que van a revalorizarse, y se revalorizan porque se compran, cada vez más a crédito, esperando nuevas revalorizaciones. Y en estos procesos llamados burbujas especulativas, los precios aumentan junto a las cantidades de acciones emitidas o de viviendas construidas, a diferencia de lo que ocurría con los tomates (la Fig. 1 muestra cómo el número de viviendas construidas aumenta a la vez que los precios durante las burbujas especulativas, para decaer después conjuntamente). Estos procesos acaban muriendo siempre por estrangulamiento financiero, cuando el crédito ya no permite seguir ampliando las compras. Entonces se dice que se ha pinchado la “burbuja”, generando problemas de impago a las entidades prestamistas, pues la falta de liquidez y la caída de precios de los bienes patrimoniales que se genera cuando se ha pinchado la “burbuja” contrasta con el mantenimiento inequívoco de los tipos de interés y los plazos de devolución de los préstamos contraídos. Vemos pues que la financiación a crédito es un ingrediente clave de las burbujas especulativas, que amplía su intensidad y duración muy por encima de las posibilidades que ofrece el ahorro disponible de familias y empresas, añadiendo riesgos al proceso.

La primera burbuja inmobiliaria se inició a mediados de los sesenta para culminar, a principios de los setenta, con un máximo histórico que llegó a superar las 500 000 viviendas anuales construidas. La afluencia de turistas extranjeros y la emigración en busca de trabajo facilitaron entonces los ingresos del turismo y las remesas de emigrantes que permitieron financiar la burbuja sin gran menoscabo del equilibrio exterior de la economía española. Por un lado, este *boom* coincidió con el inicio del auge de la vivienda turística y/o secundaria —calificado como la ola de “urbanismo salvaje” que empezó a azotar el litoral peninsular— y, por otro, con un crecimiento demográfico fuerte y una

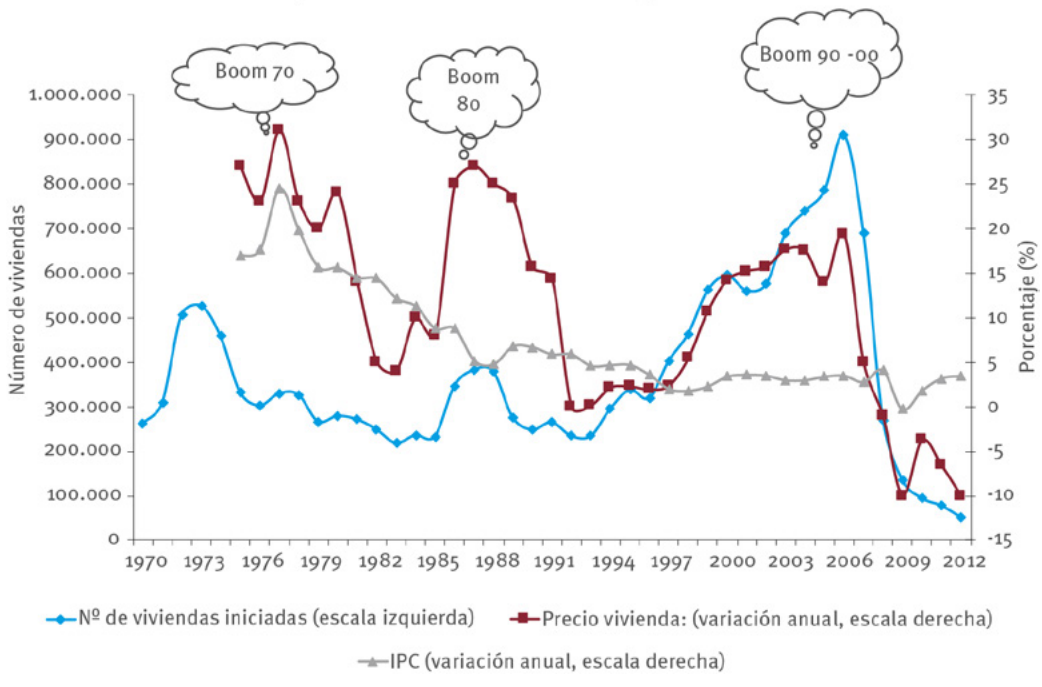


Fig.1 / **Precios y cantidades en las tres últimas burbujas inmobiliarias**

Fuente: Elaboración propia a partir de actualización de Naredo, Carpintero y Marcos, 2007

potente emigración del campo a la ciudad que multiplicaron, a la vez, la necesidad y la demanda de nuevas viviendas. Se planteaba así el objetivo de erradicar el chabolismo y cubrir el "déficit secular" de viviendas[10]. Desde hace tiempo sigo la ratio créditos/depósitos como indicador sintético del pulso de la coyuntura económica española que marca notables caídas en la década de los setenta: las llamadas "crisis petrolíferas" de 1973 y 1978 exigieron políticas de ajuste que frenaron el endeudamiento de la economía española haciendo que declinara el auge inmobiliario. Esta primera burbuja inmobiliaria se caracterizó por fuertes subidas de precios de la vivienda, pero a la vez, por notables alzas de los precios al consumo. Así, la compra de vivienda se justificaba sobre todo para hacer frente a la inflación y la devaluación de la moneda que, a su vez, hacían más llevadero el pago de los préstamos. Tras el auge, se produjo un largo período de atonía económica, regido por la llamada estanflación, que unía estancamiento económico con subidas de precios al consumo mayores a las de los precios de la vivienda. Este panorama de estancamiento económico, unido al declive demográfico que se observa desde principios de los setenta, invitó a reorientar la meta del planeamiento desde la gestión del crecimiento urbano hacia el saneamiento y consolidación de la ciudad existente, siendo el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 un claro exponente de este cambio de óptica (Naredo, 2018). Sin embargo, tras este paréntesis, el planeamiento se orientó de nuevo hacia el crecimiento, espoleado por las siguientes burbujas inmobiliarias, pese a que el declive demográfico continuó acentuándose. A partir de 2015 las defunciones superaron anualmente a los nacimientos.

La segunda burbuja inmobiliaria es la que se inició a medidos de los ochenta motivada por el repunte de la coyuntura económica y la entrada de España en la UE, que movilizó importantes inversiones extranjeras orientadas hacia la compra de empresas e inmuebles a precios mucho más asequibles de los que regían al norte de los Pirineos. Esta burbuja se tradujo, sobre todo, en aumentos de precios y más moderadamente en el aumento de la construcción de viviendas (Fig. 1). Con la peculiaridad de que, a la vez que se dispararon los precios de los inmuebles, se moderaron los precios al consumo, apareciendo un diferencial entre ambos que magnificaba el lucro de la promoción inmobiliaria respecto a las otras actividades empresariales. La escasa duración de este boom inmobiliario se explica porque, a poco que se endeudó el país para financiarla, se generó un desequilibrio exterior que forzó una triple devaluación de la peseta —se devaluó en total en un 40%— y los consiguientes programas de ajuste hicieron que la burbuja muriera por estrangulamiento financiero tras los festejos de 1992[11].

La tercera burbuja fue la que se inició en 1997 impulsada por la mayor entrada de inversiones extranjeras y, sobre todo, por la liquidez barata y abundante que se generó tras la adopción del euro con fuerte caída de los tipos de interés y alargamiento de los plazos de devolución de los créditos hipotecarios, en un momento en el que el endeudamiento de los hogares españoles respecto a sus ingresos era todavía bastante bajo. A la vez que el paraguas del euro permitió aumentar el endeudamiento del país sin que entrara ya bajo sospecha su moneda y forzara devaluaciones y programas de ajuste, como había ocurrido antes con la peseta. De esta manera la financiación de este *boom* se extendió por toda la geografía hispana y, tras absorber el ahorro de los hogares, empujó a la banca a buscar recursos foráneos para seguirlo financiando hasta que se acabó pinchando la burbuja especulativa. La necesidad de financiación de esta burbuja generó en nuestro país un episodio económico un tanto singular: mientras que los manuales de economía enseñan que las instituciones financieras movilizan el ahorro de los hogares para cubrir la necesidad de financiación de las empresas, resulta que los hogares españoles en vez de aportar nuevos ahorros, acabaron también pidiendo a la banca una financiación neta que tuvo que buscar en el exterior. Pues a medida que aumentaba la inversión en ladrillo de los hogares disminuía su ahorro financiero, hasta hacerse negativo en los cinco últimos años del *boom*. La Fig. 2 refleja este hecho, evidenciando la insostenibilidad de la burbuja especulativa que estábamos viviendo[12] (en el gráfico destaca también el gran repunte de la capacidad financiera de los hogares ocasionada por la caída del consumo durante la pandemia).

[10] El Censo de 1950 cifraba 6 639 530 hogares y 6 370 280 viviendas, de las que sólo 5 958 660 eran viviendas principales, con lo que 680 870 hogares tendrían que compartir vivienda o habitar en infraviviendas no registradas en el Censo. Mientras que el Censo de 2021 cifró 18 539 223 hogares y 26 633 708 viviendas y pese a ello han repuntado el chabolismo y el hacinamiento, sobre todo en los llamados "pisos patera", acusando un claro desacoplamiento entre sobredosis de viviendas y necesidades de vivienda insatisfechas.

[11] Las Exposición Universal de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona patrocinaron esos festejos. Se pueden encontrar más detalles sobre el auge y el declive de esa segunda burbuja en Naredo, 1996.

[12] A esta insostenibilidad financiera se añadían otras limitaciones que reducían el sentido de financiar tan intenso proceso constructivo: por ejemplo, el declive demográfico iniciado en los 70, que acabó haciendo que en nuestro país la mortalidad superara a la natalidad, otorgaba tintes surrealistas al hecho de que en los años centrales del *boom* se estuvieran construyendo en España más viviendas que en Francia y Alemania juntas, que contaban con el doble de territorio y el triple de población (Naredo, 2004).

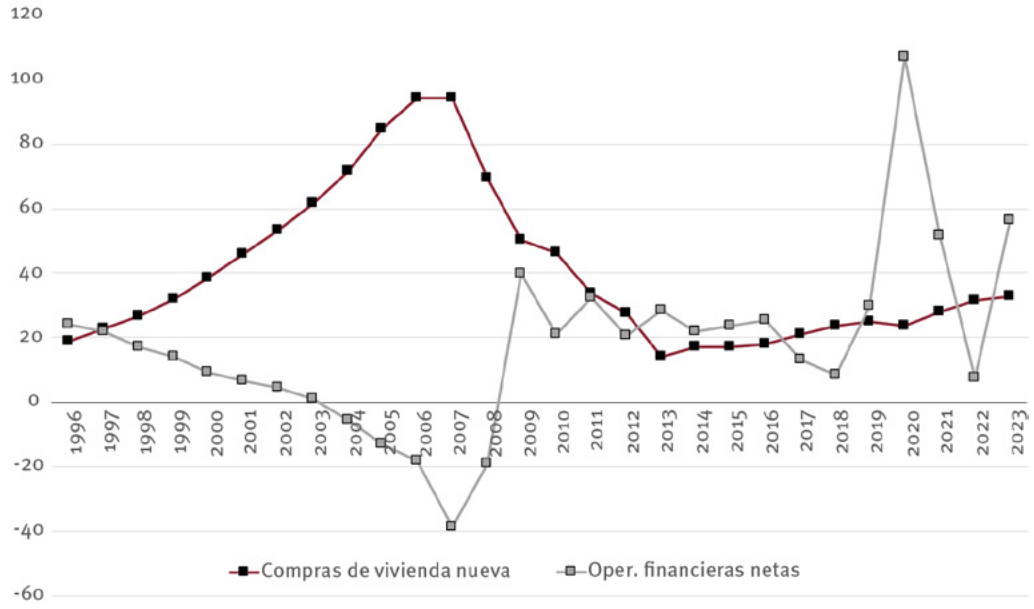


FIG.2 / **Inversión en vivienda e inversión financiera neta de los hogares (miles de millones de euros)**

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España y Agencia Tributaria

Finalmente, la burbuja empezó a declinar en otoño de 2007, arrastrada por la crisis financiera internacional que se extendió a raíz del pinchazo de las "hipotecas sub-prime" estadounidenses. Pese a las millonarias ayuda recibidas del Estado parecía como si la banca española "no quisiera" dar créditos. Pero la entones llamada "sequía de créditos" no fue una cuestión de voluntades, sino de dificultades financieras de la banca para hacer frente al notable endeudamiento exterior (próximo al medio billón de euros) que adquirió en los últimos cuatro años del auge: ahora le reclamaban la devolución de esta deuda, a la vez que el aumento de la morosidad y los impagos provocados por la crisis y el derrumbe de las cotizaciones inmobiliarias y bursátiles recortaron sus ingresos y su posible obtención de liquidez mediante nuevas emisiones y/o venta de inmuebles hipotecados en préstamos fallidos. "En suma, que el panorama económico se situó en las antípodas del "aterrizaje suave" tan anunciado por los analistas serviles al lobby financiero-inmobiliario y/o solidarios con la irresponsabilidad gubernamental de haber permitido que se siguiera financiando la burbuja (otorgando créditos a largo plazo) con cargo al endeudamiento exterior (con créditos a corto) durante los últimos años del *boom* […] llevando a la economía española a una crisis de grandes proporciones" (NAREDO, 2015a, p. 276). Veremos que, en el momento de escribir este artículo, todavía se está purgando la sobredosis de endeudamiento provocada por la burbuja.

3. Consecuencias territoriales, urbanas y constructivas

Desde hace tiempo vengo señalando que las reglas del juego económico habitual, guiado por el lucro generado por la reclasificación de suelos, promueven modelos territoriales, urbanos y constructivos específicos, salvo que existan barreras mentales e institucionales que lo impidan. Cuando estas barreras se diluyen dejando que los afanes especulativos ordenen y construyan a su antojo la ciudad y el territorio, se observan dos fenómenos solidarios. En primer lugar, tienden a desatarse patologías de crecimiento que fuerzan la expansión de los procesos de urbanización y sus servidumbres territoriales a ritmos muy superiores a los del crecimiento de la población y de su renta disponible. Y en segundo lugar estos procesos se ajustan implícitamente a los siguientes modelos de orden territorial, urbano y constructivo: 1º) se impone un modelo territorial que polariza el espacio en núcleos atractores de población, capitales y recursos, y áreas de abastecimiento y vertido, con sus redes y servidumbres; 2º) se impone el modelo urbano de la conurbación difusa (*urban sprawl*)

que separa y expande por el territorio las distintas piezas de la ciudad, requiriendo potentes infraestructuras de transporte para conectarlas y asegurar su funcionamiento; y 3º) se impone un único modelo constructivo: el que acostumbro a denominar estilo universal, que separa las partes del edificio, empezando por la estructura, convertida en un esqueleto de vigas y pilares, para abordar después la cubierta, el cerramiento…y la climatización, haciendo abstracción de la historia y de las condiciones y los materiales del entorno.

La expansión urbana apoyada en este modelo requiere consumos de territorio y de recursos muy superiores a los que demandaba la arquitectura vernácula y la ciudad clásica o histórica, que inducen a considerar a la especie humana como una especie de patología terrestre. Desde hace tiempo he venido apreciando una fuerte analogía entre la patológica incidencia de la especie humana en el territorio y la que tienen los procesos cancerígenos en los organismos[13], cuyas características son las siguientes: 1- Crecimiento rápido e incontrolado. 2- Indiferenciación de las células malignas. 3- Metástasis en diferentes lugares. 4- Invasión y destrucción de los tejidos adyacentes. (Naredo, 2005a y Naredo & Montiel, 2011).

Las reglas del juego económico-especulativo indicadas desatan, en primer lugar, el "crecimiento rápido e incontrolado" de la urbanización, movido por afanes de lucro ilimitados, provocando "burbujas" especulativas que solo el estrangulamiento financiero acaba desinflando. La "indiferenciación de las células malignas" ofrece clara similitud con el predominio de un único modelo constructivo: el que he denominado "estilo universal", que separa las distintas partes del edificio, por contraposición a la arquitectura vernácula, que construía los edificios como un todo indisoluble adaptado a las condiciones del entorno y utilizando los materiales de éste. Además, el "estilo universal" permite maximizar la superficie construida en cada parcela hasta donde la normativa lo permita, lo cual es una propiedad importante cuando el objetivo no es la habitabilidad, sino la venta del mayor número posible de metros cuadrados construidos. A la vez que la aparición de "metástasis en diferentes lugares" encaja como anillo al dedo con la naturaleza del nuevo modelo de urbanización: el de la "conurbación difusa", que separa las distintas funciones y piezas de la ciudad, por contraposición a la "ciudad clásica" o "histórica", más compacta y diversa. Pero aquí ya no son los canales linfáticos del organismo enfermo los que permiten la extensión de las metástasis, sino el viario y las redes que el propio sistema construye a propósito para posibilitar su difusión hasta lugares alejados.

En lo que concierne a la "invasión y destrucción de los tejidos adyacentes", las tendencias indicadas no ayudan a mejorar los asentamientos y edificios anteriores, sino que, en ausencia de frenos institucionales que lo impidan, los engullen y destruyen, para levantar sobre sus ruinas los nuevos e indiferenciados modelos urbano-constructivos. Además de la súper destrucción operada sobre el patrimonio inmobiliario preexistente, las expectativas de urbanización contribuyen a desorganizar los sistemas agrarios próximos y las demandas en recursos y residuos que plantea el nuevo modelo de urbanización extienden la "huella" de deterioro ecológico hacia puntos cada vez más alejados.

El resultado conjunto de estas tendencias es la creciente exigencia en recursos naturales y territorio, que acentúan las servidumbres indirectas que tal modelo comporta, unidas a la evolución simplificadora y esquilmante de los propios sistemas agrario-extractivos. Los procesos indicados acaban produciendo un cambio de fase en la topología del modelo territorial que denota la extensión de la dolencia descrita especialmente perceptible en los territorios insulares y en las zonas más densamente pobladas: se pasa de un mar de ruralidad o naturaleza poco intervenida con algunos islotes urbanos unidos por un viario tenue y poco frecuentado, hacia un mar metropolitano con un potente viario, redes y servidumbres que segregan enclaves de campo o naturaleza cada vez más fragmentados y deteriorados, que tardíamente se tratan de proteger del deterioro ecológico-territorial en curso. El caso español constituye un buen ejemplo de la expansión de las patologías urbano-territoriales descritas, con especial incidencia sobre los territorios costeros e insulares, más espoleados por el turismo y la segunda residencia.

Pues en España el orden territorial, urbano y constructivo ya no es tanto fruto del planeamiento, como de un marco institucional y unas reglas del juego económico que ordenan, sin decirlo, el territorio y el medio urbano. De forma esquemática cabe señalar que los modelos inmobiliarios oscilan en Europa entre dos casos extremos. Uno, que promueve la vivienda libre

[13] Esta analogía la percibió tempranamente el médico estadounidense W. M. Hern (Hern, 1990): agradezco a Lynn Margulis haberme contactado con él, al apreciar un claro paralelismo entre nuestras percepciones de la patológica incidencia de la especie humana sobre el territorio. Esta puesta en común me permitió afinar dicha analogía en la forma que sintetizo a continuación.

en propiedad como producto de inversión directa de los hogares y, otro, más diversificado, que prioriza la vivienda en alquiler, tanto libre como social, a través de entidades especializadas que captan y desvían para este fin el ahorro de los países. El primero es más dependiente de la coyuntura inmobiliaria y promueve la construcción nueva para obtener plusvalías de la reclasificación y recalificación de suelos, mientras que el segundo evoluciona más atendiendo a la demografía y a la renta disponible de los hogares y tiende a gestionar y conservar mejor el stock ya construido para rentabilizarlo mediante el alquiler. El segundo modelo convive mejor con una financiación suficiente y reglada de los Ayuntamientos no asociada al negocio de la promoción inmobiliaria, como ejemplifican en buena parte los países norte-europeos. Sin embargo, el primero, el imperante en España, se refuerza, como hemos visto, con una financiación municipal insuficiente que invita a los Ayuntamientos a participar en los ingresos de la promoción inmobiliaria y de la construcción. Se propicia así un consenso elitista perverso entre promotores y políticos locales para acelerar el negocio de las reclasificaciones y recalificaciones de suelo orientadas a aumentar discrecionalmente el volumen construido mediante operaciones y megaproyectos a menudo ajenos a las necesidades de la población y a las vocaciones del territorio. Así, España ha venido liderando el primero de estos dos modelos, el que incentiva a los hogares a invertir "en ladrillos", que generó las ya mencionadas burbujas inmobiliarias.

Cabe sintetizar así las consecuencias territoriales, urbanas y constructivas del modelo inmobiliario español, que culminaron con la última burbuja especulativa. En primer lugar, se generaron *crecimientos patológicos* de la reclasificación de suelos y de la construcción de edificios y viviendas. Pero lo más llamativo es que, pese a la sobredosis de suelo afectado y de viviendas y edificios construidos, existen a la vez amplias necesidades insatisfechas, porque el modelo inmobiliario ha venido potenciando la vivienda como inversión y no como bien de uso. En segundo lugar, esta evolución expansiva se realizó imponiendo, por encima del planeamiento, los tres modelos de orden territorial, urbano y constructivo antes descritos: 1º) *polarización territorial,* 2º) *urbanismo difuso*, 3º) *estilo universal*.

La evolución del consumo de cemento reflejado en la Fig. 3 sintetiza bien lo referente a los *crecimientos patológicos* de la actividad inmobiliario-constructiva antes apuntados. El hecho de que, cuando culminaba la última burbuja inmobiliaria, llegaran a caer sobre el territorio cerca de 60 millones de toneladas anuales de cemento, evidencia que el llamado "tsunami inmobiliario" pasó de ser una metáfora a cobrar cuerpo de realidad. Pues dado que la superficie geográfica del país es de 50 millones de hectáreas, vemos que caía algo más de 1 T de cemento por hectárea de superficie geográfica, a la que habría que añadir la arena, la grava y el agua con los que se mezcla, otorgando una materialidad sin precedentes al fenómeno urbano-constructivo, que deja pequeña la incidencia de los períodos de auge anteriores. Y algunas regiones metropolitanas llegaron a superar ampliamente esta media: por ejemplo, en Madrid llegaron a caer en 2005 más de 7 T de cemento por hectárea (Carpintero (Dir.) 2015)[14]. La intensa y brusca caída del consumo de cemento ocurrida tras el pinchazo de la burbuja especulativa se parece poco al "aterrizaje suave" que vaticinaban los analistas serviles a los poderes establecidos: la Fig. 3 muestra que cayó a los niveles en los que estaba mediados de los años sesenta, cuando recién se iniciaba el boom inmobiliario que culminó en los setenta.

El hecho que se llegaran a construir 900 mil viviendas anuales (Fig. 1) durante el último boom inmobiliario cuando desde la década de los setenta se venía apuntando la caída de la natalidad que acabó generando la llamada "brecha demográfica"[15], contribuyó (a la vez que se liquidaba el grueso del stock de vivienda social creado durante el franquismo) a engrosar el colectivo de viviendas secundarias y desocupadas, que viene a representar como mínimo el 30 por ciento de stock de vivienda en 2021[16].

[14] Véase el Capítulo 11 sobre el metabolismo de Madrid (Naredo & Frías, 2015).

[15] Se conoce como "brecha demográfica" el hecho de que, durante los últimos diez años, la natalidad no alcanza a cubrir la mortalidad originando una disminución de la población autóctona y de la demanda solvente de viviendas que difícilmente puede compensar la entrada de inmigrantes.

[16] Lamentablemente el llamado Censo de población y vivienda de 2021 del INE solo distingue entre viviendas ***principales*** y ***no principales***, sin detallar el uso del que son objeto las ***no principales***, que suponen un 30,4 % del stock. Y este "Censo" en realidad es una encuesta que, al apoyarse en el directorio del Padrón, posiblemente sobredimensione las viviendas ***principales*** y minusvalore las ***no principales***, como constatamos que había ocurrido ya con los Censos anteriores (Naredo & Carpintero & Marcos, 2008). Pero, afortunadamente, el INE ha repescado en parte esta información con una investigación que cruza el parque de viviendas con el consumo de electricidad, distinguiendo entre las viviendas que, al carecer de contrato o tener consumo cero, se califican de ***vacías***, las que tienen ***consumo muy bajo*** (inferior a los 251 kWh anuales), las que tienen ***consumo esporádico*** y el resto desglosado en varios tramos de consumo. Esta estadística identifica 3,8 millones de viviendas vacías y 3,5 millones de viviendas con consumo muy bajo o irregular, que totalizan cerca de los 8 millones de viviendas ***no principales*** que cifra el Censo).

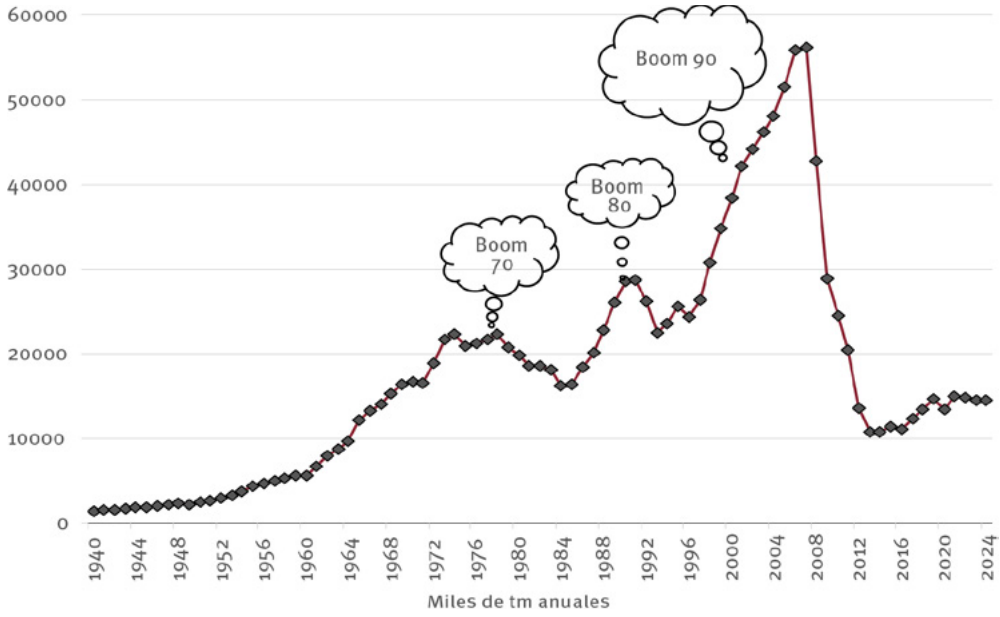


FIG.3 / **Consumo de cemento de la economía española**

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España

A las consecuencias antes mencionadas del modelo inmobiliario español se añade la sobredosis de promociones abandonadas y de edificaciones estrafalarias muchas veces carentes de sentido y uso que pueblan la geografía del país, que han sido inventariadas y denunciadas en algunos libros críticos como los titulados *Ruinas modernas. Una topografía del lucro* (SCHULZ-DORNBURG, 2012), *España fea. El caos urbano, el mayor fracaso de la democracia* (RUBIO, 2022), *Pormihuevismo. Rutas por la España del ladrillo* (HARLEY, 2023), que "da un repaso a los casos más sonados del despilfarro urbanístico de nuestro país" y, sobre todo, el magnífico catálogo de horrores titulado *España: error de sistema* (FEMENIA, 2017). Casos que se añaden a la sobredosis de infraestructuras promovida por el lobby de empresas constructoras para facturar negocio muchas veces con precios inflados (SEGURA, 2012 y NAREDO, 2019, p. 148-150).

En lo que concierne a la *polarización territorial* que ha alimentado el modelo inmobiliario vigente, cabe recordar que ha inducido a hablar de "la España vacía o vaciada", que se antepone a las grandes aglomeraciones de población que se sitúan en torno a Madrid, Barcelona u otros núcleos atractores de población capitales y recursos. Este proceso de concentración de la población y las actividades en torno a esos núcleos atractores, no sólo vacía las zonas menos pobladas por ejemplo de Guadalajara, Teruel…o Aragón, sino que está vaciando también la mayoría de los grandes pueblos de la Meseta y de Andalucía (DELGADO CABEZA & CANO ORELLANA, 2021).

El *urbanismo difuso* ha venido generando un crecimiento explosivo enviando piezas de la ciudad a puntos alejados y/o remodelando la ciudad clásica a golpe de "operaciones inmobiliarias" que corregían discrecionalmente lo previsto en los planes generales[17]. A la vez que el *estilo universal* ayudaba a suplantar los edificios de la ciudad histórica para acrecentar el volumen construido provocando la demolición de buena parte de ellos. Como consecuencia, España cuenta con un porcentaje de viviendas anteriores a 1940 inferior a Alemania, mostrando que el modelo inmobiliario español fue, en proporción, más destructor del propio patrimonio inmobiliario de lo que lo fue la segunda guerra mundial en Alemania (NAREDO, 2000, 2008 y 2011).

[17] Por ejemplo, en DE SANTIAGO (2005) se confirma que el tejido urbano de Madrid se ha configurado a golpe de "operaciones inmobiliarias" puntuales que se superponían o corregían legalmente lo previsto en los planes generales. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2 vols.

Siguiendo el paralelismo entre la incidencia territorial y urbana del modelo inmobiliario español y las patologías cancerígenas que conllevan la "invasión y destrucción de los tejidos adyacentes", vemos que las tendencias indicadas no han contribuido a mejorar los asentamientos y edificios anteriores, sino que los han venido destruyendo, para levantar los nuevos e indiferenciados modelos urbano-constructivos. Además de la súper destrucción operada sobre el patrimonio inmobiliario preexistente, las expectativas de urbanización han contribuido a desorganizar también los sistemas agrarios próximos[18] y las demandas en recursos y residuos que plantea el nuevo modelo de urbanización, extienden la "huella" de deterioro ecológico hacia puntos cada vez más alejados. El resultado conjunto de estas tendencias es la creciente exigencia en recursos naturales y territorio, que acentúan las servidumbres indirectas que tal modelo comporta[19], unidas a la evolución simplificadora y esquilmante de los propios sistemas agrario-extractivos.

4. Consecuencias económicas y sociales

Una consecuencia sociocultural destacable del modelo inmobiliario español es que, al promover burbujas especulativas, estableció un campo abonado para que la "cultura del pelotazo" se extendiera por todo el cuerpo social actualizando los viejos resabios de una picaresca que ha estado vigente desde la crisis del antiguo régimen, hasta el "estraperlo" de la pasada posguerra y la concesión discrecional de regalías diversas propia de un capitalismo clientelar que ha gozado de buena salud tanto con el franquismo como con la democracia. Pero centrémonos en las consecuencias económicas y sociales que todavía se siguen arrastrando.

El modelo inmobiliario que culminó con la última burbuja especulativa (1997-2007) trajo consigo, enormes plusvalías e ingresos realizados por algunos y ruinas físicas y empresariales a soportar por otros. Desde hace tiempo he venido estimando la importancia de las plusvalías generadas durante el auge, que dejan pequeños los agregados del cuadro macroeconómico con los que suelen oficiar los enfoques ordinarios (véase entre otros Naredo, 1996, 2003 y 2011 y Naredo, Carpintero y Marcos, (2008)). En los años centrales del último *boom* el enriquecimiento de los hogares asociado a la revalorización de su patrimonio inmobiliario superó ampliamente a su renta disponible. Valga añadir ahora que esta importancia aparece confirmada por la información tributaria disponible sobre los ingresos declarados en el IRPF (Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas) por *plusvalías realizadas*[20]. Como se observa en la Fig. 4, la estadística del IRPF muestra que cuando culminó la burbuja inmobiliaria, los *ingresos declarados por plusvalías patrimoniales realizadas* llegaron a explicar el 11,6 % de la renta de las personas físicas y que este porcentaje es mucho más elevado en los tramos superiores de renta, alcanzando a explicar en 2006 el 85 % de los ingresos en el tramo más alto[21]. El creciente peso de las plusvalías netas declaradas fruto de la compra-venta de bienes patrimoniales aparece plenamente confirmada por la estadística del IRPF: mientras apenas llegaba al explicar el 1 % del total de renta declarada a principios de los años 90, pese a la enorme caída observada tras el pinchazo de la última burbuja especulativa, vemos que ya llega a explicar el 5 % en 2021 y esta recuperación es mucho más espectacular en las zonas más presionadas por la demanda de capital extranjero. Por ejemplo, en Baleares, el porcentaje de ingresos medios declarados por plusvalías realizadas, que alcanzó el 11 % en

[18] Por ejemplo (en Naredo & García Zaldívar (Coords.), 2008) pudimos planimetrar que entre 1980 y 2005 se generaron en la Comunidad de Madrid casi 40 mil hectáreas de cultivos y aprovechamientos abandonados y cómo este abandono fue más intenso en los suelos rústicos más próximos a la capital, generando amplias zonas de lo que acostumbro a llamar de "barbecho urbano" en el que los terrenos se mantienen incultos a la espera de ser reclasificados. Así, el medio urbano aparece normalmente rodeado en nuestro país de un extenso espacio periurbano degradado que Ramón Margalef acostumbraba a denominar *ruderal*.

[19] Hemos planimetrado la superficie ocupada en la Comunidad de Madrid por usos urbano-industriales directos e indirectos, observando que pasó de 112 m^2/habitante en 1956, a 196 en 1980 y a 269 en 2005 (Naredo & García Zaldívar (Coords.) 2008). El análisis del metabolismo de la Comunidad de Madrid también nos ha permitido constatar que el Input Material Directo pasó de 6,7 T/habitante en 1984 a culminar con 20,6 en 2006 en pleno auge de la burbuja inmobiliaria, para caer, una vez pichada ésta, a 12,2 en 2010 (Naredo & Frías, 2015) evidenciando la enorme materialidad de auge inmobiliario.

[20] Hay que distinguir entre las plusvalías fruto de la simple revalorización de bienes patrimoniales que, al aumentar el patrimonio de sus propietarios, generan el llamado "efecto riqueza", y las plusvalías realizadas por la venta de bienes patrimoniales que cotizan por encima de su valor de adquisición: estas son plusvalías netas derivadas de la compra-venta de bienes patrimoniales que, al engrosar la renta de sus propietarios, deben declararse en el IRPF.

[21] El peso creciente que tienen las ganancias derivadas de la generación y compra-venta de bienes patrimoniales y su concentración en los escalones más altos de renta y patrimonio, explica la aparente paradoja que señala que en los últimos tiempos las grandes fortunas multiplican sus riquezas, mientras que el PIB y los ingresos ordinarios de la mayoría apenas crecen. La estadística del IRPF elaborada en los EEUU confirma, al igual que en España, el creciente peso que tienen las ganancias patrimoniales en los ingresos declarados.

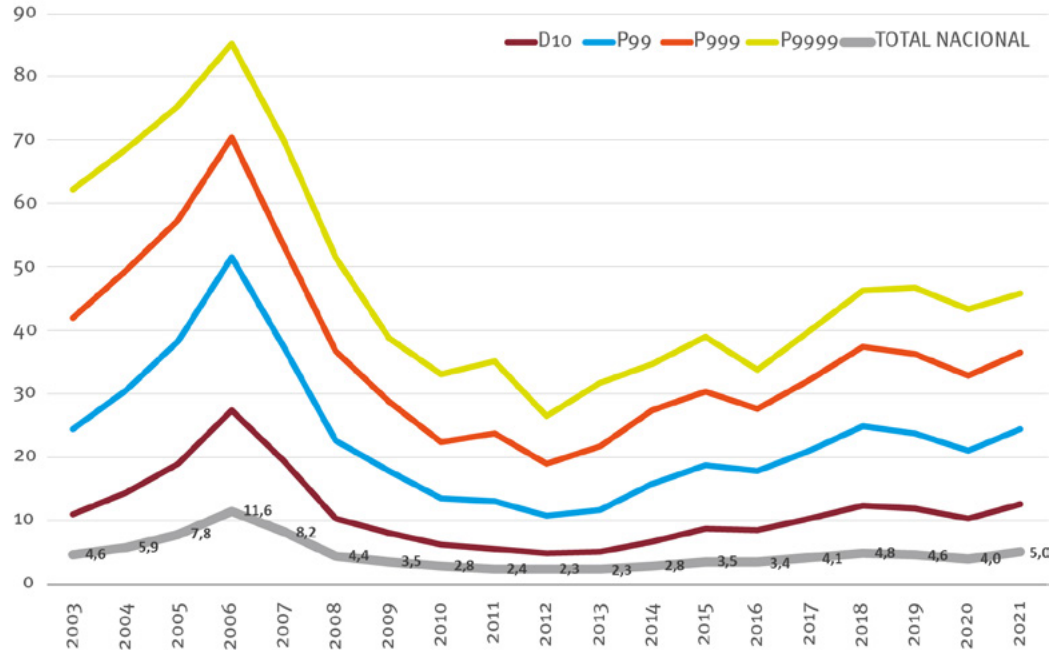


Fig.4 / Peso porcentual de los ingresos por plusvalías patrimoniales en el Total Nacional de renta declarada y en el total de cada uno de los tramos de renta más elevados (Decil 10 y Percentiles)

Fuente: Elaboración propia a partir de IRPF (Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas

2006, se ha elevado ya en 2021 al 9 % y en el escalón más alto de renta registrado explica en 2021 el 78 % de la renta superando ya los niveles más altos (76 %) alcanzados con anterioridad cuando culminaba la última burbuja[22].

En lo que concierne al endeudamiento, hay que destacar que, mientras que la economía española presentaba en 1995 una ratio deuda hipotecaria/PIB inferior al de la mayoría de los países de nuestro entorno, esta ratio acabó superándolos a todos cuando culminó en 2006 la última burbuja inmobiliaria. Con este abultado endeudamiento, el pinchazo de la burbuja originó a la vez crisis económico-financiera y crisis social. Por una parte, la morosidad y el impago de deudas y la caída de las cotizaciones inmobiliarias y bursátiles, pusieron en crisis al sistema financiero que tuvo que salvar con gran coste el Estado, nacionalizando las entidades con pérdidas a través del FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) y comprando sus descartes inmobiliarios a través de la SAREB (o "banco malo")[23]. Por otra parte, el elevado endeudamiento de los hogares[24], unido a la caída del empleo y los ingresos, aumentaron los desahucios, primero por impago de hipotecas y después por impago de alquileres, transmutando la crisis económica en crisis social[25].

[22] El detalle de las ganancias patrimoniales que ofrece para los últimos años la estadística del IRPF confirma el peso que tienen las plusvalías inmobiliarias realizadas en el total declarado. El 2021 las ganancias patrimoniales netas directamente derivadas de la compraventa de inmuebles por las personas físicas explicaron el 40 % de sus ganancias patrimoniales en el Total y el 76 % en Baleares. Y hay que tener en cuenta que las plusvalías inmobiliarias habrán contribuido también a explicar en buena medida las plusvalías asociadas a otros bienes patrimoniales de las personas físicas (acciones, participaciones…).

[23] Este salvamento, que en principio se dijo que no costaría ni un euro al contribuyente, acabó exigiendo al Estado más de cien mil millones de euros en aportaciones netas y avales.

[24] Según la Encuesta Financiera de los Hogares del Banco de España, el 17% de los hogares destinaban al pago de deudas más del 40% de sus ingresos en 2008 y este porcentaje se elevó en 2011 al 58 en el 20% de hogares con menos ingresos. Estos porcentajes fueron decayendo hasta el 11 y al 19% respectivamente en 2022 y el número de desahucios por impago de deudas fue disminuyendo a la vez que, lamentablemente, aumentaba el número de desahucios por impago de alquileres.

[25] La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE estima, en 2021, 5 millones de hogares propietarios de vivienda con hipotecas pendientes y 3 millones los hogares que alquilan viviendas a precios de mercado, correspondiendo el resto a hogares propietarios sin cargas hipotecarias o que

En lo que concierne a las consecuencias sociales hay que subrayar que los "peligrosos vínculos [antes mencionados] entre el lucro económico y el ejercicio del poder político" (Bertrán Abadía, 2013, Introducción, p. XII) que propicia el modelo inmobiliario español han contribuido a generar y a divulgar un relato del panorama inmobiliario siempre acorde con los intereses especulativos en curso[26]. Primero, cuando engordaba la última burbuja se trató de hacer creer que no había burbuja especulativa y que el *tsunami* de cemento que caía sobre el país era normal. Luego, cuando se pichó la burbuja, se dijo que habría "un aterrizaje suave",,, y ahora que la situación repunta, se sugiere que podemos volver a las andadas como si nada hubiera pasado, con lo que no hacen faltan cambios, olvidando la cadena de salvamentos, compras y avales practicados con dinero o respaldo público y los ajustes y las reconversiones en curso. También los *media* han venido divulgando y saludando positivamente cualquier signo de repunte de precios de la vivienda[27], de operaciones de compraventa[28], e incluso de hipotecas[29] —a la vez que silencian las caídas— como si esto fuera bueno para todo el mundo y no solo para los especuladores y/o propietarios. Además, que se sigue insistiendo en que hay que reclasificar mucho más suelo y construir muchas más viviendas para cubrir las necesidades actuales, ignorando que la expansión del suelo urbanizable ha venido superando ampliamente las necesidades de edificación y que quienes han venido comprando y acumulando viviendas no son los que más las necesitaban para vivir, sino los que podían pagarlas.

Frente al relato servil a los intereses inmobiliario financieros establecidos que maneja datos sesgados o incompletos para confundir a la gente, trataremos hacer un buen diagnóstico del panorama pos-burbuja.

habitan viviendas cedidas gratuitamente o a precios inferiores a los de mercado. Por lo tanto, es ese colectivo de 8 millones de hogares (el 42 % del total) el que alberga, en función de su renta disponible (RD), situaciones de vulnerabilidad al no poder sufragar holgadamente el pago de hipotecas y rentas. Por ejemplo, según la ECV, si calculamos la RD mediana, que divide en dos partes iguales la distribución de los hogares con alquiler de mercado, se observa que, mientras que la mitad con menores ingresos dedica al pago de alquiler el 40% de su RD, la otra mitad con ingresos más elevados destina a alquileres solo el 18% de su RD.

[26] En su día denuncié los "mitos inmobiliarios de nuestro tiempo" que en buena parte se mantienen (Naredo, 2005b)

[27] Los índices de precios de la vivienda disponibles son los que se apoyan en precios de tasación (que vienen manteniendo los ministerios con competencias sobre la vivienda), en los precios que utilizan los notarios (elaborados por el INE desde 2007) y los de los portales de anuncios como Fotocasa e Idealista. En los dos primeros índices los precios muestran aversión a la baja, al estar el grueso de las empresas tasadoras participadas por entidades financieras o inmobiliarias y al tener los precios de los notarios una función recaudatoria que hizo que se fueran acercando a los precios de mercado lo que sesga la evolución de la serie recortando las minusvalías producidas en mayor medida que las otras dos. Por ejemplo, cuando se pinchó la burbuja y los precios de los anuncios (de FOTOCASA) iniciaron una fuerte caída en el tercer trimestre de 2007, los precios de tasación solo empezaron a caer un año después (en el tercer trimestre de 2008), a la vez que los precios de los notarios todavía mostraron fuertes repuntes en el segundo y tercer trimestre de 2007. Cabe argumentar que parece lógico que los precios de las tasadoras y los notarios se muevan con cierto retraso respecto a los precios de los anuncios, pero lo sorprendente es los índices apoyados en las tasaciones y en los notarios tocaron fondo y repuntaron mucho antes que los precios de los anuncios evidenciando que hay manos invisibles que los manejan: el índice del INE tocó fondo el segundo trimestre de 2013 y marcó subidas continuadas de precios desde el segundo trimestre de 2015 y el de las tasaciones tocó fondo el primer trimestre de 2014 y acusó subidas continuadas desde el segundo trimestre de 2015, mientras que los precios de los anuncios solo llegaron a tocar fondo el primer trimestre de 2015 (un año después que el índice de tasaciones y casi dos años después que el índice del INE) y empezaron a mostrar subidas continuadas desde el cuarto trimestre de 2016 (con más de un año de retraso respecto a tasadoras y notarios). Y, a todo esto, los precios de mercado de la vivienda, que habrán evolucionado sin duda por debajo de los de los anuncios, no salen en la foto de ninguna estadística, ocultando así las minusvalías que efectivamente se produjeron y retrasando con ello el ajuste económico en curso. Sorprende que en una actividad tan importante como la inmobiliaria no haya información fiable sobre la evolución de los verdaderos precios de mercado.

[28] En lo relativo a las operaciones de compraventa, se acostumbran a divulgar y celebrar los aumentos, a la vez que se silencian las caídas, como la ocurrida durante la pandemia de COVID, que motivó la lógica recuperación posterior alardeada por la prensa. Pero además se habla solo del número de operaciones, ignorando su contenido: cuando, por ejemplo, en 2008 las operaciones de vivienda nueva eran mayoritarias ahora oscilan en torno al 10% y al centrarse el repunte de operaciones registrado durante la crisis mayoritariamente sobre vivienda de segunda mano lo que muestra, es pura y simplemente el ajuste que se está produciendo, al irse desplazando la propiedad inmobiliaria tras los impagos a la banca, al "banco malo", y en general, de una u otra manera, hacia los "nuevos inversores".

[29] Al igual que ocurre con el número de operaciones, también se acostumbra a divulgar y saludar el aumento del número de hipotecas nuevas y a ignorar las caídas (como la que ocurrió también durante la pandemia), a la vez que se silencia el número de hipotecas canceladas, que durante los inicios de la crisis ha venido superando al de hipotecas nuevas, que además al ser de menor cuantía, explica que pese a que haya repuntado el número de hipotecas nuevas, el volumen de crédito para compra de vivienda haya venido disminuyendo desde 2008.

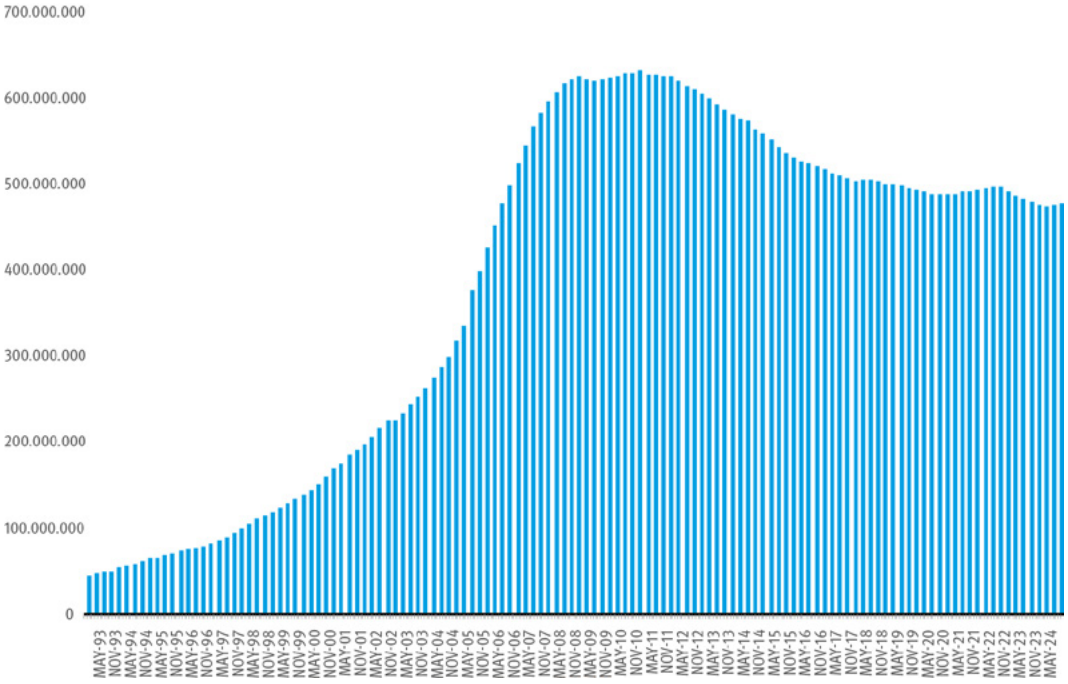


FIG.5A / **Crédito para adquisición de vivienda propia (Miles de euros)**

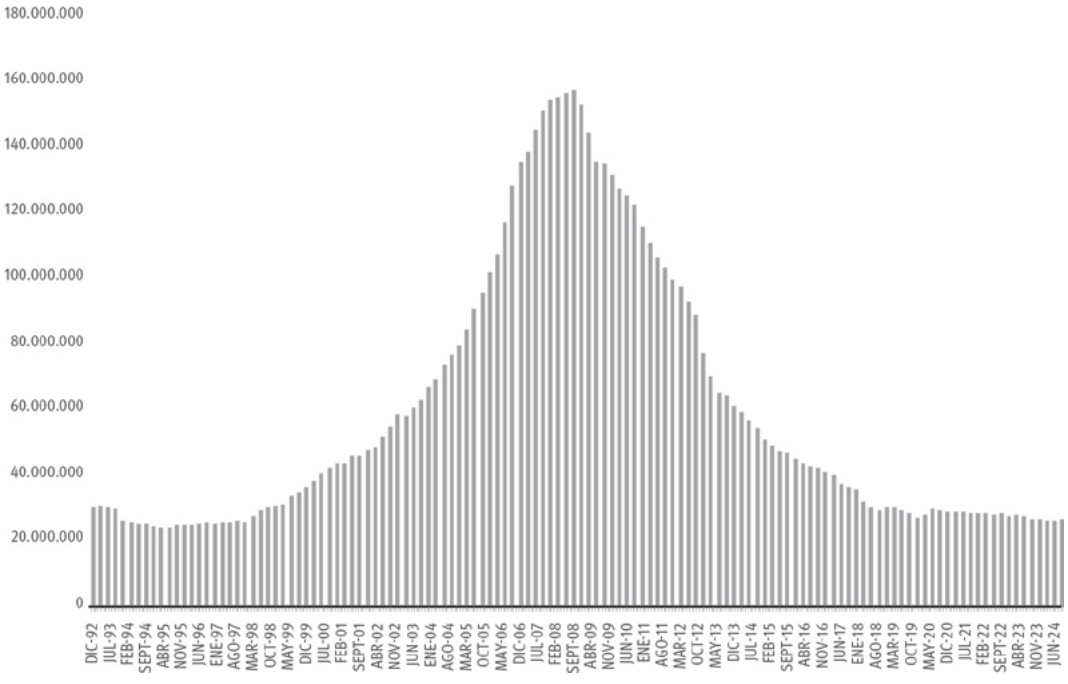


FIG.5B / **Crédito a la construcción (Miles de euros)**

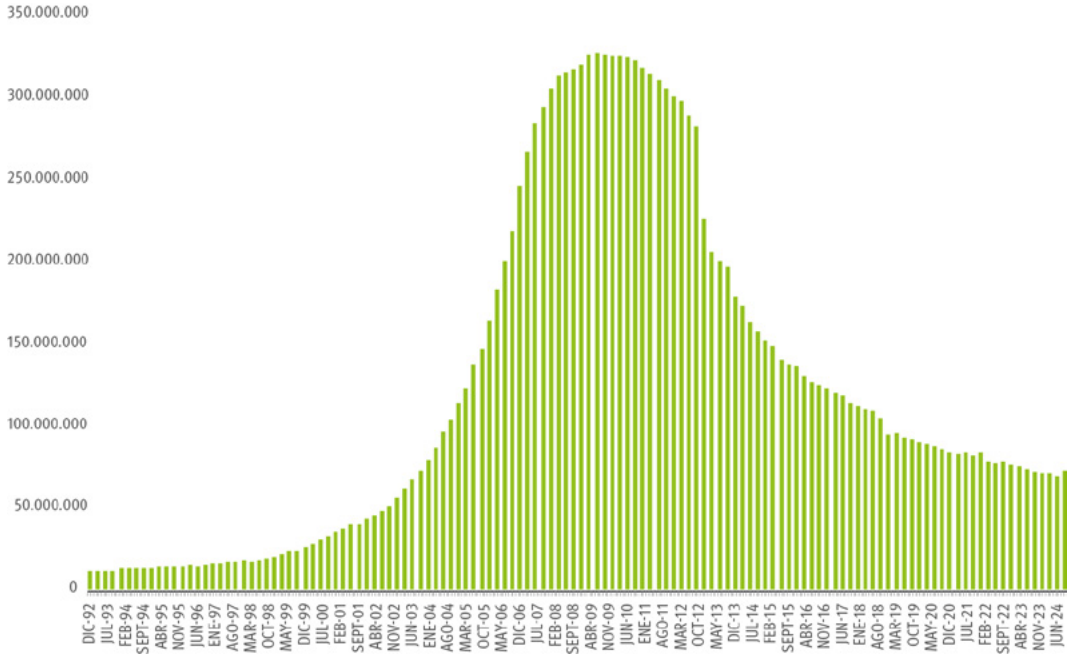


Fig.5c / Crédito a actividades inmobiliarias (Miles de euros)

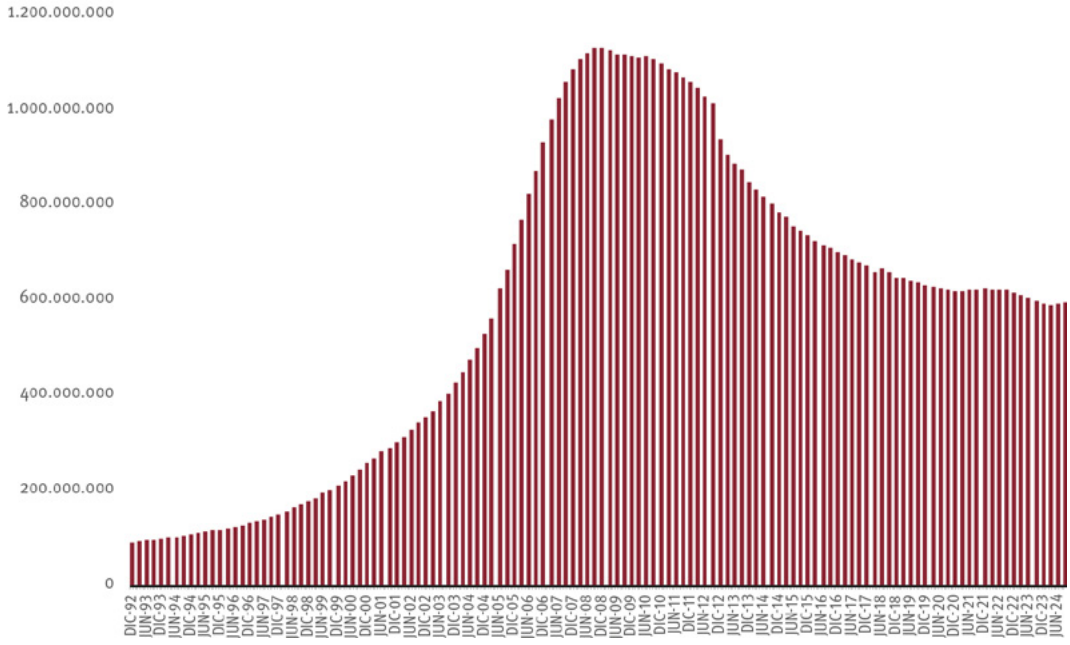


Fig.5d / Crédito a actividades inmobiliarias y adquisición, construcción y rehabilitación de viviendas (Miles de euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España

5. Panorama pos-burbuja (1997-2007): naturaleza del ajuste inmobiliario-financiero en curso

El obligado ajuste pos-burbuja motivó estrategias y políticas diversas para encarar los nuevos acontecimientos y exigencias. En principio, caída de los precios de los activos inmobiliarios, falta de liquidez e impago de deudas, bancarrota y salvamento de entidades, saneamiento financiero… Pero luego aparecieron "nuevos inversores" que facilitaron el ajuste en curso, originando repuntes de demanda, de operaciones de compraventa y de precios que, unidos a la subida de los alquileres, han inducido a presagiar una nueva burbuja inmobiliaria.

A la pregunta de si el repunte que han acusado los precios de compra de la vivienda refleja el inicio de una nueva burbuja comparable a la anterior, cabe afirmar taxativamente que no, sobre todo porque falta la financiación necesaria para inflarla. Pues si se entiende por burbuja el aumento de los precios de un activo alimentado por compras especulativas cada vez apalancadas por créditos, porque se piensa que los precios van a subir y suben porque se compra, desde luego una burbuja especulativa no puede ir muy lejos cuando el volumen de crédito concedido a la compra de vivienda sigue disminuyendo desde 2008, como también lo hace de forma más acentuada el crédito a la promoción y construcción de viviendas (Fig. 5). Al igual que siguen disminuyendo las ratios créditos/depósitos y deuda/renta disponible tanto para los hogares, como para el conjunto de la economía española. Y es que, si la anterior burbuja inmobiliaria devoró el ahorro de los hogares y los endeudó hasta las cejas, difícilmente puede originarse una burbuja especulativa de ese porte, cuando todavía toca desendeudarse. Además, la burbuja anterior alcanzó una intensidad y una duración tan extremas porque contó con las circunstancias de partida irrepetibles antes indicadas.

Cabe preguntarse entonces quiénes son los "nuevos inversores" que han venido motivando, con escaso recurso al crédito, los repuntes de operaciones y precios de la vivienda en las zonas más valoradas de las grandes aglomeraciones o de la costa. Por una parte, está el perfil compuesto por corporaciones transnacionales deseosas de invertir en ladrillo la abundante liquidez que se generó a nivel internacional para paliar los efectos de la crisis. Lo cual, unido a las personas animadas a adquirir la residencia por inversión inmobiliaria a través de la llamada Golden Visa, hizo que la inversión extranjera en inmuebles cobrara una fuerza inusual en el mercado inmobiliario español (Fig. 6), explicando en buena medida el repunte de las operaciones y los precios antes mencionado. Por otra, existe un segundo perfil de «nuevos inversores» inmobiliarios autóctonos compuesto por personas y entidades con liquidez dispuestas a invertir en inmuebles como la mejor opción frente a los riesgos y/o la baja rentabilidad que ofrecen las otras opciones de inversión (el repunte de los alquileres hizo que la inversión en vivienda superara rentabilidades del 5 % anual, con precios de IDEALISTA y FOTOCASA).

La aparición de estos "nuevos inversores" ha venido facilitando la desinversión inmobiliaria de los hogares y empresas más necesitados de liquidez, así como el desplazamiento del modelo inmobiliario hacia el alquiler. Por eso el grueso de las operaciones de compraventa que se vienen produciendo son de viviendas de segunda mano —que han venido pasando en buena medida de forma opaca y desregulada por la banca y la SAREB hacia los "nuevos inversores"— mientras que cuando culminaba la burbuja predominaba la compra de vivienda nueva. No se trata, pues, del inicio de una nueva burbuja, sino de un ajuste pos-burbuja que en cualquier caso tendría que producirse, pero que debería haberse gestionado de forma transparente con políticas orientadas a minimizar el daño económico y social ocasionado por la crisis. Hubiera sido el momento de diversificar el modelo inmobiliario introduciendo nuevos operadores mayoristas de alquiler específicamente regulados por el Estado para cumplir una función a la vez social y lucrativa, a cambio de disfrutar de desgravaciones y ayudas específicas, como ilustra en otros países la amplia casuística los llamados Real Estate Investiment Trusts (REITS) tal y como he venido señalando desde hace tiempo (Naredo & Carpintero (2011)). Lo cual hubiera posibilitado también el desarrollo de nuevos productos financieros. Pues las entidades profesionales que operan en el mercado de alquiler, al verse poco influidas por los avatares de la coyuntura, pueden ofrecer inversiones con gran seguridad a largo plazo, suponiendo que cuenten con un marco institucional razonablemente estable que las favorezca. Sin embargo, esto no ha ocurrido[30].

[30] Es evidente que la figura de Sociedades Cotizadas Anónimas de Inversión del Mercado Inmobiliario (SOCIMIS), creada en 2009, ha servido como refugio de entidades para desgravar impuestos, pero no para cumplir las funciones sociales propias de los REITS. Así, el potente intervencionismo del Estado, con sus operaciones de salvamento y publificación de las entidades financieras en bancarrota y la compra de los descartes inmobiliarios de la banca por la SAREB, ha agravado, en vez de paliar, las penurias asociadas a la falta

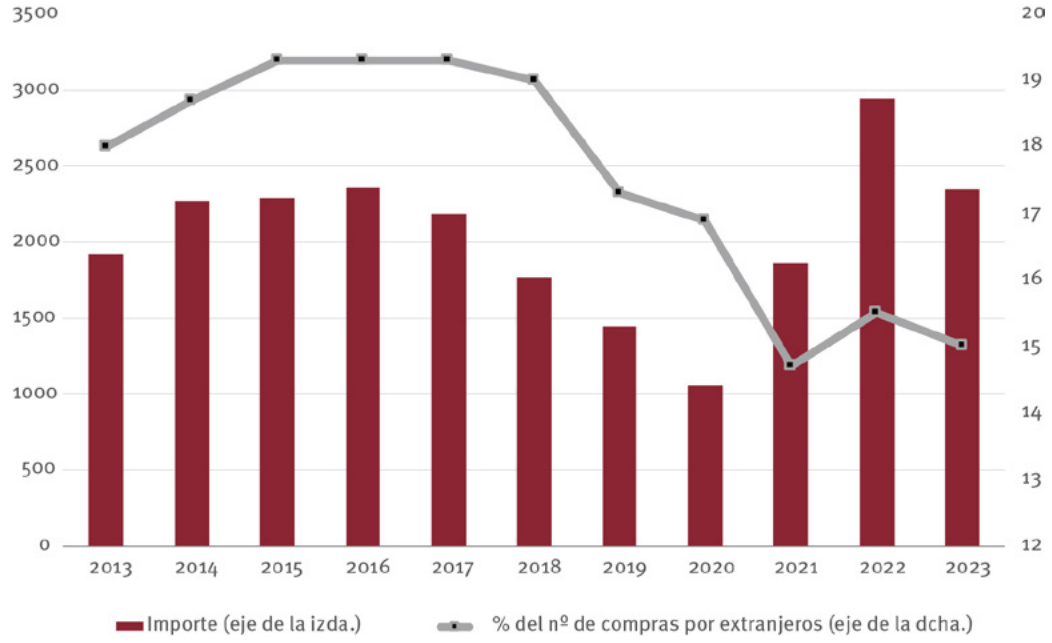


FIG.6 / **Inversión extranjera en compra de inmuebles (Millones de €)**

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España

Hay que darse cuenta que ha colapsado el modelo inmobiliario vigente, que proponía la compra como la forma idónea de acceder a la vivienda. Este colapso —normalmente silenciado— lo atestigua el hecho de que, como hemos visto, tras el pinchazo de la burbuja el crédito a las personas físicas para compra de vivienda, no sólo no ha repuntado, sino que sigue cayendo (FIG. 5). A ello contribuye tanto que el saneamiento de las entidades financieras exigió reducir su elevada exposición al ladrillo como, sobre todo, la precariedad y escasa retribución del trabajo de buena parte de los nuevos demandantes de vivienda —jóvenes e inmigrantes—, que los incapacita para afrontar deudas a largo plazo, obligándolos a alquilar. Se ha producido así el notable aumento antes indicado de los precios de alquiler en las zonas más demandadas, fruto de esta nueva canalización de la demanda que presiona con fuerza sobre el estrecho mercado del alquiler recortado, además, por la vorágine de ventas de viviendas de alquileres antiguos y/o de promoción pública a fondos especulativos consentidas o promovidas por las Administraciónes[31], y por los alquileres turísticos o vacacionales, ahora publicitados y gestionados más eficazmente por nuevas redes y portales informáticos, haciendo inasequible para mucha gente el derecho a una vivienda digna prometido en el artículo 47 de la Constitución. Lo cual, no ha llevado a cuestionar el modelo inmobiliario español, pero sí a poner parches para hacer más asequibles los alquileres. Así, en 2023, se aprobó una Ley "por el derecho a la vivienda" para frenar la subida de los alquileres, que presenta algunos agujeros legales que limitan ese propósito, y se están ideando medios para controlar e incluso revertir los alquileres turísticos en las zonas más tensionadas y las compras por fondos especulativos[32].

de viviendas asequibles para buena parte de la población, que culmina con los desahucios. En efecto, los popularmente llamados "fondos buitre" han venido buscando, con la ayuda de ojeadores autóctonos, buenos solomillos a comprar entre los despojos inmobiliarios que ha dejado la crisis. Episodios como el de la compra de vivienda social por fondos privados a precio de saldo en Madrid para expulsar a los inquilinos, ocurrida bajo la alcaldía de Ana Botella, que afloró de la mano del Tribunal de Cuentas, han proliferado en la sombra.

[31] Analizada, junto con los consiguientes procesos de desahucio, en el libro titulado *Los desahucios instados por los "fondos buitre"* (BENÍTEZ DE LUGO, 2024).

[32] El ayuntamiento de Barcelona ha sido pionero en este campo y, en el momento de escribir este artículo, se anuncia un anteproyecto de ley para exigir, a nivel estatal, que las



Fig. 7 / Izquierda: Manifestación por el derecho a la vivienda y contra la especulación en Madrid. Derecha: Concentración para evitar la expulsión de los inquilinos de la casa Orsola en Barcelona.

Fuentes: Izquierda: Fernando Sánchez, El Diario, 5 de abril de 2025. Derecha: El Diario, 7 de febrero de 2025

A todo esto, la cultura del "pelotazo urbanístico" sigue buscando nuevas oportunidades. Y cuando el declive demográfico, unido a la sobredosis de suelo reclasificado y de patrimonio construido, no justifica que se prosiga reclasificando suelos y construyendo más y más edificios y viviendas, el ingenio hispano ha ideado nuevas vías que permiten seguir dando pelotazos urbanísticos con poblaciones decrecientes. Se trata de un *urbanismo nómada o itinerante*, que empuja a la población abandonar lo ya construido para instalarse en nuevas promociones inmobiliarias, permitiendo seguir reclasificando suelos y construyendo más edificios y viviendas. Este modelo de vaciamiento de los cascos antiguos de pueblos y ciudades desemboca a veces en el abandono y otras viene seguido de procesos de "gentrificación" para acabarlos reconvirtiendo en parques temáticos para uso turístico-residencial[33]. Así, pese a la importancia de la crisis pos-burbuja y pese a la "brecha demográfica" —a diferencia de lo ocurrido tras la crisis de los setenta (Naredo, 2018)— el planeamiento sigue a piñón fijo orientándose hacia el crecimiento en vez de priorizar, como debería ser, el saneamiento y la gestión eficiente del patrimonio inmobiliario existente.

6. Conclusiones y propuestas

Concluyendo, en primer lugar, un buen diagnóstico del panorama pos-burbuja pasa por tomar conciencia de que se ha desplazado el problema, desde la antigua escasez de suelo urbanizable, infraestructuras y viviendas, hacia el exceso e infrautilización de los mismos, unido al excesivo endeudamiento y/o falta de liquidez de hogares y empresas que poco a poco se va reduciendo y a la cada vez más agobiante presencia de necesidades insatisfechas. En segundo lugar, hemos de subrayar que asistimos a un ajuste en el que se acusa la desinversión inmobiliaria de los hogares y empresas más necesitados de liquidez en favor de "nuevos inversores" y que este ajuste va acompañado de un desplazamiento hacia el alquiler. Insistimos en que no es de recibo que, pese a la potente

comunidades de vecinos autoricen, o veten, la existencia de pisos de alquiler turístico en sus edificios. Además, como excepción a la regla, el ayuntamiento de Barcelona consiguió desactivar el desahucio de los inquilinos de la emblemática Casa Orsola, comprando el edificio que había adquirido un fondo especulativo.

[33] La geografía hispana alberga múltiples casos de este nuevo modelo. Valga recodar, como ejemplo, el caso de la ciudad monumental de Segovia, municipio cuya población disminuye desde 1991, en el que se ha forzado el vaciamiento del casco histórico y de los distritos colindantes, para trasladar a una nueva promoción llamada "Nueva Segovia", no sólo su población, sino también el grueso de sus instituciones y servicios (juzgados, hospitales, bomberos, delegaciones de la seguridad social, del INE, etc.) contribuyendo las administraciones a este vaciamiento con empeño digno de mejor causa.

intervención pública, esta reconversión se esté produciendo de forma opaca y discrecional para favorecer el negocio de algunas minorías bien relacionadas. Insistimos en que esta reconversión debería de ser transparente y dirigida a paliar los daños sociales y económicos de la crisis, orientándose a diversificar el panorama inmobiliario y financiero por los caminos ya indicados, para paliar necesidades insatisfechas. Pero hemos de darnos cuenta que el principal obstáculo para que tal reconversión se produzca es el actual modelo inmobiliario. Así, en tercer lugar, es obligado tomar conciencia de que sufrimos las consecuencias de un modelo inmobiliario-financiero agotado y corrupto que no resuelve los principales problemas que tiene planteados el país y pide a gritos su reconversión. Por lo que la reforma del modelo inmobiliario-financiero es tarea urgente que contribuiría al saneamiento económico y político del país homologándolo hacia patrones europeos, pero ello exige un verdadero pacto de Estado a consensuar por el grueso de las fuerzas políticas, pacto que debería de suscribir cualquiera que no tenga intereses mezquinos e inconfesables asociados a ese modelo. Porque sin esa reconversión y con el oscurantismo actual (que se mantiene para facilitar y encubrir buenos negocios asociados al manejo discrecional de los despojos inmobiliarios post-burbuja) se prolongará y hará más dura la crisis económica y social.

7. Bibliografía

Benítez de Lugo Guillén, J.M. (2024): *Los desahucios instados por los "fondos buitre*, Madrid, Dykinson.

Bertrán Abadía, R. (2013): El pingüe negocio. Casas baratas y ordenación urbanística en Zaragoza (1920-1943) en Navarro, M.A., *Memoria, Plan General de Ensanche de la Ciudad. Zaragoza, 1934*, reed. Introducción y Estudio Crítico de Bertrán Abadía, R., 2013, Zaragoza, Institución "Fernando el Católico", CSIC.

Carpintero, Ó. (Dir.) (2015): *El metabolismo económico regional español*, Madrid: FUHEM Ecosocial.

De Santiago, E. (2005): Nuevas formas y procesos espaciales en la región urbana de Madrid, Madrid, Tesis Doctoral, ETS de Arquitectura de Madrid, 2 vols.

Delgado Cabeza, M. & Cano Orellana, A. (2021): Despoblación y extractivismo en Andalucía (1981-2018), *Portal de Andalucía*: https://portaldeandalucia.org/opinion/tribuna-abierta/despoblacion-y-extractivismo-en-andalucia-1981-2018/

Fariña, J. & Naredo, J.M. (Dirs.) (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Madrid, Ministerio de Vivienda.

Femenia, M. (2017): *España: error de sistema*, Barcelona, POL-LEN Edicions, Impreso en Nowoprint.

García Lamarca, M. (2023): *Préstamos fallidos, personas fallidas. Vida y lucha contra la deuda hipotecaria*, Manresa, Bellaterra ediciones.

Harley, E. (2023): *Pormishuevismo. Un movimiento artístico*, Barcelona, Blackie Books.

Harley, E. (2023): *Pormishuevismo. Rutas por la España del ladrillo*, Barcelona, Anaya Touring.

Naredo, J.M. (1996): *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente /1985-1995)*, Madrid, Siglo XXI.

Naredo, J.M. (Dir.) (2000): *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España*, Madrid, Ministerio de Fomento, Serie Monografías.

Naredo, J.M. (2003): "El negocio de las reclasificaciones de suelo" y "Mercado de suelo y plusvalías", publicados en *La Vanguardia* el 19 y 26 de octubre de 2003: http://elrincondenaredo.org/wp-content/uploads/2022/06/EL-NEGOCIO-DE-LAS-RECALIFICACIONES-DE-SUELO.pdf

Naredo, J.M. (2004): "Perspectivas de la vivienda", *Información Comercial Española*, nº 815.

Naredo, J.M. (2005a): "Diagnóstico sobre la sostenibilidad: La especie humana como patología terrestre": http://www.elrincondenaredo.org/Biblio-2004-Diagnostico-sobre-la-sostenibilidad.pdf

Naredo, J.M (2005b): "Mitos inmobiliarios de nuestro tiempo", *La Vanguardia*, 10 de noviembre de 2005 (hay edición corregida y ampliada en *El ecologista*): http://elrincondenaredo.org/wp-content/uploads/2024/07/LOS-MITOS-INMOBILIARIOS-DE-NUESTRO-TIEMPO.publ_.pdf

Naredo, J.M. (2015a): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Madrid, Siglo XXI.

Naredo, J.M. (2015b): "Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 129: http://elrincondenaredo.org/wp-content/uploads/2018/08/Biblio-2015-Modelo-de-financiaci%C3%B3n-local-.pdf

Naredo, J.M. (2018): "Del planeamiento urbano a las operaciones inmobiliarias". Texto publicado en el libro colectivo sobre *El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*, Ayuntamiento de Madrid, 2018: http://elrincondenaredo.org/wp-content/uploads/2018/08/Texto-Naredo-PGOUM85.1.pdf

Naredo, J.M. (2019): *Taxonomía del lucro*, Madrid, Siglo XXI.

Naredo, J.M. & Montiel, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria.

Naredo, J.M. & Carpintero, O. & Marcos, C. (2008): *Patrimonio inmobiliario y Blance Nacional de la economía española (1995-2007)*, Madrid, FUNCAS.

Naredo, J.M. & García Zaldívar, R. (2008): *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales aplicado a la Comunidad de Madrid (1956-2005)*: http://www.elrincondenaredo.org/Biblio-OTR-2008-001.pdf

Naredo, J.M. & Carpintero, O. (2011), "Patrimonio inmobiliario y financiero de los hogares españoles: tendencias y convergencias española con estándares europeos", *Papeles de la Fundación*

de Estudios Financieros, nº 39 sobre Ahorro familiar en España, Madrid, pp. 99-115

Naredo, J.M. & Frías, J. (2015): Cap. 11: "El metabolismo socioeconómico de la Comunidad de Madrid, 1996-2010", en: CARPINTERO, Ó. (Dir.), *El metabolismo económico regional español*, Madrid: FUHEM Ecosocial, 2015, pp. 691-729: http://elrincondenaredo.org/wp-content/uploads/2024/06/Cap._undecimo_Metabolismo_socioeconomico_Comunidad_Madrid_J.M.Naredo_J.Frias1_.pdf

Rubio, A. (2022): *España fea. El caos urbano, el mayor fracaso de la democracia*, Barcelona, Debate.

Schulz-Dornburg, J. (2012): *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*, Barcelona, Ámbit.

Segura, F. (2012): *Infraestructuras de transporte y crisis*, Madrid, Ecologistas en Acción.

VVAA (2023): *Operación Chamartín: una losa para Madrid. Suelo público, negocio privado*. Madrid, Ecologistas en Acción.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 557-574
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.5

CC BY-NC-ND

Herramientas urbanísticas para el control del mercado inmobiliario: logros y fracasos en las políticas residenciales

Raquel Rodríguez-Alonso [1]
Cristina Fernández-Ramírez [2]

[1] Doctora Arquitecta urbanista
[2] Arquitecta urbanista
[1] [2] Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

Resumen: El acceso a la vivienda sigue siendo uno de los principales problemas a los que se enfrentan las ciudades. A pesar del divorcio entre la política de vivienda y el planeamiento, es imposible acometer el problema sin una adecuada coordinación. La especulación ha sido un tema recurrente en el diseño de la política urbana y territorial en España. Sea cual sea el enfoque político, el precio del suelo y la vivienda ha dado lugar al diseño de herramientas urbanísticas concretas que pretendían al menos incidir en el mercado, con uno u otro resultado: cesión del aprovechamiento en nuevos desarrollos, Patrimonios Municipales de Suelo, calificación de suelo y reserva de edificabilidad para vivienda protegida o derecho de tanteo y retracto entre otras. El objetivo del artículo es el análisis en la evolución de dichas herramientas, la relación con el mercado y su impacto sobre éste.

Palabras clave: Política de vivienda; Mercado inmobiliario; Planeamiento urbanístico; Legislación urbanística; Construcción de ciudad; Herramientas urbanísticas.

Recibido: 16.09.2024; Revisado: 19.02.2025
(1) Correo electrónico: raquel.rodriguez@upm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0464-4669
(2) Correo electrónico: cristina.fernandez@upm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2799-1177

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este trabajo y sus resultados se enmarcan dentro del proyecto URB_inT: Estrategias para la transición ecosocial de las grandes áreas urbanas españolas en un escenario de crisis climática y escasez de recursos (PID2021-126190OB-I00) financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

Urban planning tools for controlling the real estate market: achievements and failures

Abstract: Access to housing remains one of the main problems facing cities. Despite the divorce between housing policy and planning, it is impossible to tackle the problem without adequate coordination. Speculation has been a recurring theme in the design of urban and territorial policy in Spain. Whatever the political approach, the price of land and housing has given rise to the design of specific urban planning tools aimed at least having an impact on the market, with one result or another: transfer of land use in new developments, Municipal Land Patrimonies, land classification and building reserve for subsidized housing or right of first refusal, among others. The aim of this article is to analyze the evolution of these tools, their relationship with the market and their impact on it.

Keywords: Housing policy; Real estate market; Urban planning; Town planning legislation; City building, Urban planning tools.

1. La vivienda: el eterno problema

La vivienda es uno de los temas que más preocupan a los españoles. El barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizado en junio de 2024 lo señala como uno de los tres temas que más preocupan a los ciudadanos: para el 17,1% es el tercer problema que más le afecta personalmente y para el 21,2% es el segundo más grave en España, superando incluso al paro.

Lejos de ser una percepción, los datos confirman que la dificultad de la población para acceder a la vivienda sigue siendo una de las principales dificultades a las que se enfrenta el mundo urbano en España. En 2022, el 46,3% de los jóvenes españoles con edades comprendidas entre los 26 y los 34 años seguía viviendo con sus padres. Además, el problema ha empeorado en la última década. En 2011 era el 36,6%, es decir casi 10 puntos menos. Las causas principales de este fenómeno son la estrechez del mercado del alquiler y en segundo lugar el mercado laboral (Torres, 2023).

Los datos del esfuerzo inmobiliario, entendido como el esfuerzo financiero de las familias para acceder a una vivienda, refuerzan la idea que veníamos exponiendo. El Colegio de Registradores, en su anuario de 2021, mostraba datos sobre esfuerzo de acceso en régimen de tenencia en propiedad[1] del 39,6% en el caso de la Comunidad de Madrid solo superada por Illes Balears con un esfuerzo del 61,6%. En el caso del esfuerzo inmobiliario de acceso en alquiler, encontramos que la ciudad de Madrid presenta en torno al 50% de secciones censales con un esfuerzo inmobiliario por encima del 40%, porcentaje que se considera ya en riesgo[2]. Estas secciones censales se agrupan territorialmente en la periferia sur (17,2%), la periferia este (10,6%) y zonas concretas de la Almendra Central (13,1%) (González García & al., 2024).

La dificultad para acceder a la vivienda no es un problema nuevo (Leal, 2017). Sea cual sea la época histórica de análisis, incluso la ubicación geográfica de la ciudad sobre la que pongamos la mirada, la vivienda siempre aparece como un problema, hasta el punto de convertirse en una de las características del mundo urbano. La dificultad en el acceso a la vivienda deriva, ante todo, de la imposibilidad de los hogares para costear económicamente su alojamiento. Así, el principal objetivo de las políticas de vivienda sigue siendo el mismo desde hace décadas: aumentar la oferta, ya sea pública o privada asequible, que permita al conjunto de la población acceder a una vivienda digna. Sin embargo, el efecto arrastre del sector de la construcción sobre el resto de la economía ha condicionado profundamente la política de vivienda en España que ha sido utilizada para generar riqueza en el sector privado. La garantía en el acceso ha ido siempre acompañada de un segundo objetivo que ha resultado incompatible con el primero: el fomento del sector de la construcción como motor económico del país, pero también como principal agente en el desarrollo

[1] Esfuerzo de acceso en régimen de tenencia en propiedad expresado como porcentaje de la cuota hipotecaria con respecto al salario.

[2] El Banco de España define la capacidad de endeudamiento como el porcentaje de ingresos netos que pueden destinarse al pago de deudas sin comprometer la viabilidad y compromisos económicos del hogar y no debería sobrepasar el 40% de los ingresos netos mensuales, incluyendo otras obligaciones económicas, por lo que recomienda no destinar más del 35% de la renta del inquilino o propietario de la vivienda.

inmobiliario y responsable de los procesos de especulación, y de los vaivenes del mercado (Rodríguez Alonso & Espinoza Pino, 2018). Así, las causas del problema acaban siendo siempre muy parecidas: la ausencia de un parque público de vivienda, una única forma de acceso a la vivienda (propiedad o alquiler) controlada por agentes privados, el alto precio en el mercado libre, la rigidez del mercado inmobiliario, los bajos salarios y los condicionantes del mercado laboral, el acceso al crédito y al mercado financiero, etc (Naredo, 2014).

Detrás de las polémicas del abultado precio de la vivienda siempre se señala el papel central del suelo, concluyendo en muchas ocasiones que el precio de la vivienda es consecuencia directa del valor del suelo, incluso de su escasez, lo que traslada el problema de acceso a la vivienda directamente al urbanismo y a la producción de ciudad. El valor económico del suelo se fija en función del uso que en él va a desarrollarse, de modo que su precio en el mercado se incrementa en función de la expectativa de rentabilidad del producto inmobiliario que el agente privado puede desarrollar en él, y que depende en gran medida de las condiciones de su localización (García Montalvo, 1999).

Todas esas características vienen definidas o al menos determinadas por el planeamiento urbanístico municipal. Así se reconoce en todos los textos legales que pretendían regular el suelo y el desarrollo urbanístico desde 1956. En todas sus exposiciones de motivos se parte de la premisa de que de una u otra manera el sistema de planeamiento genera y conlleva procesos negativos que se han de controlar. Aunque los modelos y soluciones propuestos en cada uno de los textos sean diametralmente opuestos, la especulación inmobiliaria y la consecuente imposibilidad para acceder a la vivienda son reconocidas como consecuencias no deseadas del proceso de desarrollo urbano (Roch Peña, 2009). Sea cual sea el tinte o modelo político defendidos en los distintos textos legales, la intervención en el mercado inmobiliario aparece de un modo invariante como solución para controlar las derivas negativas del desarrollo urbano.

A pesar de ello, es patente el divorcio existente entre las políticas de vivienda y el planeamiento, cuya única función parece ser poner a disposición el suelo residencial donde construir nuevas viviendas. El objetivo de este artículo será exponer las conclusiones del análisis realizado sobre la evolución de las herramientas urbanísticas que han sido diseñadas en los distintos textos legales de carácter estatal (1975, 1990, 1998, 2007 y 2013) muchas de las cuales pretendían controlar, incluso intervenir, el mercado inmobiliario, evaluando su impacto y sus posibilidades para contribuir a una mejor política de vivienda[3].

2. Alternativas y modelos: las soluciones planteadas desde la legislación urbanística

La legislación sobre suelo y ordenación del territorio a escala estatal aprobada entre 1975 y 2013 recoge, de un modo recurrente, un diagnóstico común presentando una serie de temas que, con una intensidad u otra, son parte sustancial de la justificación para su redacción. Estos temas giran en torno a la dificultad en el acceso a la vivienda y su relación con el precio del suelo; la generación de plusvalías y la especulación como consecuencia inherente al desarrollo urbano y el decisorio papel del sector de la construcción en el desarrollo urbano y en la generación de vivienda.

A partir de estos tres temas, el artículo pretende analizar los enfoques planteados por las distintas legislaciones estatales desarrolladas en sus exposiciones de motivos, entendiendo que los preámbulos enuncian las razones y los principios que motivan la promulgación de una ley, y nos permiten vislumbrar, con mayor o menor desarrollo, tanto el diagnóstico elaborado en ese momento histórico como los objetivos que se perseguían.

2.1. La dificultad en el acceso a la vivienda y el problema del precio del suelo

El precio creciente de la vivienda ha sido un tema invariante en las exposiciones de motivos y preámbulos de la legislación española. Ya en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSOU 19/75) se planteaba que ante la complejidad del problema de la vivienda a la que se enfrentaban las sociedades en las que la dinámica de urbanización era irreversible, el problema de lo que el texto denomina “precios crecientes o injustificados del suelo apto para el crecimiento” era tan central como otros

[3] La metodología empleada para el desarrollo del análisis que se expone parte de la evaluación de los distintos textos legales, de su aplicación a territorios autonómicos y locales concretos, y del estudio de algunas operaciones inmobiliarias.

problemas graves del momento como la densificación congestiva de los centros o el desorden de la periferia. En ese momento el texto legal establecía una relación directa entre oferta y precio del suelo, hablando abiertamente de la relación entre precio y escasez, generado por el déficit acumulado.

Años más tarde, el preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUVS 8/90) comenzaba con un alegato de preocupante actualidad:

> "El fuerte incremento del precio del suelo, que excede cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación".

El tema vuelve a aparecer en la Ley 6/1998 del 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV 6/98), en una exposición de motivos corta y concisa, en la que se vuelve a poner el acento en el encarecimiento de lo que se llama "producto final", ya sea éste residencial o de cualquier otro uso. En ese momento el diagnóstico vuelve a caer del lado de la escasez de suelo como principal motivo del encarecimiento residencial.

En el marco de la LRSV 6/98 se aprueban textos autonómicos como el de la Comunidad de Madrid[4] cuyo preámbulo se posiciona con claridad afirmando que la vivienda no ha de ser entendida solo como un bien de primera necesidad:

> "La Comunidad de Madrid tiene una vocación clara de la defensa y conservación de su medio natural. Tiene también una clara y decidida vocación por el desarrollo económico y social. (…). Una potente red de infraestructuras de transporte, armonizada con la defensa del medio ambiente, junto a la vivienda, entendida no sólo como un bien de primera necesidad, a la que todos los madrileños tengan acceso, son políticas prioritarias y necesarias para que la Comunidad de Madrid siga siendo un referente imprescindible al hablar de calidad de vida y desarrollo armónico".

Tras la visión liberalizadora de finales de los noventa, y sin resolver el problema, llegaría un intento de cambio de modelo que culminaría en la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV 12/23), que nace con el objetivo de facilitar el acceso en pos del deber impuesto por el artículo 47 de la Constitución Española (CE) y con problemas derivados de la complejidad competencial del tema que nos ocupa.

2.2. Generación de plusvalías y especulación como consecuencia del desarrollo urbano

Otro tema recurrente es el que plantea el mandato constitucional de lucha contra la especulación y de participación social de las plusvalías generadas por el proceso urbanístico. Ya la LRSOU 19/75 justificaba su redacción en la incapacidad de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LRSOU 12/1656) de contener la especulación a partir de la regulación del mercado mediante patrimonio público de suelo, resultando insuficiente para evitar la elevación de los precios de suelo y el encarecimiento de la vivienda. A los procesos especulativos se sumaba la apropiación de beneficios excesivos por parte de los privados por la escasa carga impuesta por el sistema de planeamiento. Posteriormente y bajo el objetivo de lograr un uso del suelo acorde al interés general e impedir la especulación, la LRRUVS 8/90 insiste en la insuficiencia del marco legal para la captación adecuada de plusvalías.

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 que anuló gran parte de la LRRUVS 8/90 mantenía que los objetivos del desarrollo urbano han de ser: evitar la especulación, promover la vivienda social y hacer partícipe a la comunidad en las plusvalías generadas.

> "todos los poderes públicos (incluido el legislador) quedan constitucionalmente obligados a impedir la especulación, que el constituyente deja caracterizada como fenómeno contrario al uso de suelo de acuerdo con el interés general. En virtud de su mención en el art. 47 C.E., las ganancias procedentes de la especulación quedan constitucionalmente desprotegidas".

La especulación como proceso a controlar no volverá a aparecer en un texto legal hasta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (RDL 2/2008), apenas tres meses antes de la quiebra de Lehman Brothers y al comienzo de una oleada de desahucios en España (Observatori desc, 2018; Colau & Alemany, 2013)

[4] BOE-A-2001-18984 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

que no solo visibilizaría el grave problema de la vivienda sino que mostraría del modo más descarnado el fracaso de las políticas de liberalización de finales de los noventa. El texto, que elabora una larga fundamentación sobre la contribución de las expectativas creadas por el planeamiento a la inflación de los valores del suelo y su papel en el fomento de las prácticas especulativas, se centra en la ciudad como escenario de la vida cívica y busca incorporar por primera vez en una ley de suelo española los requerimientos de un desarrollo sostenible que considere el suelo como recurso natural escaso además de como recurso económico, como ya venía solicitando la Unión Europea.

2.3. El papel del sector de la construcción en el desarrollo socio económico del país

El sector de la construcción cuenta con un peso en el Producto Interior Bruto (PIB) español de gran importancia rozando el 10% desde los años noventa, con picos que superaban este porcentaje en la primera década del siglo XXI y estabilizándose en torno al 5% desde el pinchazo de la burbuja inmobiliaria. No es de extrañar, por tanto, que el papel del sector sea uno de los temas recurrentes que encontramos en los textos legales. Ya en la LRSOU 19/75 se hablaba de acabar con la indisciplina del sector como uno de los objetivos propuestos. En esta misma línea la LRRUVS 8/90 asumía desde el comienzo la necesidad de que fuera el planeamiento quien contara con un protagonismo central para resolver los problemas tanto de captación de plusvalías como de control disciplinario. Incluso la STC 61/97 deja negro sobre blanco que el mercado desregulado tiende hacia la especulación[5], apoyando los objetivos de la ley que fue recurrida, a pesar de lo cual un año después la LRSV 6/98 entendería la necesidad de salvaguardar el valor de mercado y proteger el papel del sector de la construcción en nuestro país, siendo marco para leyes como la de Madrid que haría gala de tal visión desregulatoria afirmando que la función pública del urbanismo no tiene por qué responder a una gestión directa, apostando por fomentar en la medida de lo posible la iniciativa económica privada.

[5] *"la propiedad inmobiliaria abandonada a su propia suerte deriva hacia la especulación, o sea, hacia la patrimonialización de rentas no derivadas de la puesta en producción del propio suelo, sino de la acción de la sociedad y, en particular, de los entes públicos".*

Tras la explosión de la burbuja textos como el de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR 8/2013) intentarán aupar al sector de la construcción, esta vez no desde el libre mercado, sino desde la creación de un marco que beneficie al sector, buscando su reconversión hacia la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y haciéndose cargo del difícil momento tanto de renta para las familias como de acceso al crédito para poder dar salida al stock de viviendas.

2.4. Estrategias en respuesta a los retos sobre vivienda

Como hemos visto en los puntos anteriores, mientras que los objetivos presentes en los textos legales son similares, las estrategias propuestas marcan líneas suficientemente diferenciadas (Fig. 1), especialmente en lo que se refiere al modo de proveer de vivienda o al papel otorgado a los distintos agentes.

La LRSOU 19/75 busca incorporar suficiente suelo urbanizado, pero asegurando el rescate de plusvalías, mientras que la LRRUV 8/90 considera insuficiente la captación social de las plusvalías generadas e incorpora mayores exigencias. El objetivo de la ley que inaugura los años noventa, desde el comienzo y sin ambages, es minimizar las tensiones especulativas para lo que establece un marco en el que la intervención de la administración en el mercado de suelo cuente con mayor agencia, objetivo que se verá frustrado por la STC 61/97 que decreta su inconstitucionalidad.

La LRSVS 6/98 apuesta por la reforma del mercado del suelo como medio para incrementar la oferta y reducir los precios de la vivienda enmarcándose en una visión estructural de la economía española que apostará por la liberalización del mercado, "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".

En 2008 y tras comprobar que la estrategia de clasificación indiscriminada de la LRSVS 6/98 no ha tenido los efectos esperados por el legislador, sino más bien al contrario, se determina que los suelos no serán tasados según expectativas, optando por diferenciar *situación y actividad*, con el objeto de evitar prácticas especulativas y retención de suelo por parte de los agentes privados.

La desvinculación entre el precio de la vivienda y la facilidad de incorporar suelo al mercado es de tal calibre que diez años después de la aprobación de la LRSVS 6/98, la ciudad de Madrid presentaba un incremento acumulado de precio del 73%. Los años posteriores a la aprobación de la RDL 2/2008, coincidentes con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, hubo un desplome de los precios que retomaron su despliegue a partir de 2015, con años de tasas que superaban el 10% (2017 y 2018), que tras el parón correspondiente a 2020, vuelven a estar en tasas que superan el 5%, valores que superan con creces la inflación de los precios.

Otra de las novedades que ofrece este texto legislativo con incidencia directa en el precio de la vivienda, o al menos, en la oferta de vivienda con mayores tasas de asequibilidad, es la incorporación de una oferta mínima de suelo para vivienda protegida, a incorporar en las legislaciones autonómicas según modelo urbanístico y necesidad. Herramienta que quedará presente en las legislaciones siguientes hasta culminar en la redacción de una ley, esta vez no urbanística sino específica sobre el derecho a la vivienda en 2023.

El papel de las administraciones públicas en el proceso de urbanización será otro de los elementos que diferencien el posicionamiento de los textos legales. La LRSOU 19/75 entiende que el proceso de urbanización no debe "confiarse en su integridad a los estímulos propios de las fuerzas del mercado", para logar proveer de suelo urbanizado con la suficiente rapidez, pero también con las garantías de no alimentar la especulación, asegurando el reparto de beneficios y cargas.

La LRRUVS 8/90 establecerá un marco en el que la intervención de la administración en el mercado de suelo tenga mayor protagonismo. Tras este intento de convertir a la administración pública en un agente activo, la aprobación de la LRSV 6/98 pone el foco en los problemas derivados de la complejidad del proceso, resonando ecos que aún permanecen sobre la excesiva burocratización y garantismo del proceso, por lo que apostará por una mayor flexibilidad para una mejor adaptación al contexto económico global. Para ello se eliminan lo que define como rigideces innecesarias e incorpora la salvaguarda del valor del mercado de suelo según su clasificación, protegiendo las expectativas de mercado que leyes anteriores habían intentado eliminar.

De la mano de este nuevo marco estatal, la Comunidad de Madrid, redactará su nueva ley

ESTATAL	LRSOU 19/75	LRRUV 8/90	LRSV 6/98		RDL 2/2008	LRRR 8/2013	LDV 12/2023
AUTONÓMICA			LSCM 9/2001				
OBJETIVOS	Controlar precios crecientes	Controlar precios crecientes	Controlar precios crecientes	Promocionar la actividad econoómica y social	Evitar la especulación	Reconvertir el sector inmobiliario	Planificar en materia de vivienda
	Acabar con la indisciplina	Acabar con la especulación	Salvaguardar valor de mercado		Reequilibrar el territorio y promocionar la economía		Vivienda como bien de primera necesidad
ESTRATEGIAS	Aumentar la oferta de suelo urbanizado	Regular el mercado desde el control de los beneficios	Adaptarse a las necesidades. Aumentar el suelo puesto en mercado	Aumentar la oferta de suelo urbanizado	Reservar suelo para vivienda protegida	Crear incentivos para la intervención en suelo urbanizado	Generar un marco estatal
	Mayor control		Flexibilizar y agilizar los procesos	Apoyar la iniciativa privada	Eliminar expectativas sobre el suelo		Herramientas de intervención de mercado

Fig. 1 / Resumen de objetivos y estrategias de las leyes del suelo estatales y la ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid

Fuente: Elaboración propia a partir de los distintos textos legales

del suelo (9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid), bajo las directrices de flexibilización del mercado y de una "clara y decidida vocación por el desarrollo económico y social".

3. La capacidad de intervención en el mercado inmobiliario desde el planeamiento urbanístico

A día de hoy son principalmente dos las herramientas disponibles para la intervención pública en el mercado inmobiliario que garantizan la capacidad de la administración pública de controlarlo y/o regularlo con carácter general en todas las operaciones urbanísticas planteadas: la cesión del aprovechamiento como forma de recuperación para la comunidad de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano; y la reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección. La primera de ellas limita los beneficios privados derivados del desarrollo urbano previsto en el planeamiento municipal, con la obligación de ceder una pequeña parte del suelo lucrativo calificado para integrarlo en el Patrimonio Municipal de Suelo que será gestionado por el Ayuntamiento de referencia. La segunda limita el número de viviendas a construir que se desarrollan en el mercado libre, estableciendo el precio máximo de venta y/o alquiler en parte de las viviendas a construir en cualquier desarrollo, sea quien sea el agente que las pone en el mercado.

En la situación actual, donde existe un cierto consenso que apuesta por la vivienda pública en alquiler como una de las principales patas de la política de vivienda (Bosch & Donat, 2024), la combinación de ambas herramientas es la forma más sencilla para lograr que las corporaciones locales consigan suelo lucrativo calificado en el que construir dichas viviendas. La cesión del aprovechamiento en edificabilidad calificada como vivienda de protección permite a los municipios, por regla general, hacerse con una mayor proporción del volumen residencial a construir incluso en ámbitos centrales de la ciudad, ya que el valor de la vivienda de protección es sensiblemente inferior a la vivienda en el mercado libre. Así sucederá en algunas de las últimas operaciones urbanísticas aprobadas en el municipio de Madrid.

En el caso del APE.02.27 Nuevo Mahou-Calderón, el Ayuntamiento se ha quedado con el 14,2% de la edificabilidad total que incluye todo el suelo calificado como vivienda de protección con capacidad para desarrollar 13 234 m^2c, al establecer el coeficiente de homogeneización en 0,48. En el caso de Madrid Nuevo Norte el Ayuntamiento se quedará con el 25% de la edificabilidad residencial, donde podrán construirse unas 2180 viviendas de protección y otras 440 viviendas libres. Sin embargo, esta opción que ahora se hace evidente es consecuencia de un largo proceso de prueba y error en el que los distintos textos legales que han regulado la utilización y ordenación del suelo han ido planteando distintas herramientas con objeto de conseguir garantizar el acceso a la vivienda y luchar contra la especulación urbanística.

3.1. Los Patrimonios Municipales de Suelo como herramienta de recuperación de plusvalías

Los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) como "reguladores de precio en el mercado de solares" nacieron con la LRSOU 12/1956. Los municipios mayores de 50 000 habitantes y las capitales de provincia quedaban obligados a constituir un PMS con el que poder afrontar el desarrollo urbano de las distintas poblaciones. Vinculado con las previsiones del Plan General, el PMS se alimentaba a través de la expropiación de terrenos que podían ser sufragados con los beneficios de la gestión pública de los bienes que integraban el propio PMS. Será la ley que la sustituya, LRSOU 19/75, y su posterior texto refundido (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) los que establezcan la obligatoriedad de ceder parte del suelo lucrativo resultante en cada uno de los desarrollos urbanos planteados en suelo urbanizable. La LRSOU 19/75 supuso un salto fundamental en la definición de las herramientas urbanísticas para la construcción de la ciudad y la ordenación del territorio, intentando dar solución a muchos de los problemas con los que se encontró la LRSOU 12/1956. Además de establecer estándares mínimos de cesión de suelo para las zonas verdes, los viarios y los equipamientos en cada urbanizable, definió el concepto de aprovechamiento medio (Quesada Polo, 2009) y fijó la obligación de los propietarios de ceder el 10% de dicho aprovechamiento en los nuevos desarrollos en suelo urbanizable "como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano". Además, la creación del aprovechamiento medio tenía por objetivo igualar las ganancias que obtendrían los propietarios del suelo en los distintos desarrollos como consecuencia de la ordenación de usos y edificabilidades lucrativas planteada en cada sector y de otros aspectos diferenciales como

la localización y ubicación de cada uno de ellos, la topografía, la relación con el núcleo urbano, el coste de urbanización, etc. (López Pellicer, 1977). Limitando al 90% del aprovechamiento medio los beneficios en suelo urbanizable programado, la administración se quedaba con el exceso. El aprovechamiento definido por el plan general quedaba vinculado con el valor urbanístico del suelo. Aunque desde sus orígenes, se discutió si dicho valor correspondía o no con el valor de mercado (López Pellicer, 1977), la depuración de la técnica ha hecho prevalecer dicha interpretación respecto a otras.

Los suelos así obtenidos serían los que nutriesen los Patrimonios Municipales de Suelo, herramienta que había quedado sobre el papel. Los objetivos de la cesión del aprovechamiento quedan claros en la exposición de motivos:

> "a) Facilitar la gestión urbanística y la consiguiente preparación de suelo, ofreciendo a los órganos gestores la posibilidad de disponer gratuitamente de todo el suelo correspondiente a las infraestructuras y al equipo urbano, por el mecanismo de la Compensación en suelo edificable a los propietarios afectados;
>
> b) Rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya además la base de los patrimonios municipales del suelo y facilite a su vez la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano".

3.2. Los Patrimonios Municipales del suelo como herramientas de intervención pública en el mercado

Del texto de la LRSOU 19/75 se deduce que ya se ha asumido que el principal agente en el proceso de construcción de la ciudad será el agente privado, desistiendo por completo de la posibilidad de que fuera la propia administración pública la que liderase la ejecución del crecimiento urbano. Sin embargo, esa tesis parece reforzar la necesidad de desarrollar y depurar herramientas específicas con las que la administración pública pueda intentar intervenir y regular el mercado inmobiliario que definitivamente queda en manos de la propiedad privada. Así el texto de la LRSOU 19/75 incorpora entre la batería de soluciones el derecho de superficie entendido como "fórmula de disociación de la propiedad y uso del suelo". Ante el problema de suelo y su papel en el incremento del precio de la vivienda, se apuesta por sacarlo de la ecuación temporalmente, desvinculándolo del uso a desarrollar en él. Esta figura queda principalmente vinculada a las políticas públicas a través del PMS:

> "Desde la perspectiva de los patrimonios públicos de suelo, el derecho de superficie puede y debe ser un instrumento mediante el que, cada vez más, se procure que el derecho de propiedad sobre el suelo urbano, una vez que entre en la esfera patrimonial de la Administración, no salga de la titularidad pública; el incremento no sólo en el espacio, sino en el tiempo, de los patrimonios públicos de suelo, debe seguir siendo pieza clave de la política urbanística".

El derecho de superficie fue la herramienta utilizada en el "plan 18 000" en el municipio de Madrid (Hernández Aja. 2003) aunque el tiempo acabó desvirtuando las intenciones iniciales, al vender la administración pública el suelo a parte de los propietarios de las viviendas. La LRSOU 19/75 planteaba, casi de forma visionaria, las oportunidades de la herramienta también para la iniciativa privada y el alquiler:

> "Representa también un estímulo para la movilización del suelo por los propietarios privados, que pueden así poner en el mercado estos bienes a disposición de los promotores sin renunciar a su recuperación futura con la revalorización correspondiente. La promoción industrial y el fomento de las viviendas en alquiler pueden encontrar en el derecho de superficie un complemento de gran interés".

El vínculo entre la cesión del aprovechamiento y las políticas públicas de vivienda no se fija específicamente hasta la LRRUV 8/90.

> "La potenciación de los patrimonios municipales de suelo no tiene un alcance meramente cuantitativo, sino también cualitativo, en cuanto al destino que a los mismos ha de darse. En efecto, en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrados en estos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución que las Entidades locales utilizasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas".

El aprovechamiento medio de la LRSOU 19/75 pasa a denominarse aprovechamiento tipo, el deber de cesión se incrementa hasta el 15% y se aplica a todos los desarrollos, sea cual sea la clase de suelo en la que se producen, afectando tanto al suelo urbanizable como al suelo urbano (Fig. 2). El texto señalaba como prioridad el uso del suelo así obtenido para el desarrollo de políticas públicas de vivienda. El PMS sigue

	Nombre	Clase de suelo	% cesión
LRSOU 19/75	Aprovechamiento medio	Urbanizable programado y no programado	10%
LRRUV 8/90	Aprovechamiento tipo	Urbano y Urbanizable	15%
LRSV 6/98	Aprovechamiento	Urbano y Urbanizable	10% (Máximo)
LS 8/2007	Edificabilidad media ponderada	Actuaciones de transformación Urbanizable	5-15%*

** Art 16.1.b La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir **excepcionalmente reducir o incrementar** este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20% en su incremento (…)*

Fig. 2 / Modificaciones en la regulación del aprovechamiento desde su creación en la legislación estatal

Fuente: Elaboración propia a partir de los distintos textos legales

y seguirá como una de las herramientas más potentes con las que cuenta la administración para intentar modular o, al menos, contrarrestar el mercado inmobiliario. Sin embargo, su implementación es muy diversa. De los 144 ayuntamientos fiscalizados en 2004 por el Tribunal de Cuentas, los resultados eran muy dispares y poco alentadores. Solo 8 habían desarrollado normas específicas para su gestión. Y en 2004, en plena burbuja inmobiliaria, solo el 16,3% de los bienes y derechos del PMS se destinaron a la construcción de viviendas con algún tipo de protección, oscilando entre el 44% de los municipios de Aragón y el 1.3% de Extremadura.

La LRRUV 8/90 apostaba claramente por controlar el desarrollo de la actividad privada y por la intervención en el mercado para sujetar los precios del suelo y de los productos inmobiliarios que en él se construían en desarrollo de la ordenación del territorio. Fija estrictamente el papel de la administración como agente que debe controlar el proceso de desarrollo urbano que ejecutan los privados, estableciendo mecanismos para obligar a los propietarios de suelo a poner en marcha las previsiones del planeamiento que por sí solas no otorgan ningún derecho al propietario. El derecho al aprovechamiento se adquiere en función del cumplimiento de los deberes que se van acometiendo (Rico Fernández, 1991):

> "La lógica del sistema exige una respuesta de la Administración actuante frente al incumplimiento que impide la adquisición de las facultades en cuestión. Esa respuesta es la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, con la posibilidad de utilizar cualquiera de las formas de gestión indirecta previstas en el ordenamiento vigente, o la venta forzosa del terreno. Ahora bien, por elementales razones de coherencia, la valoración de los bienes expropiados o sujetos a venta forzosa debe hacerse en función de las facultades urbanísticas efectivamente adquiridas en el momento de producirse el incumplimiento que motiva la expropiación o la sujeción a venta forzosa, teniendo en cuenta la pérdida o reducción de dichas facultades que puede derivarse de aquél".

La ley pretendía un cambio de modelo que apostara por dotar a la administración pública de todos los instrumentos necesarios para "facilitar su gestión y, en particular, potenciar su intervención en la regulación del mercado de suelo". Dentro de las novedades propuestas por la ley está la delimitación de las áreas de tanteo y retracto que permite a la administración hacerse con terrenos y edificaciones a precios de mercado para incorporarlos al PMS, aunque el texto reconoce las limitaciones de la herramienta:

> "La virtualidad de los derechos de tanteo y retracto está contrastada en otros sectores del ordenamiento y si bien es cierto que su empleo efectivo depende en gran medida de las disponibilidades de recursos de las Entidades llamadas a ejercerlos, también lo es que, sin el respaldo que les proporciona esta Ley. su utilización no sería viable ni siquiera jurídicamente".

Sin embargo, el Tribunal Constitucional anula en marzo de 1997 la gran mayoría de las disposiciones planteadas por esta ley ante el recurso interpuesto por seis comunidades autónomas. Publicada el 27 de julio de 1990, este texto quedó suspendido antes de llegar a los 7 años de vida, por lo que sus herramientas no fueron ni tan siquiera ensayadas más allá del papel. Además, la siguiente ley estatal, la LRSV 6/98, parte de unos preceptos y un modelo político y económico diametralmente opuesto, a pesar de lo cual mantiene la obligación de cesión del aprovechamiento urbanístico en suelos urbanos y urbanizables, aunque estableciendo el 10%

como un límite máximo que las autonomías podrán ajustar a la baja en cada uno de sus textos legales. No se implementa ni desarrolla ninguna otra herramienta vinculada con el derecho a la vivienda y la garantía en su acceso, y el aprovechamiento se utiliza para establecer el valor del suelo, entendiendo que es un derecho del propietario que se debe reconocer en las valoraciones haya o no cumplido éste con los deberes establecidos en el planeamiento urbanístico. Entre la derogación de la ley de 1990 y la aprobación en 2007 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS 8/2007), las herramientas y soluciones hay que buscarlas en la legislación que se irá desarrollando en cada comunidad autónoma. La LRSV 6/98 supone un retroceso en el desarrollo de las herramientas de intervención en el mercado, volviendo a la visión de que es la falta de suelo finalista la principal causa del precio de la vivienda.

3.4. Herramientas de control del mercado tras el pinchazo de la burbuja

La gran aportación de la LS 8/2007 es la obligación de reservar un porcentaje mínimo de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección. Algunas comunidades ya habían establecido dicha reserva en su legislación, destacando Navarra (Ley Foral 7/1989), País Vasco (Ley 7/1994) y Madrid (Ley 9/1995) donde se aplicaba con estándares diversos, en el suelo urbanizable y solo en municipios con altos rangos de población (Picazo-Ruiz, F. 2021). La novedad aportada por la ley es el establecimiento de una reserva mínima, en cualquier actuación de transformación urbanística, fuera cual fuera la clase de suelo, para el conjunto del estado español. Además, esta propuesta supone incluir con carácter general la vivienda de protección como calificación urbanística del suelo, es decir, delimitando el derecho a la propiedad en el sentido que la legislación sobre suelo venía desarrollando desde 1956. Así, parte del suelo residencial queda vinculado de forma permanente a la vivienda de protección, es decir, a un valor urbanístico concreto establecido en el cálculo del aprovechamiento lucrativo que se utiliza para repartir cargas y beneficios y que está vinculado con el precio máximo de venta o alquiler para la vivienda de protección. Esta solución pone fin a los problemas judiciales que encontraban algunos ayuntamientos al aplicar dicha técnica sin amparo legal sobre todo en el suelo urbano (Picazo-Ruiz, 2021). El alcance real de la herramienta está por ver: qué implica el vínculo entre el suelo y la vivienda de protección en aquellos casos en los que las viviendas han pasado al mercado libre, si tiene o no efectos a futuro sobre el precio o si quedará, como el derecho de superficie, al albur del sentido de la gestión municipal.

En la versión original de la ley se señala como reserva mínima el 30% de la edificabilidad residencial para viviendas con algún tipo de protección en cualquier actuación de urbanización, es decir, en desarrollos que se planteen en suelo urbanizable o en suelo urbano no consolidado sometido a actuaciones de transformación urbanística. La medida se aprobó justo antes de la recesión económica que afectó significativamente al mercado inmobiliario. El estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008 tuvo importantes consecuencias que afectaron de forma especial a la vivienda de protección (Rodríguez Alonso & Espinoza Pino, 2018): la paralización de la construcción de viviendas fue especialmente importante en el caso de las viviendas de protección, para las que la demanda solvente económicamente había desaparecido por completo. El precio máximo establecido por las autonomías excedía en algunos casos el de las viviendas libres, que se había desplomado. Teniendo en cuenta que la mayoría de ellas se construía por el sector privado para su venta, existía un importante porcentaje que había quedado vacío sin vender y sin expectativas de recuperarse, aunque en la mayoría de los casos esto era más una suposición que una realidad contrastada por la administración (Defensor del Pueblo, 2013). En 2013, la propuesta de reserva para vivienda de protección se modifica. La LRRR 8/2013 reduce la reserva a realizar en suelo urbano del 30% inicial al 10%. También plantea una moratoria de 4 años para exceptuar de la aplicación de la reserva de edificabilidad para viviendas con algún tipo de protección en aquellos municipios donde existan viviendas de protección sin vender[6] siempre que el instrumento de planeamiento no estuviese aprobado o no contara con la equidistribución aprobada. Ese mismo año se aprueba la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que introduce la posibilidad de destinar el PMS al pago de la deuda municipal (disposición final 4), desvirtuando la función de esta herramienta.

[6] "a) Que los citados instrumentos justifiquen la existencia de un porcentaje de vivienda protegida ya construida y sin vender en el Municipio, superior al 15 por ciento de las viviendas protegidas previstas o resultantes del planeamiento vigente y una evidente desproporción entre la reserva legalmente exigible y la demanda real con posibilidad de acceder a dichas viviendas".

En la reciente ley por el derecho a la vivienda se ha aprobado el incremento de la reserva: pasando al 20% en suelo urbano y al 40% en suelo urbanizable, además de condicionar el destino del suelo obtenido con la cesión del aprovechamiento para viviendas sociales en el caso de municipios con zonas tensionadas.

Otras de las herramientas recogidas en la LS 8/2007 y que el texto de la LRRR 8/2013 mantiene son: la delimitación de áreas de tanteo y retracto para permitir que la administración se haga con inmuebles de forma preferente en las transacciones realizadas en el mercado libre, o la ampliación de la cesión del aprovechamiento a cualquier actuación en suelo urbano que suponga incremento de plusvalías, es decir, a las denominadas actuaciones de dotación.

La cuantía de la cesión del aprovechamiento queda al albur de la regulación autonómica, aunque debe quedar comprendida en una horquilla que varía entre el 5% y el 15%, abriendo la posibilidad de aumentarlo hasta el 20% o de eliminar tal obligación. En muchos casos, el valor se establece en función de la actuación a desarrollar, fomentando o penalizando ciertas situaciones. Castilla y León y la Comunitat Valenciana rebajan la cesión en el caso de actuaciones de regeneración urbana, Castilla y León elimina la cesión en municipios pequeños o en aquellos declarados Bien de Interés Cultural, y Cataluña aumenta la cesión en el caso de áreas residenciales estratégicas.

4. La capacidad de garantizar el acceso a la vivienda

El reto de garantizar el acceso a la vivienda se enmarca en un conflicto histórico entre el derecho a la propiedad y los límites impuestos por su función social tal y como afirma el artículo 33 de la CE. Sus soluciones se mueven entre dos posiciones que en sus expresiones más extremas caminan desde el libre mercado desregulado a la intervención pública garantista que buscar cubrir las necesidades básicas de la población, basculando en la práctica entre un posicionamiento neoliberal y otro socialdemócrata, sin acabar de encontrar la fórmula que la complejidad de un estado de derecho y su marco competencial requieren. En este punto aparece otro de los temas que dificultan la solución, una gobernanza que ha de asegurar la igualdad de los ciudadanos dentro del estado, con competencias delegadas a las comunidades autónomas, en un contexto local con necesidades y problemas muy diversos, y baja autonomía municipal en este tema.

La incorporación al mercado de viviendas con algún tipo de protección es desde luego la herramienta más popular y directa a la que las administraciones tienen acceso para poder intervenir en el mercado de la vivienda. El sistema no es otro que lograr que un número determinado de viviendas tengan un precio por debajo de mercado, las construya quien las construya, incorporando un volumen suficiente con un menor precio, siendo capaces no solo de proveer de vivienda a aquella población que no puedan acceder desde el mercado libre, "sino que también contribuye a moderar la tendencia alcista del resto del mercado" (Vollmer & Bosch, 2024). Esta estrategia cuenta con un recorrido suficiente como para plantear cuestiones sobre los límites de su eficacia en el modelo español (Fig.3).

Una de las más claras contradicciones entre la política urbanística y las políticas de vivienda es la compleja relación entre la calificación como vivienda protegida que cuenta con caducidad (Fig. 3), en algunos casos muy temprana, y la calificación de suelo, que es indefinida, o el caso contrario, de vivienda protegida superficiaria sobre suelo libre que no posee. En ambos casos, genera problemas a medio y largo plazo como en el caso del Plan 18 000 de Madrid[7] o la pérdida de vivienda protegida en un corto espacio de tiempo tras su primera venta una vez perdida la calificación como tal. El tiempo oscila entre los escasos 7 años de, por ejemplo, de la vivienda de precio limitado andaluza o los 30 años que establecía la normativa navarra, que han derivado recientemente en su calificación indefinida.

Ante esta circunstancia ha sido una ley estatal no urbanística como la del derecho a la vivienda quien trató de introducir en su artículo 16 la condición permanente de la calificación de toda vivienda protegida, artículo que fue eliminado por el Tribunal Constitucional, estimando en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El texto legal, invadiendo competencias exclusivas de las comunidades autónomas por exceso de detalle, buscaba garantizar la estabilidad del parque de vivienda protegida y mejorar la eficacia de la herramienta, que vuelve a estar en manos de las administraciones autonómicas, quienes cuentan con la competencia exclusiva. No en vano,

[7] Preguntas frecuentes de Plan 18 000 - Ayuntamiento de Madrid

Superficie máxima		Duración del régimen legal (años)		Precio máximo (€/m²)	
Decreto 4/2009. Reglamento de Viviendas con Protección Pública. Comunidad de Madrid					
150 m² construidos		Precio básico o limitado en venta, arrendamiento y uso propio	15	Actualización a febrero 2024	
				Precio básico	1900 - 2450
		Precio básico o limitado en arrendamiento con opción o compra	10	Precio limitado	2180 - 2820
Decreto 49/2006. Reglamento de Viviendas Protegidas. Andalucía					
Plan Vive 2020-2030		Régimen especial	15	Rég especial	1396,35 - 1892,25
90 m² útiles		Régimen general	10	Rég general	1582,53 - 2144,55
		Precio limitado	7	Precio limitado	1861,80 - 2523
Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León					
General	40-90 m²	Protección pública	15	Actualización a julio de 2022	
Joven	40-70 m²			Protección pública general	1212,8 - 1667,6
Precio limitado	70-120 m²	Protección pública de promoción privada	10	Vivienda joven, precio limitado y rural	1288,6 - 1895
Rural	70-120 m²				
Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra					
VPO	90 m²	Situación actual	Calificación definitiva	Año 2024 para vivienda nueva	
		Situación previa		VPO	1959,84
VPT	120 m²	Compra y opción a compra	30	VPT	2261,36
		Alquiler	15		

Fig. 3 / Ejemplos de reglamentación de vivienda protegida. Madrid, Andalucía, Castilla y León y Navarra

Fuente: Elaboración propia a partir de los distintos textos legales

Navarra aprobó en 2022[8] una modificación de su ley de derecho a la vivienda para, según exponía en el preámbulo, "seguir ahondando en la respuesta al derecho subjetivo a la vivienda desde la Administración Pública" poniendo en marcha "nuevas herramientas legales en la normativa de vivienda", entre las que se encontraba la calificación indefinida de la vivienda protegida (artículo 45) para intentar reconciliar de una vez por todas la política de vivienda y el planeamiento.

No es conveniente olvidar que muchas de las herramientas tanto de tipo urbanístico como fiscal, pueden ser usadas con un doble objetivo buscando facilitar el acceso a la vivienda y a la vez incentivando un sector como el de la construcción con una aportación al PIB nacional de gran peso. Esta compleja realidad nos permite leer con múltiples interpretaciones los precios máximos establecidos para las viviendas con algún régimen de protección que, aunque podríamos entender que se deben correlacionar con la capacidad de acceso a través de la renta de la población destinataria, ha de proveer de beneficios suficientes al sector, si es este el que las pone en mercado, como es el caso más

[8] 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

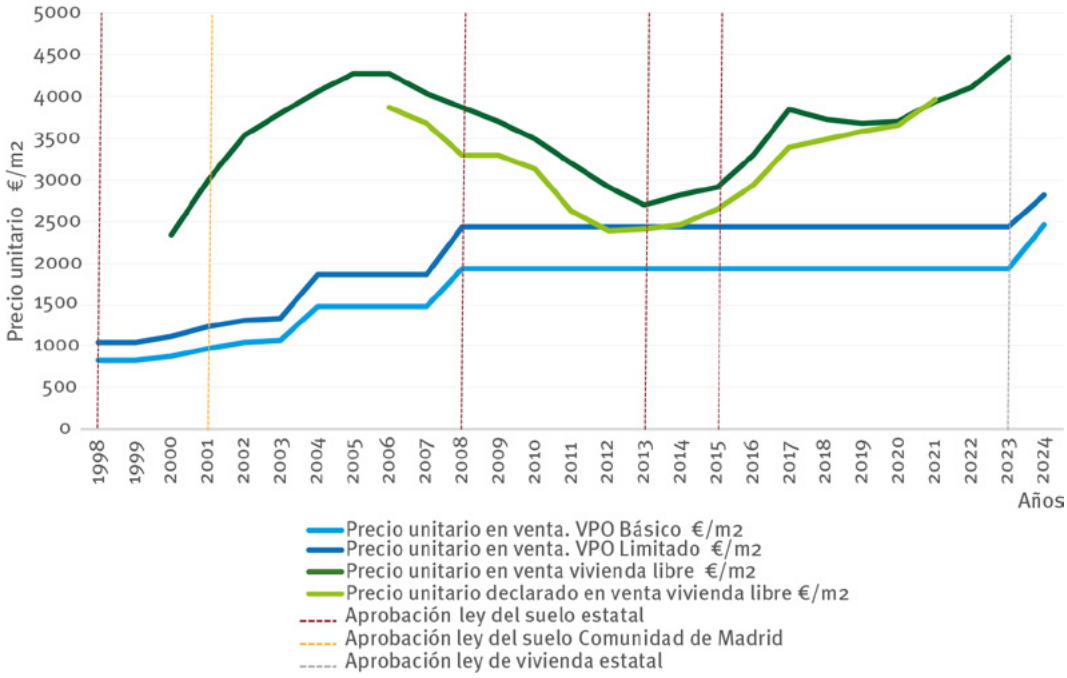


FIG. 4 / **Precios de vivienda libre y protegida en la ciudad de Madrid**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística Registral Inmobiliaria, Portal web idealista SA y Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM)

habitual en nuestro país. Esta realidad genera una serie de tensiones entre el sector de la construcción y la administración, pudiendo forzar actualizaciones del precio máximo derivadas tanto de motivos reales como la subida de los materiales de construcción o de otros puramente especulativos como acercarse a las subidas del precio del mercado libre (FIG.4). Todo ello incluso en contextos donde las rentas de la población y por tanto su capacidad de acceso a una vivienda vayan en retroceso, generando una mayor distancia entre el problema y la solución.

Pero no es esta la única herramienta a disposición de las administraciones. Como se ha expuesto en el epígrafe tercero, el planeamiento ofrece a los municipios la posibilidad de obtener suelo sin coste en el que sea posible desarrollar una política de vivienda, derivado de la cesión del 10% del aprovechamiento en forma de suelo a disposición de, por ejemplo, las políticas públicas de vivienda. Otra de las herramientas que se podrían activar en favor de promover el interés por la edificación de vivienda con algún grado de protección desde el planeamiento son los coeficientes de homogeneización que fijan las relaciones de ponderación entre todos los usos pormenorizados atendiendo no solo a valores de mercado sino, a los "objetivos urbanísticos perseguidos"[9], pudiendo ser estos los de incentivar la vivienda protegida.

Por último, apuntar que también se cuenta con otros sistemas de participación en el mercado que permitirían rebajar la tensión de aquellas zonas de la ciudad que lo necesiten, incorporando oferta de vivienda a menor precio. Por un lado, es posible activar el mecanismo de tanteo y retracto mediante el cual la administración puede hacerse con inmuebles, en este caso con el inconveniente de ser a precio de mercado, lo que requiere de solvencia económica por parte de la administración.

Entendiendo que el planeamiento general es el principal instrumento de ordenación urbanística en nuestro marco normativo podemos entender que la desvinculación de las políticas de suelo y las de vivienda no han hecho más que entorpecer el éxito de unas y otras en la provisión efectiva de vivienda asequible. La incorporación de una herramienta novedosa, en

[9] Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid. Artículo 38. Determinaciones sobre los usos del suelo

este caso introducida por la LDV 12/2023, denominada viviendas asequibles incentivadas, puede ser un buen ejemplo de ello. Se trata de la creación de un tipo de viviendas no calificadas como protegidas y que no cuentan con reservas estipuladas, pero que tienen por objeto relajar la tensión, en este caso del mercado del alquiler por la vía de la oferta. Son viviendas de titularidad privada cuyo propietario recibe una serie de beneficios urbanísticos, fiscales o de cualquier otro tipo que concretará la legislación autonómica a cambio de ser destinadas al alquiler con precios marcados por la misma administración competente. Las dificultades de acceso a la vivienda están unidas e íntimamente relacionadas con el aumento de los hogares en régimen de alquiler, lo que ha hecho que esta herramienta sea mirada con interés y se hayan activado con agilidad gestores de vivienda en alquiler como nuevo agente inmobiliario, animados por planes con fórmulas público-privadas como el Plan Vive Madrid[10], que emplea concesiones de dominio público al sector privado, o ensayos con alianzas con promotores sociales y cooperativos como en el caso de Barcelona[11]. El artículo 17.4 expresa claramente la intención de vincular la herramienta con los instrumentos de ordenación urbanística, permitiendo incrementos de edificabilidad, densidad o asignación de nuevos usos a cambio de la ejecución de dichas viviendas, pero sin incorporar criterios sobre el modelo urbano, como por ejemplo aquellos que buscan garantizar una distribución acorde con el principio de cohesión social, ni profundizar en cómo podría coordinarse de un modo efectivo con las políticas de suelo.

5. Conclusiones: La capacidad de construir una ciudad diversa, justa y equilibrada

Herramientas como la reserva de edificabilidad para viviendas con algún tipo de protección, la cesión de parte de las plusvalías de los desarrollos en suelo calificado, el derecho de superficie o la delimitación de áreas de tanteo y retracto contribuyen de forma clara a permitir que la administración pública defina una política que garantice el acceso a la vivienda. Pero más allá de las herramientas específicamente diseñadas para lograr dicho objetivo, el vínculo entre el planeamiento urbanístico y las políticas de vivienda es mucho más estrecho: serán los planes generales, o los documentos de planeamiento general que ordenan el territorio de cada uno de los municipios españoles, los que determinen, directa o indirectamente, el número total de viviendas a construir, la localización de dichas viviendas, la densidad de los nuevos desarrollos residenciales, la tipología o tipologías edificatorias a emplear, el grado de diversidad de actividades que podrá desarrollarse en los nuevos barrios planificados, las dotaciones previstas en dichos nuevos barrios y su relación física con el resto de la ciudad, etc. Además de apostar por una forma concreta de gestión y ejecución del modelo previsto en el que la administración local puede desarrollar directamente las operaciones inmobiliarias o bien ejercer como un mero agente tramitador.

Todas esas decisiones conllevan, además, un cierto grado de definición sobre el precio que alcanzarán dichas viviendas, referido, al menos, a la situación del mercado inmobiliario existente en el momento de aprobación del planeamiento general en el municipio. El simple ejercicio de definir e integrar dentro del plan general los coeficientes de ponderación u homogeneización que se utilizarán para el cálculo del aprovechamiento ya supone el establecimiento de un modelo económico que regirá la ejecución de las previsiones del planeamiento durante su tiempo de vigencia. Además, el modelo urbano incluye múltiples decisiones que orientan el desarrollo urbano hacia ciudadanos o usuarios con niveles de renta predefinidos. Entre los más evidentes encontramos la elección de los tipos de vivienda de protección a desarrollar en el municipio, la distribución espacial de la reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección o la localización específica de algunos desarrollos respecto al contexto urbano que se ordena. Pero también están incluidas en parámetros que parecen asépticos como la densidad, la tipología edificatoria, la definición en la normativa de las características físicas a cumplir por cualquier vivienda o los condicionantes para la definición de los tejidos urbanos finales. La previsión de nuevos desarrollos de vivienda unifamiliar, en zonas alejadas de los tejidos densos y dotados de servicios y equipamientos conlleva una forma de vida que solo se puede desarrollar a partir de cierta renta.

Sin embargo, más allá de la necesidad de suelo calificado para la construcción de viviendas, las relaciones existentes entre las políticas de vivienda y el planeamiento son prácticamente nulas, ignorando la capacidad que tienen las

[10] Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales.
[11] Vivienda asequible con promotores sociales y cooperativos. https://www.habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/innovacion-en-la-produccion-de-vivienda/vivienda

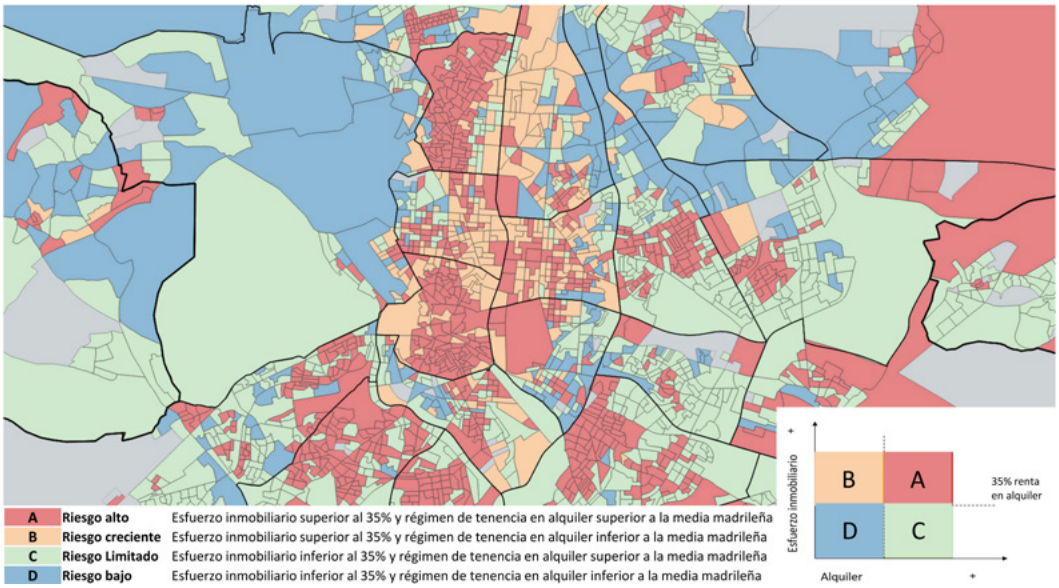


Fig.5 / Nivel de riesgo por esfuerzo inmobiliario (2021), detalle del centro del municipio de Madrid, por secciones censales.

Fuente: Elaboración propia

políticas urbanísticas de intervenir en el mercado inmobiliario desde 1975. Un claro ejemplo de ello es la reciente ley por el derecho a la vivienda, LDV 12/2023. Solo uno de los veinte fines de las políticas públicas de vivienda hace mención a la relación existente entre vivienda y política territorial: "Contribuir en la aplicación de las políticas de vivienda a la corrección de los desequilibrios territoriales, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos como en entornos rurales, que pueden estar más afectados por fenómenos de despoblación". Apenas se plantean medidas urbanísticas ni temporales ni excepcionales en las zonas tensionadas que ayuden a controlar el mercado privado. El urbanismo y la obtención de suelo en el que desarrollar viviendas asequibles o públicas quedan relegados a medidas que necesitan el largo plazo, apenas presentes en una ley que nace de la urgencia por atajar un problema que cada día es mayor. Es desde esa perspectiva de urgencia desde donde se plantea la posibilidad de utilizar el suelo dotacional para el desarrollo de viviendas públicas, sin mayor precisión ni control que el que los gobiernos autonómicos quieran establecer. La medida llega sin que se conozca un análisis depurado de los patrimonios municipales de suelo en los que se pueda llegar a concluir que existe suelo dotacional sin uso por exceso de servicios de forma generalizada a lo largo del territorio español. La apuesta pone en serio peligro una conquista urbana histórica como es el equilibrio dotacional en los nuevos desarrollos que, en territorios como Madrid ya quedó seriamente tocada tras la reducción del estándar de cesión realizado durante la crisis económica. Además, ignora medidas similares, pero menos dañinas como la utilización de los suelos lucrativos reservados para otros usos más rentables para la construcción de vivienda con algún tipo de protección.

El divorcio entre políticas de vivienda y políticas urbanísticas implica que aspectos como la segregación espacial y económica y la vulnerabilidad residencial queden completamente fuera de las políticas de vivienda (González García & al., 2024). Serán las decisiones establecidas en la normativa urbanística y su aplicación a cada uno de los municipios las que determinen si el territorio se construirá buscando el reequilibrio entre las distintas zonas, o si por el contrario el desarrollo urbano implicará el recrudecimiento de las desigualdades. La reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección en la regulación estatal discrimina entre los suelos urbanos y los urbanizables, siendo la reserva mayor en los nuevos desarrollos (el doble en la actualidad y hasta el triple hasta 2023) que en las operaciones de renovación urbana. El futuro del urbanismo y de las ciudades españolas ya no está en su crecimiento ilimitado sino en

el mantenimiento, conservación y mejora de lo existente. Por cuestiones ambientales, sociales y económicas, la apuesta debería ser la de implementar herramientas que permitan intervenir en la ciudad existente para mejorarla. En este sentido, si el criterio de ordenación fuera acabar con los desequilibrios territoriales, la reserva de vivienda con algún tipo de protección en suelo urbano debería ser al menos la misma que en urbanizable, tal y como se proponía en la versión de 2007. Sin embargo, la revisión realizada en 2013 parece asumir que el mayor coste económico y de gestión de las operaciones a realizar dentro del suelo urbano deben compensarse con una mayor rentabilidad económica de su ejecución. Se asumen los problemas que se van acumulando en la ciudad habitada, apostando por hacer "bien" la nueva ciudad.

La ley 9/2001 de suelo de Madrid planteaba la reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección solo en el suelo urbanizable, lo que supone reservar el suelo para el desarrollo de las viviendas destinadas a la población con menos recursos en los nuevos barrios que en muchas ocasiones carecen de servicios como el transporte público, la educación básica o la atención primaria durante años. El caso de la ciudad de Madrid fue paradigmático: la reserva de vivienda de protección en el suelo urbano no consolidado es consecuencia de algunos varapalos judiciales, como la anulación del Plan Parcial de Mahou-Calderón (2016) o del Taller de Precisión de Artillería (2019) A pesar de que desde 2007 la reserva para vivienda con algún tipo de protección estaba prevista en la ley estatal, ni el Ayuntamiento ni la Comunidad Autónoma consideraron su aplicación. Sin el cambio de criterio operaciones de calado como Madrid Nuevo Norte o Campamento hubieran quedado exentas de dicha reserva, pudiendo rentabilizar el conjunto del aprovechamiento en vivienda libre.

Otro de los riesgos que se asumen es que la localización de las parcelas objeto de la cesión del aprovechamiento no sea la más adecuada para favorecer su integración en el conjunto del desarrollo. Sobre todo, si consideramos que la prioridad en estos momentos debería ser la obtención pública de suelo calificado como vivienda de protección. A diferencia de las cesiones para zonas verdes, equipamientos y otros servicios públicos, los planes parciales y documentos de ordenación pormenorizada no suelen incluir la localización de dicha reserva, más allá de quedar integrada dentro del conjunto de suelos calificados como viviendas de protección. Es la reparcelación la que se ocupa de cuantificar y localizar exactamente la cesión de dichos suelos. Como documento de equidistribución económica, su objeto principal es repartir cargas y beneficios entre los propietarios de suelo, no buscar el lugar más adecuado para la localización de los suelos donde va a desarrollarse la vivienda social. Teniendo en cuenta el peso y la importancia de esta vivienda, así como el volumen de la misma, debería ser una información que quedase integrada dentro de los documentos de ordenación, al mismo nivel que el suelo que se cederá para zonas verdes o equipamientos. Anticipar su localización favorecería la transparencia y el conocimiento sobre el patrimonio público y su gestión. Ordenar no sirve de nada si no hay posteriormente una gestión adecuada del proceso que muchas veces se desarrolla sin ninguna publicidad: es el caso de la enajenación de los bienes integrantes del PMS, incluidos los que deberían utilizarse para el desarrollo de las políticas de vivienda.

Pero probablemente el mayor reto a abordar surge de los elementos característicos de cada sistema: el territorio que habitamos se ordena con un planeamiento de vigencia indefinida que se va ejecutando a lo largo del tiempo con las mismas reglas y los mismos cálculos económicos en un mercado que es volátil y cuyo único objetivo es la constante mejora de la rentabilidad económica de las operaciones, lo que hace casi imposible que no acabe rozando sino completamente inmerso en procesos especulativos. La sustitución de edificios residenciales por usos hoteleros en sus distintas modalidades (desde hoteles, apartahoteles o viviendas de uso turístico) no es más que otro proceso especulativo que se produce gracias a que el planeamiento permite dicho cambio donde los inversores privados transforman la ciudad para sacar mayor rentabilidad a sus posesiones. Que esas transformaciones estén prohibidas, se permitan con una simple licencia, o se permitan, pero gravando la operación con cesiones de suelo y otros deberes para los promotores vía actuación de dotación depende del planeamiento que es la única herramienta a día de hoy capaz de aunar a nivel territorial y local las políticas urbanas y las políticas de vivienda. La idea de fondo en las herramientas desarrolladas desde 1975 para controlar el mercado no era otra que acabar convirtiendo a la administración pública en una agente clave en el mercado. La pregunta es si la tesis sigue siendo válida y si todavía es posible.

6. Bibliografía

Bosch J.& Donat, C. (2024): L´habitatge: politiques de lloguer al segle XXI. *Papers 66*. Institut Metròpoli 193 pgs

Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS (2024): Barómetro Mensual, junio de 2024. España. Madrid CIS https://www.cis.es/-/un-83-6-de-los-espanoles-cree-que-no-todos-tienen-las-mismas-oportunidades-para-acceder-a-una-vivienda

Colau, A. & Alemany, A. (2013): *2007-2012 Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, Estadísticas Oficiales e Indicadores*. España. Barcelona: Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

Consejo general del notariado (2021): *Estadísticas Principales. Relación entre €/m² de vivienda libre vs VPO*. España. Madrid. CGN.

Defensor del pueblo (2013): *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías*. España, Madrid: Defensor del Pueblo.

García Montalvo, J. (1999): El precio del suelo: la polémica interminable. En García-Milá, J. (Ed.): *II Jornada sobre Nuevas Fronteras de la Política Económica*. Barcelona: Centre de Recerça en Economía Internacional (CREI), 62 pp.

González García, I.& Fernández Ramírez, C. & Rodríguez Alonso R. (2024): The Construction of Residential Exclusion in Madrid and Its Metropolitan Area. In: Lois-González, R.C., Rio Fernandes, J.A. (Eds) *Urban Change in the Iberian Peninsula*. (pp. 87-108) The Urban Book Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-59679-7_6

Hernández Aja, A. (2003): El Plan 18.000 en C Sambricio Rivera Echegaray (Ed.) *Un siglo de vivienda social. 1903-2003*: (pp. 305-307) Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Madrid-EMV y el Consejo Económico y Social

Leal Maldonado, J. (2017): La Vivienda Imposible. *Cuadernos de relaciones laborales*. http://dx.doi.org/10.5209/CRLA.55001

López Pellicer, J.A. (1977): Concepto y Funciones del aprovechamiento Urbanístico Medio, *Revista de Estudios de la Vida Local (1942-1984)* 1977, núm. 195. https://doi.org/10.24965/reala.vi195.8035

Naredo Pérez, J.M. (2014): El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S. 44*.

Picazo Ruiz, F. (2021): Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Vol. LIII, N.º Monográfico 2021 Págs. 217-238 https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.13

Quesada polo, J. (2009): *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento* [Tesis doctoral, Universidad de Alicante]. Universidad de Alicante.

Rico Fernández, J.C. (1991): Principales novedades introducidas en la Ley del Suelo CT: *Catastro*, Nº 7, 1991 págs. 38-41.

Roch Peña, F. (2009): Morfología, deterioro urbano y precio de la vivienda en Madrid. *Ciudades,* Nº 12 págs. 171-196.

Rodríguez Alonso, R.& Espinosa Pino, M. (2018): *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español.* Madrid. España. Traficantes de sueños.

Torres, R. (2023): El acceso de los jóvenes a la vivienda; *Cuadernos de Información Económica*, N.º 296 (septiembre-octubre 2023) https://www.funcas.es/articulos/el-acceso-de-los-jovenes-a-la-vivienda/

Vollmer, M. & Bosch Meda, J (2024): Las recientes medidas de control de alquileres en Berlín y Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona:* Territori, estratègies, planejament, 2024, Núm. 66, p. 163-177, https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/429383

7. Referencias normativas y jurisprudencia

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. *Boletín Oficial del Estado* nº 135, de 14 de mayo de 1956. https://www.boe.es/gazeta/dias/1956/05/14/pdfs/BOE-1956-135.pdf

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. *Boletín Oficial del Estado* núm. 144, de 16/06/1976. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 179, de 27 de julio de 1990, páginas 22060 a 22073. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-17938

SENTENCIA 61/1997, de 20 de marzo de 1997. *Boletín Oficial del Estado* núm. 99, de 25 de abril de 1997, 124 págs. https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3326

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. *Boletín Oficial del Estado* núm. 89, de 14 de abril de 1998, páginas 12296 a 12304. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 177, de 27/07/2001, *Boletín Oficial del Estado* núm. 245, de 12/10/2001. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-18984

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 128, de 29 de mayo de 2007, páginas 23266 a 23284. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701

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* núm. 261, de 31/10/2015. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado* núm. 124, de 25/05/2023. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203

8. Listado de Acrónimos/Siglas

CE	Constitución Española
LDV 12/2023	Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda
LRRR 8/2013	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
LRRUVS 8/90	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LRSOU 12/1956	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LRSOU 19/75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LRSV 6/98	Ley 6/1998 del 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones
LS 8/2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
PMS	Patrimonio Municipal de Suelo
STC 61/97	Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 575-598
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.6

CC BY-NC-ND

La construcción del espacio de la ciudadanía: de los déficits heredados de equipamientos al reto de la transición ecológica

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

[1] Profesora Contratada Doctora. Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio
[2] Catedrático Emérito. Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio
[1] [2] Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

Resumen: Una de las claves del proyecto social y democrático de la ciudad desde la segunda mitad del siglo XX ha sido el equipamiento público. Se trata de espacio reservado en la ciudad para ofrecer aquellos servicios públicos que se consideran imprescindibles para satisfacer de forma colectiva una serie de necesidades básicas que el Estado debía facilitar a todos sus ciudadanos. Estos elementos se convierten, además, en espacios para la socialización y el encuentro y en símbolos institucionales de lo colectivo y del propio modelo político y social. Son además elementos atractores de actividad, usos y personas a su alrededor, convirtiéndose en espacios generadores de centralidad urbana, tanto a escala de barrio como de ciudad. Este artículo realiza un recorrido por el origen, la evolución y la implementación del sistema dotacional público y su relación con el planeamiento urbanístico español, a través de las cesiones de suelo obligatorias recogidas en las diferentes legislaciones desde 1975. Asistimos desde finales de los años 90 a un cuestionamiento del modelo que se puede entender como un proceso de desposesión de los comunes urbanos y donde el suelo público destinado a equipamiento juega un papel esencial.

Recibido: 18.04.2025; Revisado: 15.06.2025
(1) Correo electrónico: isabel.gonzalez@upm.es N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6790-0252
(2) Correo electrónico: agustin.hernandez@upm.es N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4485-058X

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este artículo es el resultado de una investigación vinculada al proyecto Plan Nacional: "Estrategias para la transición ecosocial de las grandes áreas urbanas españolas en un escenario de crisis climática y escasez de recursos" (PID2021-126190OB-I00).

Palabras clave: Equipamientos; Estándares urbanísticos; Planeamiento Urbanístico; Desposesión, Calidad de vida.

Building civic spaces and public facilities: from inherited deficits to the challenge of ecological transition

Abstract: One of the keys to the city's social and democratic project since the second half of the 20th century has been public facilities. This space is reserved in the city to offer those public services that are considered essential for the collective satisfaction of the basic needs that the State must provide for all its citizens. These elements thus become spaces for socialising and meeting, as well as institutional symbols of the collective and of the political and social model itself. They are also elements that attract activity, uses and people around them, becoming spaces that generate urban centrality on both a neighbourhood and city scale. This article takes a look at the origin, evolution and implementation of the system of public facilities and their relationship with Spanish urban planning, through the compulsory transfer of land included in the different legislations since 1975. Since the end of the 1990s, we have witnessed a questioning of the model that can be understood as a process of dispossession of urban common goods and where public land for facilities plays an essential role.

keywords son: Equipment; Urban standards; Urban planning; Dispossession; Life quality.

1. Los equipamientos como elementos esenciales del proyecto democrático de la ciudad

Los proyectos democráticos implementados después de la II Guerra Mundial en Europa bajo el paraguas del llamado Bienestar han venido planteando un proyecto social para la ciudad que se basaba, entre otros aspectos, en la creación de espacios colectivos (libres o construidos) (Hernández-Aja, 2000). En este contexto, la universalización de determinados servicios básicos (tales como la sanidad, educación, asistencia social, etc.) y su carácter público, la generalización y aceptación de unos derechos fundamentales de los ciudadanos, las ideas de igualdad de derechos y oportunidades y solidaridad que subyacen en el modelo político y social, al margen de la existencia de otros intereses como el mantenimiento y desarrollo del capitalismo, se convirtieron, no sólo en los elementos característicos del modelo del Bienestar sino en derechos fundamentales que, al margen de las posibles transformaciones del sistema, han venido sustentando cualquier propuesta alternativa para la construcción de un nuevo modelo social: un pacto basado en los ideales de justicia, libertad y equidad (De Santiago, 2006).

En la base del Estado del Bienestar subyace la existencia de un pacto, más o menos explícito, según el cual las grandes fuerzas sociales acceden a mutuas concesiones (Castells, 1999). El desarrollo del capitalismo exigía concesiones puesto que el "*laissez faire*" no resolvía los dos grandes problemas a los que se enfrentaban las democracias occidentales: el elevado nivel de desempleo y la desigualdad en la distribución de la riqueza.

La legislación urbanística y el Planeamiento Urbano habían recogido hasta ahora, en sus normas y planes, los espacios necesarios para que la ciudadanía pudiera ejercer su derecho a la ciudad, espacios que deberían de ser los Palacios del Pueblo (Klinenberg, 2021). Pero en los últimos años algunas administraciones públicas están desarrollando políticas muy agresivas que desvirtúan el carácter y utilidad de estas reservas de equipamiento, procediendo a su cesión a empresas y asociaciones privadas, de forma que lo que se había concebido al servicio del común es privatizado, creando barreras más o menos visibles para aquellos a quienes deberían de servir y ser útiles.

1.1 Antecedentes del modelo

Conviene remontarse en la Historia para entender el contexto en el que se ha desarrollado nuestro modelo (González-García, 2013). En la Edad Media, la labor de distribución y administración de limosnas era realizada por instituciones eclesiásticas. En 1520, en algunas ciudades europeas, se produjeron intentos de asistencia a los pobres entre determinados círculos humanistas y eclesiásticos reformistas. Estos intentos que se formalizaron en la creación de unos *fondos de pobres* provenientes, en su gran

mayoría, de fundaciones y, en segundo lugar, de impuestos, lo que hizo retroceder la asistencia social eclesiástica. La asistencia a los indigentes se convirtió no sólo en un medio para aliviar la indigencia de manera individual sino en un instrumento con el que se pretendía solucionar problemas sociales de tipo más general.

Mientras en los países protestantes, la asistencia a los pobres se convirtió en una obligación de los municipios y el Estado, en los países católicos seguía siendo un cometido de las instituciones religiosas.

Con las nuevas ideas de la Ilustración, la pobreza deja de entenderse como un mal eterno e inextirpable. Se extiende entonces una visión filantrópica basada en la idea de la solidaridad fruto de la nueva concepción del hombre, que resalta su dignidad y su derecho a la felicidad. Es en este momento cuando a la vieja tradición de que el Estado debe responsabilizarse con carácter general del bienestar y la seguridad de sus súbditos, se unen las ideas ilustradas sobre la regulación. En 1794, el *Código Territorial Prusiano* establece la obligación del Estado "*de velar por el abastecimiento y alimentación de aquellos ciudadanos que no pudieran mantenerse por sí mismo"*.

En la revolución francesa, la idea de un Estado intervencionista en las relaciones sociales iba asociada a una concepción liberal de los derechos del hombre y del ciudadano. La Constitución de 1793 recoge algunos derechos fundamentales sociales gracias a la presión de los jacobinos. Aun cuando este mandato constitucional se quedó en una pura declaración programática, estas ideas influyeron en el espíritu de las asociaciones alemanas y en el proletariado, a través, sobre todo, de la "*Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*" redactada en París en 1834 (Ritter, 1991).

Sin embargo, con la transformación del súbdito en ciudadano, se rechaza repetidamente el fomento del bienestar como fin del Estado, al entenderse como una contraposición a las exigencias de autodeterminación, libertad y emancipación del individuo (Ritter, 1991).

A principio del XIX y en plena revolución industrial, aparece el fenómeno del *pauperismo*. La vieja pobreza preindustrial se ve incrementada por el rápido crecimiento de la población en la primera mitad del siglo XIX. En los diferentes países se proponen soluciones al problema:

- En Francia e Inglaterra, se busca una salida por la vía del liberalismo económico, reduciendo la asistencia social pública e introduciendo la obligatoriedad del trabajo. Si bien ante la creciente complejidad de la convivencia de grandes masas de población en las nuevas aglomeraciones urbanas, aumentó la necesidad de una regulación estatal y municipal de las relaciones económicas y sociales.
- En los estados alemanes, se buscaron respuestas a los nuevos problemas sociales asociados a la industrialización y urbanización a través de dos vías: mediante la primera, se potenció la idea de una "buena policía", que fuera responsable del bienestar, la felicidad y la seguridad del sistema social; en segundo lugar, se vio que la labor del Estado debía completarse en la esfera social, con la actuación de asociaciones libres. En la primera mitad del XIX, se había dado campo libre a la formación de asociaciones e iniciativas caritativas y filantrópicas, pero también socialistas, que tenían todavía sus raíces en las corporaciones asistenciales de las iglesias de los municipios.

En Prusia, dos nuevas leyes en 1842 trasladaron la responsabilidad de la asistencia social de los municipios de nacimiento a los de residencia. En Francia, en el siglo XIX, la situación empeoró como consecuencia de la práctica destrucción de la totalidad de la asistencia social eclesiástica que se había producido durante la Revolución. Los pobres dependían de ayudas voluntarias, privadas y municipales. La principal institución pública de asistencia social eran los llamados "*bureaux de bienfaisance*", financiados y controlados por notables locales. La justificación ideológica de la no intervención del Estado estaba en los principios del liberalismo económico, del "laissez faire" y de la libre competencia en el mercado del trabajo. Similares ideas sobre las consecuencias sociales negativas de la asistencia pública generosa subyacen en la *Ley de pobres* británica de 1834 (*Poor Law Report*). Desde finales del XVIII, en Inglaterra se seguía una política de subsidiar los salarios que estaban por debajo de un mínimo asistencial. Este subsidio se calculaba según el tamaño de la familia y el precio del pan. Por otro lado, a lo largo del siglo XIX, surgieron desde los sindicatos británicos "*Friendly Societies*", instituciones voluntarias de socorros mutuos de los obreros y expresión del principio liberal de la autoayuda, que descansaban en la solidaridad de sus miembros.

Los primeros derechos sociales se introducen en 1941, en la *Carta del Atlántico,* pero hasta la *Carta de las Naciones Unidas* no encuentran su expresión al introducir como objetivo "*el fomento del progreso social y de un nivel de vida más elevado con una mayor libertad*".

Durante la Primera Guerra Mundial se dio un gran impulso a la transformación de la asistencia social tradicional hacia una política de bienestar moderna, pero habrá que esperar a después de la Segunda Guerra Mundial, para que se configure el modelo. El punto de referencia obligado es el Informe Beveridge de 1942 (*Beveridge Report*), texto fundamental del Estado del Bienestar moderno. En este documento se afirmaba que la pertenencia a un Estado debía deparar no sólo el derecho a la participación en el proceso de decisión política sino también en el bienestar social. La política social no podía quedar restringida a una serie de seguros, a una protección reactiva, sino que se trataba de ampliarla a un sistema de seguridad preventiva. El plan pretendía formar parte de un proyecto más ambicioso de reconstrucción de la sociedad, basado en el control de precios y salarios, la estatalización de la construcción de viviendas y la creación de un nuevo sistema educativo.

La definición clásica del Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1990) implicaría *"la responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos",* la contención de las desigualdades y la prevención o alivio de la pobreza. Los 3 elementos constitutivos del Estado de Bienestar serían pues: la intervención estatal para garantizar el pleno empleo (garante, a su vez, de la renta salarial fordista, pilar básico del régimen de acumulación), la provisión pública de servicios sociales de carácter universal y la responsabilidad en el mantenimiento de unos mínimos de vida como derecho social universal. Los servicios prestados en la mayoría de los países del Bienestar incluían cuatro capítulos: los subsidios a los necesitados; los derechos pasivos derivados de las cotizaciones de los trabajadores (pensiones, seguro de desempleo y enfermedad); los servicios generales subvencionados o gratuitos (educación, sanidad, vivienda, transporte público); y una legislación laboral basada en la seguridad (contratos fijos, salario mínimo, jornada semanal máxima, etc.).

Además, este sistema se complementaba con una financiación fiscal a través de la carga impositiva a los ingresos salariales y a los beneficios del capital que permitía completar la política social con otra de las prestaciones y servicios sociales, la redistribución, etc. De alguna manera las empresas dejaban de ser responsables del bienestar de sus trabajadores, o del pago de cualquier salario social indirecto, asumiendo el Estado la responsabilidad de la provisión de vivienda, salud, educación, etc., e incluso el propio seguro de desempleo, a cambio de unos impuestos que se esperaban siempre crecientes e indefinidos, pero que en los "setenta" del siglo pasado dejaron ya de ser seguros y suficientes.

El modelo del Bienestar se basa en los bienes y servicios (en un amplio sentido) que satisfacen las necesidades básicas y proporcionan protección social, derivándose de una pluralidad de fuentes diversas que se denominan Sociedad del Bienestar. Entre estas fuentes hay que destacar al Estado, las empresas, las organizaciones no gubernamentales, el entramado de relaciones sociales, la familia, e, incluso, al individuo. Históricamente, cada sociedad había resuelto el Bienestar mediante distintas configuraciones, con una combinación determinada de estos agentes, y con mayor o menor predominio de cada uno de ellos (incluso haciendo recaer todo el peso del Bienestar casi exclusivamente en uno solo de los agentes, como en la familia, o en el entorno social próximo en las sociedades rurales).

Durante los Treinta Gloriosos (1945-1975), fue el Estado el que asumió gran parte de la satisfacción de las necesidades del Bienestar en el mundo occidental. Este modelo tiene su reflejo físico-espacial en el modelo de la ciudad planificada al entenderse como el lugar donde la ciudadanía puede satisfacer las necesidades básicas y encontrar no solo protección y refugio sino desarrollar sus potencialidades y alcanzar un nivel adecuado de bienestar (González-García, 2013). Los principios de Igualdad y Libertad se reflejaron mediante la creación de nuevos espacios libres (calles, plazas, paseos, avenidas, parques y jardines), aptos para la libre circulación y el encuentro de los ciudadanos. Y la Fraternidad se concretó proveyendo a los ciudadanos de escuelas, bibliotecas y hospitales. (Hernández-Aja, 2000).

Por tanto, la planificación urbanística encargada de la provisión y distribución equilibrada de los espacios necesarios se entendió como una herramienta para el cambio y la transformación social y ello enlaza con una de las grandes líneas del pensamiento y la acción disciplinar (Choay, 1971) 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, 2000).

En este contexto surge el concepto de equipamiento público como ese espacio reservado en la ciudad para ofrecer aquellos servicios públicos que se consideran imprescindibles para satisfacer de forma colectiva una serie de necesidades básicas que el Estado debía facilitar a todos sus ciudadanos. Estos elementos se convierten,

además, en espacios para la socialización y encuentro y en símbolos institucionales de lo colectivo y del propio modelo político y social. Son además elementos atractores de actividad, usos y personas a su alrededor, convirtiéndose en espacios generadores de centralidad urbana tanto a escala de barrio como de ciudad.

En los años 60, desde autores afines al pensamiento y análisis marxista se realizaron fuertes críticas al modelo de Bienestar, destacando las de H. Lefevbre y Marcuse. La crítica de Marcuse se centra en los valores postmateriales, en la satisfacción de las necesidades más allá de lo material, una vez están satisfechas las vitales. Reclama para el hombre, la vida como medio (de desarrollo de un proyecto vital, la consecución de la liberación), frente a la vida como fin (como mera supervivencia): *"La vida como fin difiere cualitativamente de la vida como medio"* (Marcuse 1954, p. 48). También Lefebvre, critica la abundancia de bienes materiales, que no se corresponde con la satisfacción de las necesidades postmateriales, y denuncia la aparición de un nuevo tipo de escasez: de espacio, de tiempo, de sociabilidad. Lo que impide la realización de estos valores y la satisfacción de las necesidades es el miedo de los poderes a la emancipación, ya que la liberación terminaría con la base de la dominación.

En este sentido, tanto para Marcuse como para Lefebvre, la burguesía -clase hegemónica del siglo XIX- ha neutralizado durante el siglo XX a la clase que debiera haber protagonizado el siglo con su liberación: la clase obrera. Esta neutralización se ha conseguido desde la dominación y desde la alienación de cada individuo, como apunta Marcuse, pero también, como indica Lefebvre, desde el mismo interior de la clase obrera, por mímesis con la clase media pequeñoburguesa, renunciando en gran medida a la vía revolucionaria (su tarea histórica) y aspirando a la integración en el confort. Estos autores cuestionan el modelo de Bienestar como un sistema que ha permitido el desarrollo y mantenimiento del sistema capitalista afianzando el poder hegemónico del capital productivo y financiero; y provocando, además, la renuncia a la lucha de la clase trabajadora, en pos del espejismo pequeño burgués de confort y consumo masivo.

Del otro lado, desde posiciones neoliberales también se cuestiona y combate el modelo de Bienestar ante la perspectiva abierta de un sistema sin competencias ni alternativas a la vista (fracaso del modelo soviético) que encuentra la forma de satisfacer momentáneamente su voracidad a través del capitalismo global neocolonial que logra expandirse rápidamente.

Ante esta perspectiva surge la propuesta de la calidad de vida, como alternativa, desde posiciones críticas al modelo neoliberal y cercanas a los movimientos sociales emergentes, a la economía ecológica y al llamado pensamiento alternativo.

1.2. El nuevo marco de referencia del sistema dotacional: la calidad de vida como superación del concepto de bienestar

El concepto de calidad de vida surge como superación de otros conceptos más parciales como el bienestar, el desarrollo, el nivel de vida, etc. De los autores que han trabajo incorporado el discurso de la calidad de vida cabe destacar a Julio Alguacil, que realiza una propuesta integradora desde la complejidad que nos interesa especialmente porque aúna una potente e innovadora reflexión teórica y académica con la praxis de la intervención (urbana). (Alguacil, 2000; González-García, 2013).

La idea de calidad de vida se engloba dentro del llamado pensamiento complejo y se fundamenta en tres pilares estructurantes: la sostenibilidad, el desarrollo a escala humana y las necesidades humanas.

Las nuevas teorías del desarrollo surgen a finales de los años 50 como alternativa o respuesta a los postulados y teorías del crecimiento en un contexto de gran distanciamiento entre los llamados Primer Mundo y el Tercer Mundo. La década de los 60 se caracterizada por un crecimiento económico que deja al descubierto la tremenda brecha entre los países centrales y los países de la periferia. En los años 70, se refuerza la corriente de pensamiento que habla de la necesidad de un crecimiento con equidad, surgida bajo la influencia de la Teoría de Sistemas y la divulgación del concepto de ecosistema.

Ya J. Galtung y A. Wick en 1976, habían realizado un análisis de las teorías del desarrollo desde la crítica a la racionalidad económica que marcaba la pauta del crecimiento económico y confluyen en la idea de que el desarrollo solo puede ser entendido como un proceso sostenido, dirigido a la satisfacción de las necesidades humanas óptimas, pero siguiendo criterios de sostenibilidad ambiental.

Galtung mantiene que la persona es un ser de necesidades múltiples interdependientes. La progresiva fragmentación de las necesidades en parte cada vez más pequeñas y descentradas

hace que el sujeto dependa cada vez más de especialistas. Esa ambivalencia, resumida por la incapacitación del ciudadano por el dominio del especialista y de la técnica sólo se sostiene por la ilusión del progreso (Illich, 1981).

Antonio Elizalde, Manfred Max-Neef, y el grupo CEPAUR ponen el acento en la perspectiva de las escalas (relación local-global) y en el análisis de la articulación entre los distintos niveles institucionales (Estado-Sociedad Civil). Este grupo propone un modelo de "*desarrollo a escala humana"* que parte de la idea de que las necesidades humanas son múltiples, universales e interdependientes. Incorporan (Max- Neef & al, 1986) el término "*democracia de la cotidianeidad*" basado en 4 principios: la descentralización económica, la descentralización política, el fortalecimiento de las instituciones auténticamente democráticas y la autonomía creciente de los movimientos sociales emergentes. En este contexto adquieren importancia l*os "recursos no convencionales"*: conciencia social, cultura organizativa, capacidad de gestión, creatividad popular, energía solidaria, capacidad de ayuda mutua, calificación y entrenamiento ofrecido por instituciones de apoyo, capacidad de dedicación y entrega de los agentes externos.

Julio Alguacil plantea que los procesos de satisfacción de las necesidades están continuamente abiertos e influidos por la aparición constante de valores culturales que van a depender del estadio de la evolución social. Las nuevas relaciones de producción inciden en las condiciones cambiantes que nos hacen creer en la aparición de nuevas necesidades cuando, en la mayoría de los casos, se trata de los requisitos exigidos por el sistema económico para reproducir y mantener el modelo. La aparición de estas "pseudo-nuevas necesidades" suele revelar el deterioro social y ambiental y contribuyen a una mayor "complicación" de la vida (lo que implica una menor "complejidad").

Desde esta última aproximación, se entiende que las necesidades humanas son universales, múltiples, sinérgicas, recurrentes y se satisfacen colectivamente; de tal modo que, la satisfacción de una necesidad lleva, directa o indirectamente, a la satisfacción de otras necesidades. Por el contrario, la insatisfacción de una o varias necesidades nos lleva a la insatisfacción de otras necesidades diferentes. Aparece el concepto de satisfactor como el medio (material o inmaterial) de satisfacer las necesidades. Los satisfactores, por tanto, son contextuales y en cada lugar y momento adquieren configuraciones diferentes. Desde este punto de vista, los equipamientos y el conjunto de las dotaciones públicas se configuran como un sistema compuesto por elementos que son en sí mismo satisfactores (espacios físicos) de necesidades urbanas y/o permiten la construcción colectiva de satisfactores de necesidades (permiten el desarrollo de programas, actividades, participación y encuentro). Su acumulación y coordinación en el espacio urbano hacen de la ciudad un "metasatisfactor".

En este punto, Alguacil introduce el concepto de la corresponsabilidad (respecto de uno mismo, del resto de los sujetos, y de las generaciones futuras) como un aspecto a tener en cuenta a la hora de satisfacer las necesidades y que sirve de puente entre las necesidades y las teorías del desarrollo y los principios de la sostenibilidad (Fig. 1).

La calidad de vida es una construcción social pero también es un concepto multidimensional que se configura como proyecto (imagen de futuro) y proceso (praxis social y política) que contempla tres perspectivas o dimensiones que son el bienestar, la sostenibilidad y la identidad social.



Fig.1 / Relación entre calidad de vida, teorías del desarrollo y teoría de las necesidades

Fuente: (Alguacil, 1989)

En el actual contexto de transición eco-social e incertidumbre, la definición del marco en el que se deben satisfacer las necesidades en la ciudad parece más que pertinente y es precisamente, el marco multidimensional de la calidad de vida el que puede servirnos como referente para diseñar el sistema dotacional presente y futuro en nuestras ciudades y ámbitos territoriales.

2. La implementación del modelo del bienestar en el proyecto democrático de la ciudad española: la regulación urbanística de los equipamientos y servicios

En la primera legislación urbanística de nuestro país, sobre régimen de suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, únicamente se recoge una referencia a la necesidad de incorporar un estándar relacionado con el sistema de dotacional: destinar el 10% de la superficie a parques y jardines públicos. No será hasta su reforma posterior (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) y su reglamento posterior (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) cuando se incorpore de forma precisa como determinación para el Suelo Urbanizable Programado (art. 13.2) las reservas de suelo para las dotaciones (equipamientos, servicios, zonas verdes y espacios libres públicos)

Así como se indica en el propio texto introductorio de la Ley 19/1975 *"por primera vez se señalan con carácter general y con una formulación adecuada las aportaciones mínimas para parques y jardines públicos, para templos, centros docentes y culturales y para aparcamientos. El establecimiento con carácter general de estas dotaciones no agota su virtualidad en garantizar ese mínimo equipo colectivo, sino que condiciona, en buena medida la edificabilidad máxima. En punto a reserva de suelo con fines culturales y educativos se asumen como propias de la política urbanística y con el máximo rango normativo las exigencias derivadas de la Ley General de Educación*"[1].

En el Reglamento de Planeamiento, además de los conocidos módulos mínimos de reserva para dotaciones en Suelo Urbanizable Programado que se incluyen en su Anexo al art.10 (Fig. 2), se recoge, de forma clara, la definición del conjunto de elementos que bajo el epígrafe de sistemas generales (el sistema general de comunicaciones, el sistema general de espacios libres y el sistema de equipamiento comunitario) no solo tienen una funcionalidad como facilitadores de servicios a los ciudadanos sino que son elementos fundamentales de la estructura urbana del municipio (art. 25, RP/1978). Esto significa que, desde el inicio de nuestro modelo de planeamiento, el sistema dotacional se ha entendido como uno de los elementos claves de la planificación urbanística y de la creación de ciudad tanto a escala municipal (sistemas generales) como a escala de barrio (sistemas locales).

Con la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978 quedó fijado el nuevo modelo territorial y administrativo de las Comunidades Autónomas y las competencias plenas en materia de ordenación territorial y urbanística que quedó claramente ratificado con la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997. A partir de este momento serán la CCAA las que, en sus diferentes legislaciones urbanísticas, incorporen la regulación sobre las reservas para suelos dotacionales, así como la propia definición de los diferentes elementos que constituyen el sistema dotacional (equipamientos, servicios y zonas verdes).

Es necesario recordar que el Reglamento de Planeamiento de 1978 sigue vigente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; y, con carácter subsidiario en aquellos aspectos que no estén regulados por la legislación autonómica.

En cuanto a las diferentes legislaciones autonómicas, contemplan de diversas formas las cesiones mínimas para el sistema dotacional. Algunas lo han desarrollado en sus reglamentos, como en Castilla y León[2]; o incluso han aprobado regulación específica como es el caso de Euskadi[3]. En general, en todas ellas las dotaciones públicas aparecen definidas como el conjunto de elementos que conforman la red de espacios libres, la red de equipamientos y servicios urbanos y la red de comunicaciones. En algunas de esas legislaciones, como es el caso de la Comunidad de Madrid, los históricos términos de sistemas generales y locales, recogidos

[1] Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

[2] Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

[3] Decreto 45/2025, de 18 de febrero, de regulación de los estándares urbanísticos de Euskadi.

Unidades de viviendas	Sistema espacios libres de dominio y uso público		Centros docentes			Servicios de interés público y social			Plazas de aparcamiento	Observaciones
	Jardines m² suelo/ vivienda	Áreas de juego y recreo de niños m² suelo/ vivienda	Preescolar guardería m² suelo/ vivienda	E.G.B. m² suelo/ vivienda	B.U.P. m² suelo/ vivienda	Parque deportivo m² suelo/ vivienda	Equipamiento comercial m² const./ vivienda	Equipamiento social m² const./ vivienda	Núm./100 m² edificación	
Unidad elemental.	15	3	10			–	2		1	El Plan Parcial propondrá el uso concreto de las reservas para Centros docentes y para servicios de interés público y social.
Unidad básica.	15	3	2	10	–	6	1	3	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de interés público y social.
Unidad integrada.	15	6	2	10	–	6	2	4	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos sanitarios y administrativos.
Conjuntos entre 1000 y 2000 viv.	15	6	2	10	–	8	3	6	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos sanitarios y administrativos.
Conjuntos entre 2000 y 5000 viv.	15	6	2	10	4	8	4	6	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos religiosos, sanitarios, asistenciales, administrativos, culturales, recreativos y club de ancianos.
Conjuntos superiores a 5000 viv.	Se mantendrán como módulos mínimos de reserva de Plan Parcial los asignados a conjuntos comprendidos entre 2000 y 5000 viviendas. La reserva de dotaciones cuya necesidad sea generada por superarse en la ordenación del Plan Parcial la cifra de 5000 viviendas, estará definida tanto en cuantía como en localización en el planeamiento de rango superior, teniendo en cuenta el carácter de equipamiento propio de este.									

Fig.2 / Módulos de reserva para dotaciones en suelo residencial según el Anexo art. 10, Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana)

Fuente: Boletín Oficial del Estado

en las legislaciones anteriores, se han sustituido por el término red pública, aunque se ha mantenido prácticamente idéntico el significado. En general, realizan una doble clasificación; la primera, vinculada a la escala, distinguiendo entre redes o sistemas generales que atienden a la escala de la ciudad en su conjunto y que está relacionada con la idea de centralidad urbana (determinación estructurante del planeamiento general) y sistemas o redes locales que atienden a la escala del barrio y a la idea de proximidad (determinación pormenorizada); y una segunda, donde se ordena según la funcionalidad de las redes o sistemas, distinguiendo básicamente entre equipamientos y servicios urbanos, zonas verdes e infraestructuras. Está pendiente de realizarse un análisis comparativo detallado entre las diferentes legislaciones autonómicas que permita evaluar similitudes y diferencias en la visión de cada norma sobre la propia definición de las dotaciones públicas y los estándares establecidos en cada caso.

El caso de la Comunidad de Madrid, la norma y sus modificaciones posteriores describen, de forma clara, un proceso de devaluación del papel de las redes públicas en la ciudad como generadoras de estructura, centralidad y sociabilidad con la excepción de las redes de infraestructuras de comunicación y especialmente el viario de red general. Esta depreciación del rol de las dotaciones públicas en la ciudad ha ido en paralelo al cuestionamiento del planeamiento y de la regulación urbanística. Así parece haberse convertido en un mantra la idea de que se ha sobredimensionado la reserva de redes generales en los nuevos desarrollos urbanos desde finales de los años 80. La realidad es que no se ejecutan los equipamientos y servicios necesarios, y la ciudadanía se ve obligada, y muchas veces animada, a resolver sus necesidades mediante el uso de servicios privados y privatizados de pago, ante la mirada complaciente de una administración, que ve no solo cómo no tiene que ejecutar un gasto, si no cómo el gasto de los ciudadanos en estos servicios infla el PIB.

En 2001 se aprueba la Ley del Suelo madrileña[4] que establece cesiones obligatorias para las redes generales y locales tanto en el Suelo Urbano No Consolidado como en el Urbanizable Sectorizado (Fig. 3), lo que constituye una novedad frente a las cesiones del Reglamento de Planeamiento que solo se aplicaban en los nuevos desarrollos de Suelo Urbanizable (Programado). También suponía una novedad el que los módulos se establecían no por vivienda sino por cada 100 m^2c, si bien se incluían reducciones para algunos ámbitos y sectores específicos como los industriales. En el Suelo Urbanizable Sectorizado se añadía una cesión obligatoria para las redes supramunicipales que estaban constituidas por las infraestructuras de carácter supramunicipal y la vivienda de inserción social (viviendas públicas). Otra novedad que se incluía respecto a legislaciones anteriores era limitar los incrementos de edificabilidad (a través de modificaciones de las normas zonales o normativas específicas de usos y edificación en Suelo Urbano Consolidado) en aquellas áreas del Suelo Urbano Consolidado que no cumpliesen con la cesión mínima de redes públicas una vez aplicada la nueva edificabilidad en el conjunto.

Sin embargo, las sucesivas modificaciones de la Ley del Suelo han afectado de forma clara a esta regulación. Así, en 2010 en la Ley de acompañamiento a los presupuestos del año 2011 de la Comunidad de Madrid se introduce una enmienda que suprime la cesión obligatoria de redes supramunicipales de la Ley del Suelo.

En otra modificación posterior de la Ley del Suelo, en 2011, incluida en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas[5] se reduce las cesiones para redes generales que pasan de 70 m^2s /100m^2c a 20 m^2s/100m^2c. Se trata de una reducción sustancial del módulo y que incluye, además, la desaparición de la distribución entre equipamientos, zonas verdes e infraestructuras que incluía la norma original. Así, la cesión de red general puede concentrarse exclusivamente en las infraestructuras de comunicación y no incluir ningún elemento de zona verde o equipamiento de red general vinculado a los nuevos desarrollos urbanísticos y por tanto a la nueva ciudad.

Como se observa el cuadro (Fig. 3), las diversas modificaciones de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid han traído una reducción muy potente de las cesiones que ha afectado fundamentalmente a las redes generales y supramunicipales. El total de las cesiones ha pasado de 120 m^2s/100m^2c para en suelo urbanizable sectorizado y 100m^2s /100m^2c para el suelo urbano no consolidado, a 50 m^2s/100m^2c en cualquiera de las dos categorías de suelo. Además de aplicar cada vez mayores excepciones al cumplimiento de dichas cesiones.

[4] Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

[5] Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en su art. 17 modifica parcialmente el art. 36 (apartados 5 y 6) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

LAS REDES PÚBLICAS_ Art. 36 LSCM 9/2001		ESTÁNDARES MÍNIMOS ORIGINALES		ESTÁNDARES MÍNIMOS ACTUALES*	
SUPRAMUNICIPALES**	*INFRAESTRUCURAS*	*≥ 13,3 m^2s/100m^2c*	**≥ 20 m^2s/100m^2c**	**_**	
	VIVIENDA SOCIAL	*≥ 6,7 m^2s/100m^2c*			
GENERALES	*ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES*	*≥ 20 m^2s/100m^2c*	**≥ 70 m^2s/100m^2c**	**≥ 20 m^2s/100m^2c**	
	EQUIPAMIENTOS SOCIALES Y SERVICIOS	*≥ 30 m^2s/100m^2c*			
	INFRAESTRUCTURAS	*≥ 20 m^2s/100m^2c*			
LOCALES	*EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS*	*≥15 m2s/100m^2c*	**≥ 30 m^2s/100m^2c**	*≥15 m^2s/100m2c*	**≥ 30 m^2s/100m^2c**
	ESPACIO LIBRE ARBOLADO	*≥15 m^2s/100m^2c*		*≥15 m^2s/100m2c*	
TOTALES		**≥ 120 m^2s/100m^2c**		**≥ 50 m^2s/100m2c**	

* fruto de las sucesivas modificaciones de la L9/2001
**cesión obligatoria solo para el suelo urbanizable sectorizado

Fig.3 / Evolución de los estándares mínimos para redes públicas de la ley del suelo madrileña

Fuente: Elaboración propia

El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[6] estatal de 2015 recoge de la Ley de Suelo de 2008 un nuevo instrumento, las actuaciones de dotación, que permitirán regular las transformaciones urbanísticas en suelo en situación de urbanizado cuyo objetivo sea incrementar las dotaciones públicas cuando se propongan aumentos de edificabilidad o densidad o cambios de usos que impliquen, a su vez, incrementos de aprovechamiento y que no requieran de reforma o renovación integral de la urbanización. En la práctica, estas actuaciones realmente se han convertido en procesos de incremento de aprovechamiento a través de cambios de uso, incrementos de edificabilidad o densidad y donde la obtención de la dotación viene como consecuencia de esta transformación. El objetivo fundamental no es la consecución de la dotación sino la transformación urbanística. En cualquier caso, es una herramienta que permite transformaciones en suelo urbano consolidado y obtención de dotaciones que de otra manera resultarían realmente complicadas y costosas de obtener en la ciudad consolidada.

La Ley del Suelo madrileña al igual que otras muchas legislaciones autonómicas han ido incorporando este tipo de transformaciones. En el caso de Madrid, la regulación de las actuaciones de dotación aparece en el art. 19bis de la norma. En dicho artículo se explica en cada uno de los posibles casos (cambio de uso, incremento de edificabilidad, incremento de densidad o combinaciones de ambos) la reserva mínima y cómo se debe materializar en el caso de justificarse la imposibilidad física de obtener el suelo en el ámbito correspondiente: a) mediante la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario[7] situado dentro del ámbito; b) mediante la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa dentro del área homogénea[8]; y, c) mediante su

[6] Art. 14 del 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.

[7] Según el art. 26, del RDL 7/2005 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, "*se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos*".

[8] Según el art. 37.1 de la ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, "*la totalidad del suelo urbano de un término municipal deberá dividirse en áreas homogéneas, siendo cada una de ellas la pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la*

equivalente económico, con destino a la mejora de las redes públicas locales del área homogénea con un plazo máximo de materialización de cinco años desde su entrega.

La imposibilidad cada vez más cierta de acceso a la vivienda para cada vez más amplios sectores de la población y la búsqueda de soluciones rápidas, puntuales y políticamente rentables está afectando al suelo dotacional y especialmente a las redes generales al amparo de las últimas modificaciones de la legislación de suelo que en el caso de Madrid se introducen en 2023 y posteriormente en la Ley Omnibus de 2024. En la primera de ellas, se abre la puerta a permitir la edificación de vivienda de protección en suelo público de red general de equipamientos siempre y cuando se cumpla el estándar de la ley actual. Sin embargo, en la última modificación de la Ley del Suelo madrileña se elimina la necesidad del cumplimiento del estándar siempre y cuando el municipio justifique la no existencia de la necesidad de ese suelo para equipamiento. Se abre una vía peligrosa de reducción y/o pérdida suelo para usos de equipamientos públicos bajo el mantra de que realmente, en los nuevos desarrollos, el suelo de redes generales está hipertrofiado y "sobran" redes. No existe ningún estudio que venga a avalar esta afirmación, que encubre una visión ideológica de reducción del tamaño del Estado y que la ciudadanía debería de ser capaz de resolver sus necesidades a través del mercado. Sin embargo, esta idea se ha empezado a utilizar, de forma reiterada, para apoyar la transformación de suelo dotacional en uso residencial, lo que incrementará los déficits encubiertos e impedirá su resolución. La cuestión nos retrotrae a épocas pasadas, al llamado desarrollismo de los años 60 y principios de los 70 donde se construyeron barrios enteros, que conforman la actual periferia histórica, sin equipamientos ni servicios. Tuvieron que ser la ciudadanía articulada la que demandase la ciudad equipada y los primeros ayuntamientos democráticos, a través de los primeros planeamientos desarrollados durante los años 80, los que recogieran el guante y fijaran como objetivos la recualificación de la ciudad y de estos barrios desarrollistas.

ordenación estructurante. Las áreas homogéneas del suelo urbano deberán delimitarse atendiendo a criterios de homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal. Respetando tales criterios, se justificará que, en la medida de lo posible, cada área homogénea de suelo urbano coincida en la mayor parte de su extensión con barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada, y que sus límites sean elementos estructurantes de la ordenación urbanística. Sobre estas divisiones de suelo se aplicarán las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada u Ordenanzas, establecidas en el artículo 40".

3. La evolución del modelo dotacional: del paradigma del bienestar a la deriva neoliberal y los procesos de desposesión actuales

3.1. El papel de los equipamientos en Planeamiento de la Transición

Las elecciones municipales de abril de 1979 pusieron en manos de corporaciones de izquierdas buena parte de los ayuntamientos españoles que se encontraron importantes déficits heredados en dotaciones, vivienda, infraestructuras, urbanización, tanto en las áreas más consolidadas de la ciudad como en la periferia construida en el periodo del desarrollismo tardo-franquista. Muchas de estas carencias se habían articulado en torno a las demandas del movimiento vecinal al que estas nuevas corporaciones progresistas debían dar respuesta.

Es en este momento cuando se redacta toda una generación de Planes Generales que se alinean con este proceso de transformación urbana que se venía demandado y que precisamente se articula en torno a la conjunción de una ciudadanía articulada y combativa que demanda una ciudad equipada y digna, unas corporaciones municipales democráticas progresistas y unos jóvenes técnicos entusiastas que, militando en partidos políticos de izquierdas y/o en el movimiento vecinal, se habían incorporado profesionalmente a la redacción y desarrollo del Planeamiento Urbanístico, ya fuera como técnicos en la Administración o en el ejercicio libre profesional.

El Plan General de Madrid de 1985 ejemplifica esa generación de Planes porque no se trata de un caso aislado, sino que se encuadra en esa amplia generación de Planes redactados que compartían objetivos e intenciones comunes (Górgolas, 2021). Con carácter general, ponen la atención en la ciudad existente y plantean unas previsiones de crecimiento urbano muy ajustadas, con un dimensionamiento del suelo urbanizable inferior al de épocas anteriores. Con el objetivo de ejecutar las operaciones vinculadas a la consecución de dotaciones e infraestructuras, los planes ponen el acento en las herramientas de gestión.

Los trabajos de diagnóstico previos del plan, elaborados por COPLACO (Comisión de Planeamiento Comarcal), conocidos como PAI (Planes de Acción Inmediata), supusieron una novedosa experiencia de urbanismo participativo, que no volvió a ser repetida, cuya finalidad era determinar con amplia colaboración ciudadana un conjunto de operaciones de mejora inmediata, para elaborar a partir de ellas, invirtiendo el método tradicional, la preparación del nuevo Plan. En el caso de Madrid, se elaboró un PAI por distrito. Los PAI reunían la información de cada distrito y evaluaban sus carencias y oportunidades, que eran contrastadas de manera real y no metafórica con el vecindario y sus agentes sociales. Todo este material, su experiencia y la existencia de una ciudadanía consciente de las carencias de los espacios en los que habitaba y de sus soluciones, fueron esenciales para las políticas que se desarrollarían a partir de 1979, después de las primeras elecciones democráticas y la constitución de un gobierno municipal de izquierdas en el municipio de Madrid. Los PAI demostraban que la mayoría de estos equipamientos estaban en manos del sector privado en localizaciones que permitían sacar la máxima rentabilidad a sus instalaciones, lo que había favorecido el desequilibrio dotacional en la ciudad, al concentrarse éstos en los distritos de mayor renta (nivel socioeconómico medio y alto) (González-García, 2019).

Ya se ha comentado el papel equilibrador, integrador y redistributivo (renta indirecta) del sistema público dotacional (equipamientos, zonas verdes y servicios urbanos) que permite a los ciudadanos el acceso a la educación, a una mejor formación (por tanto, mejor empleo) y cultura, a mejores condiciones ambientales y de salud, etc. Los equipamientos singulares o de escala ciudad, históricamente concentrados en el área central de la ciudad de Madrid, son fundamentales para la creación de centralidad y mejorar la posición las áreas donde se localizan respecto al resto de la ciudad. Están relacionados con otra de las aspiraciones legítimas de la población de la periferia: el "derecho a la centralidad" o a una centralidad compartida (González-García, 2019). Las nuevas barriadas de la periferia carecían

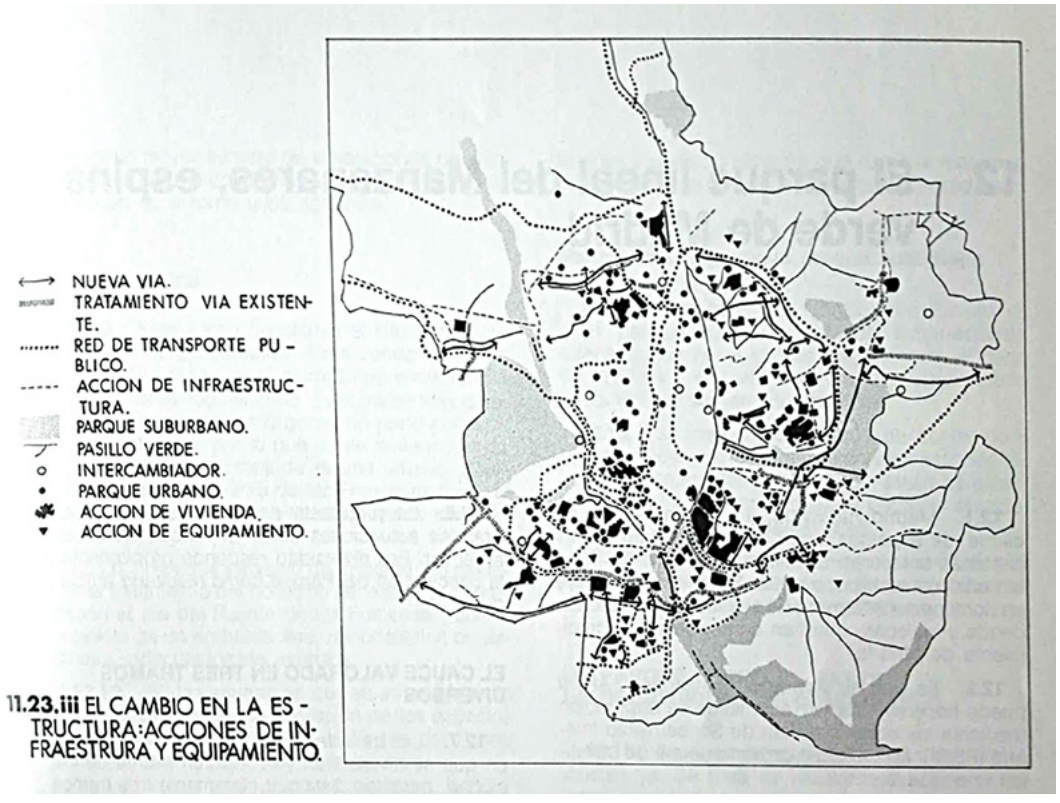


Fig.4 / **Las acciones de equipamiento y su redistribución como estrategias básicas de la nueva estructura**

Fuente: Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) 1985. Ayuntamiento de Madrid

tanto de equipamiento colectivo de proximidad como elementos de equipamiento singular.

El nuevo Plan General fijaba entre sus objetivos reequilibrar socialmente la ciudad y para ello entendía que era imprescindible dar prioridad al equipamiento de lo que llamaba la periferia marginada. Se introducían aspectos innovadores a través de las llamadas acciones de equipamiento (Fig. 4) que pretendían trasformar el papel que el sistema de equipamientos había representado hasta el momento. Así, la propuesta no priorizaba las grandes acciones estructurantes sino las intervenciones de escala más reducida y doméstica. Se introducía, por tanto, un cambio tanto de distribución como de escala, al apoyarse en instalaciones de tamaño medio y pequeño de ámbito de barrio y distrito salvo en aquellas altamente especializadas que requerían localizaciones singulares. Se propuso un sistema de equipamientos para la ciudad agrupados en cinco grandes paquetes (subsistemas): educativo, sanitario, deportivo, bienestar social y cultural; con una estrategia específica para cada uno de ellos.

En cuanto a las nuevas propuestas de equipamientos, servicios y zonas verdes singulares de sistema general (Fig. 5) se configuran como elementos de la nueva estructura urbana localizados, en gran medida, de forma estratégica en la periferia histórica desarrollista. Un ejemplo claro de todo esto fue la localización del nuevo edificio de la Asamblea de Madrid en el distrito de Puente de Vallecas, junto a una de las zonas de los barrios de remodelación de la ciudad. Se trató de una propuesta de alto contenido simbólico que, al margen de su materialización final, buscaba generar una centralidad en un espacio que representaba la periferia social y urbana.

Los nuevos desarrollos que proponía el plan se materializaron con los estándares marcados por el Reglamento de Planeamiento de 1978, generándose una ciudad con buena calidad

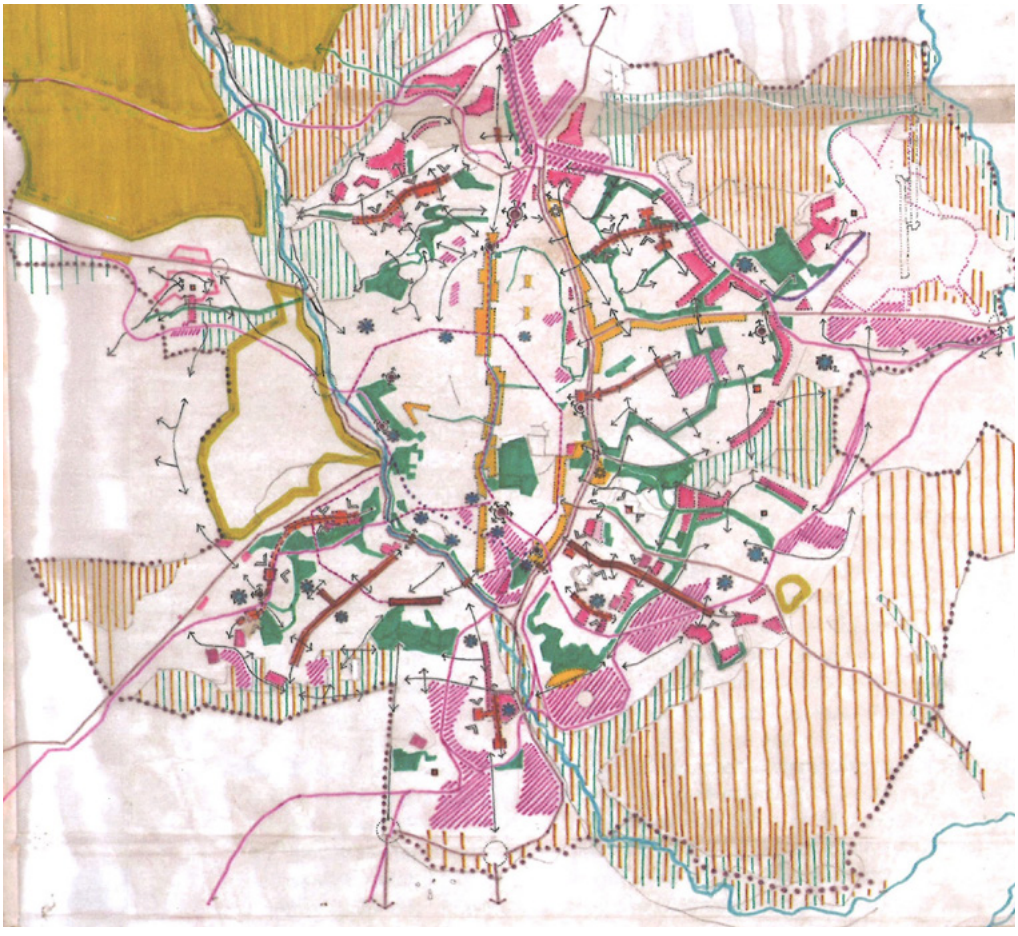


Fig.5 / Estructura urbana resultante en el documento del Avance del PG de Madrid de 1985

Fuente: Dibujo de José María García-Pablos Ripoll

residencial y equipamientos de proximidad, interpretando, al menos aparentemente, la morfología de los ensanches decimonónicos en los llamados ensanches populares (Hernández-Aja, López-Lucio, 1995) pero que en su mayoría adolecen de falta de contigüidad con la trama existente y se convierten en pequeñas piezas conectadas a la ciudad consolidada a través de un potente viario estructurante. Se inicia así un modelo de gran éxito que culminará con los famosos PAU y su posterior hipérbole en los actuales desarrollos del sudeste madrileño.

3.2. El papel del equipamiento en la ciudad neoliberal: privatización de servicios como primera fase de la desposesión del espacio dotacional público

A partir de los años 90 y al albur del nuevo paradigma neoliberal, de las dinámicas de globalización y de la euforia económica se inician fuertes procesos de desregulación económica y urbanística apoyados en nuevas legislaciones mucho más liberales en materia urbanística. Las nuevas administraciones asumen el nuevo ciclo desarrollista y el mantra de la bondad del mercado para una gestión eficiente de los servicios urbanos. Se inicia, así, un importante proceso de privatización y externalización de gran parte de los servicios municipales en las ciudades (gestión residuos, limpieza de la ciudad, gestión servicios sociales, culturales, deportivos, etc.). Respecto al sistema dotacional público, si bien el suelo permanece en manos públicas, se incorpora la gestión indirecta, fundamentalmente privada, de los equipamientos y servicios.

El esquema que se reproduce abajo (Fig. 6) resume de forma muy simplificada los modelos y agentes involucrados en el proceso de producción de la ciudad en general y el del sistema dotacional, en particular.

El caso de la Comunidad de Madrid es un ejemplo paradigmático de este tipo de políticas encaminadas la externalización de los servicios públicos y la privatización de la gestión del sistema dotacional, proceso que se mantiene hasta la fecha con especial intensidad. En las últimas décadas, la mayoría de los nuevos hospitales madrileños se han puesto en marcha siguiendo modelos de gestión privada que ha incluido no solo la concesión del servicio sino de la propia obra pública, pero siempre sobre suelos públicos de equipamientos. Continuamente aparecen en prensa y en el propio Portal de Transparencia del Ayuntamiento de la capital información sobre la cesión de parcelas públicas para equipamiento educativo privado o concertado en nuevos desarrollos en detrimento de centros docentes públicos[9] y otro tanto con el equipamiento deportivo[10] y cultural[11] a través del modelo de gestión indirecta.

El caso de la sanidad es significativo, en la actualidad la sanidad pública madrileña cuenta con una amplia cartera de centros y servicios de gestión indirecta lo que se concreta en 13 hospitales de gestión privada[12] y un caso paradigmático de cesión a la gestión privada de un área de salud. Así es el caso de la Fundación Jiménez Díaz, centro de origen privado, fundado en 1955 como Clínica de la Concepción por Carlos Jiménez Díaz, que se convirtió posteriormente en Fundación. Mantiene desde los años 70 del pasado siglo convenios con la Seguridad Social para la asistencia de enfermos conviviendo con un sector dedicado a la asistencia a enfermos privados. La entidad sufre varias crisis económicas desde finales del siglo pasado, que son reflotadas con fondos públicos. Después de pasar por diferentes empresas, en 2016 pasa a hacerse cargo del centro la multinacional Quirónsalud. Ya en 2008 se le convierte en centro de referencia de 400 000 madrileños y se le adscriben, sin contraprestación alguna, dos centros de especialidades (Pontones y Quintana), siendo la primera área de salud gestionada por el sector privado según el Informe del Observatorio madrileño de Salud[13] de 2017. En los últimos años han salta-

[9] https://www.eldiario.es/madrid/somos/almeida-lanza-privatizar-centros-culturales-despues-fracaso-modelo-similar-polideportivos_1_12138020.html

[10] 14 polideportivos municipales son gestionados por empresas privadas y según datos del propio Ayuntamiento de Madrid. Algunos incluyen en la concesión la obra y el mantenimiento de las instalaciones (Datos Abiertos Ayuntamiento de Madrid: https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Proteccion-de-datos/Centros-deportivos-municipales.-Gestion-Indirecta?vgnextfmt=default&vgnextoid=3877b570ae674210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=251f43db40317010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD)

[11] https://www.eldiario.es/madrid/somos/almeida-lanza-privatizar-centros-culturales-despues-fracaso-modelo-similar-polideportivos_1_12138020.html

[12] Los 13 hospitales de gestión privada son: Hospital Central de la Defensa "Gómez Ulla", Hospital Fundación Jiménez Díaz, Hospital General de Villalba, Hospital Universitario de Torrejón, Hospital Universitario del Henares, Hospital Universitario dl sudeste, Hospital Universitario del Tajo, Hospital Universitario Infanta Cristina, Hospital Universitario Infanta Elena, Hospital Universitario Infanta Leonor, Hospital Universitario Infanta Sofía, Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda, Hospital Universitario Rey Juan Carlos.

[13] El Observatorio Madrileño de Salud está compuesto por más de 50 entidades : 29 municipios (Fuenlabrada, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, Leganés, Coslada, Alcalá de Henares, Getafe, Madrid, Móstoles, Aranjuez, San Sebastián De Los Reyes, Arganda, San Martin de

MODELO HETERÓNOMO/ BIENESTAR Democracia representativa	MODELO NEOLIBERAL Mercado	MODELO AUTÓNOMO/ EMERGENTE Democracia participativa
Público ---- Estado Regulador ---- Privado	Publico ——— Privado	Público_____ Comunitario_____ Privado [Estado] [Tercer Sector] [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 > 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.	**_Problemas y limitaciones** > 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	**_Problemas y limitaciones** >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.6 / **Esquema simplificado de los modelos y agentes involucrados en el proceso de construcción de la ciudad**

Fuente: (GONZÁLEZ-GARCÍA, 2013)

do noticias en la prensa donde se asegura que este centro, al que está asignada una parte de la población que vive en el centro de Madrid, "*tiene un funcionamiento singular respaldado por un convenio especial: cobra por cada procedimiento a unos precios que son superiores a los que se pagan en hospitales públicos de tamaño similar*", según datos extraídos del anteproyecto de la Cámara de Cuentas de 2019[14].

En cuanto a la propia reserva de suelos, ya se ha comentado en apartados anteriores, la reducción drástica de las cesiones mínimas para redes públicas de sistemas generales y supramunicipales que se van produciendo en las sucesivas modificaciones de la Ley del Suelo madrileña.

Si nos fijamos además en los desarrollos de los últimos años, tomando con ejemplo el PAU de Las Tablas en el norte de la capital y el de Vallecas al sudeste, podemos entender el proceso seguido para la implementación y gestión de los equipamientos. Cada uno de los ejemplos seleccionados viene a representar el modelo de los nuevos desarrollos urbanísticos (muy exitosos desde el punto de vista de la promoción inmobiliaria) en dos espacios sociales bien diferenciados: las Tablas en el norte, pegado a Sanchinarro y modelo aspiracional para sectores de clase media del norte de la ciudad; y el Ensanche de Vallecas, también un modelo aspiracional de sectores más populares del sureste de la ciudad que aspiran a alcanzar ese estatus de clase media de sus vecinos del norte.

Sobre las carencias en este tipo de nuevos desarrollos se ha escrito y comentado de forma prolija en varios artículos de prensa y publicaciones divulgativas donde incluso ha aparecido un nuevo vocablo para asignar a los residentes en estos barrios, los *pauers*[15].

En el ejemplo del barrio de Las Tablas, vemos como actualmente se encuentra completada la construcción del 100% de las parcelas de uso residencial y terciario (FIG. 7). En cambio, tan solo el 42% de los equipamientos han sido ejecutados (LAHULLA, 2024). Esto es algo que ha venido siendo habitual en los desarrollos urbanísticos, primero llegan las viviendas y muy posteriormente los equipamientos lo que hace que los nuevos vecinos tengan que cubrir sus necesidades cotidianas de equipamientos y servicios

Valdeiglesias, El Atazar, El Boalo, Bustarviejo, Horcajo de la Sierra, Lozoya del Valle, Manzanares El Real, Miraflores de la Sierra, Rascafría, Robregordo, Los Santos de la Humosa, Somosierra, Torrelaguna, Villamanta, Villanueva de Perales, Orusco de Tajuña); los sindicatos CCOO de Madrid, UGT de Madrid; y numerosas asociaciones profesionales y entidades sociales de la Comunidad de Madrid

[14] Noticia aparecida en prensa el 8/12/2014 en elDiario.es (https://www.eldiario.es/sociedad/quiron-multiplica-seis-pacientes-capta-sanidad-publica-madrilena-decada_1_11869988.html#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20de%20los%20cuatro,adscritos%20originalmente%20a%20otros%20centros) .

[15] Vocablo que se atribuye al periodista y divulgador Jorge Dioni y del que se han hecho eco diferentes medios. Se refiere a los vecinos de PAU (Proyectos de Actuación Urbanística) tales como Las Tablas, Montecarmelo, Sanchinarro, Valdebebas, o El Ensanche de Vallecas.

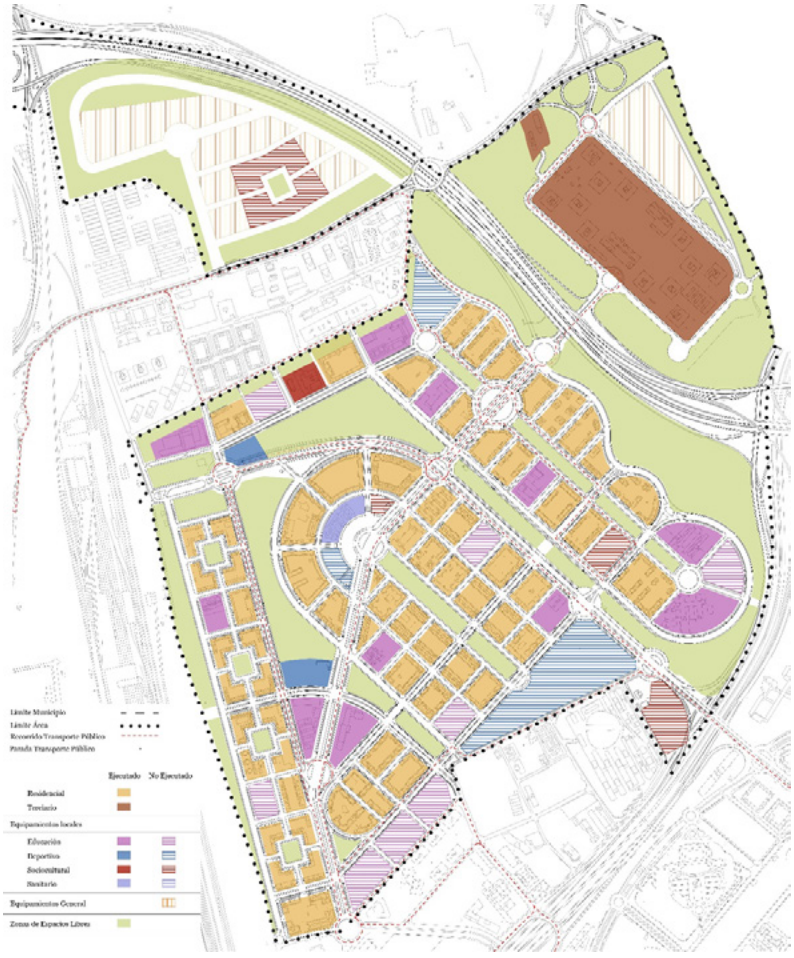


Fig.7 / Las Tablas: Plano de calificación del suelo y grado de consolidación de la edificación. Las redes públicas no desarrolladas aparecen rayadas

Fuente: (Lahulla, 2024)

fuera del barrio y/o a través del sector privado. Esto provoca un incremento de la movilidad y un gran malestar de los residentes, máxime cuando en estos nuevos desarrollos se ha apostado, por motivos funcionales y de localización, por la conexión a grandes infraestructuras de comunicación frente a otros modelos anteriores donde había prevalecido la prioridad de la contigüidad con la trama urbana más cercana. Incluso su localización y diseño como una pieza ensimismada conectada la ciudad por vías de alta capacidad complica la accesibilidad a aquellos equipamientos y servicios localizados fuera del área (Fig. 8).

Si nos fijamos en los equipamientos educativos, el barrio dispone de cuatro colegios públicos de primaria (CEIP) y ningún centro público de secundaria (obligatoria y bachillerato) frente a 3 centros concertados que incluyen todas las etapas escolares (infantil, primaria, secundaria obligatoria y bachillerato) sobre parcelas calificadas como redes públicas. El alumnado de secundaria tiene que salir del barrio para poder acudir a un instituto público.

En cuanto a los equipamientos del sistema general (Fig.7), dentro de la delimitación del PAU se localizan dos grandes áreas para equipamientos metropolitanos situados en los bordes del área: la primera, en el borde nordeste, al otro lado de la M40 y detrás de la ciudad de Telefónica; y la segunda, integrada en la zona verde del borde norte, separada del área residencial por el Polígono Industrial de Valverde. Ambos equipamientos no están vinculados al

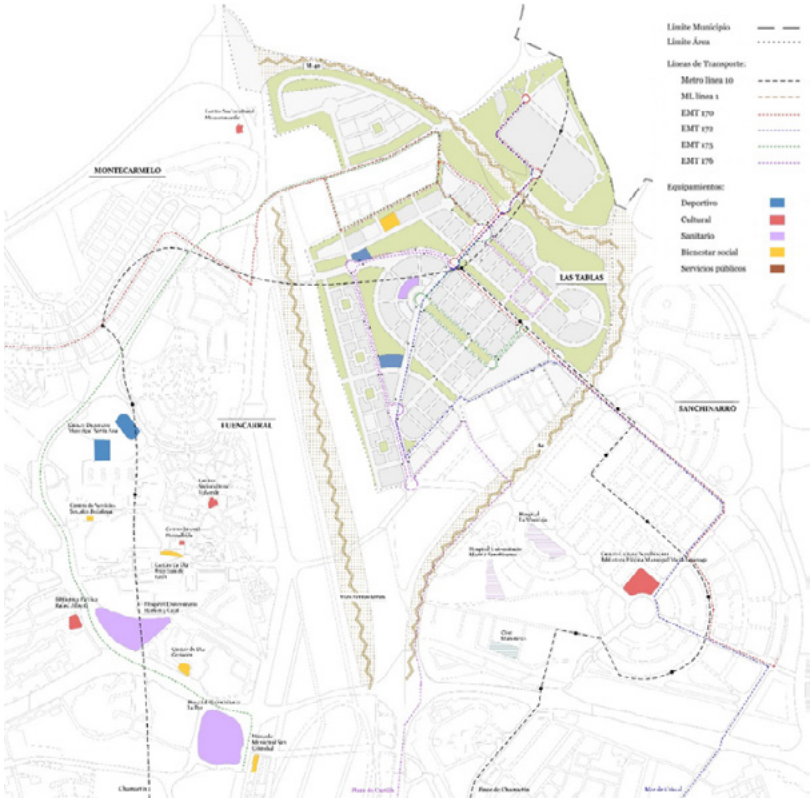


Fig.8 / El PAU de las Tablas en su contexto urbano. Relación entre equipamientos cercanos al área y modos de transporte

Fuente: (Lahulla, 2024)

nuevo desarrollo ni generarán espacios de centralidad en el interior del barrio puesto que atienden a estrategias de otras escalas e intereses.

En relación con el segundo ejemplo, el Ensanche de Vallecas (Fig. 9), las primeras viviendas del nuevo desarrollo urbano se entregaron en 2006. Sin embargo, el actual nivel de ejecución de los equipamientos del área está por debajo del 50% (Lahulla, 2024). Por subsistemas de equipamientos se constata que solo el 46% de los equipamientos escolares, el 51% de los deportivos y el 44% de los sociales han sido ejecutados. Si comparamos con los suelos de uso residencial y terciario, vemos que está prácticamente ejecutada la edificación en el 94,8% y 96,6% de las parcelas, respectivamente. A estos se añade que 46% de los equipamientos educativos son colegios concertados sobre parcelas públicas de equipamiento y el 63% del suelo dotacional deportivo ejecutado lo conforma la Ciudad Deportiva, instalación de gestión privada.

Se repite, en este caso, la situación encontrada en Las Tablas, respecto a los equipamientos culturales. Son los grandes olvidados del Ensanche de Vallecas, en particular, y en los nuevos desarrollos, en general. Ninguna biblioteca, ni teatro, ni centro cultural, ni mucho menos un equipamiento cultural singular, se localizan en estas áreas. Los nuevos espacios residenciales contemporáneos de la ciudad ganadora que se vende como próspera y exitosa adolecen de cubrir las necesidades de sus residentes en su proximidad y deberán recurrir a una elevada movilidad para ello.

Otro aspecto que al que hace referencia África Lahulla en su estudio es el referido al grado y calidad de la urbanización de las zonas verdes públicas. Tomando como ejemplo el Parque de la Gavia de Vallecas, diseñado por el reconocido arquitecto japonés Toyo Ito y anunciado como un elemento verde metropolitano de referencia, innovador y sostenible.

Al año de su inauguración, con un diseño diferente al planteado inicialmente por falta de presupuesto, el que iba a convertirse un parque lleno de vida para los nuevos residentes del barrio y los visitantes del resto de la ciudad, se había quedado

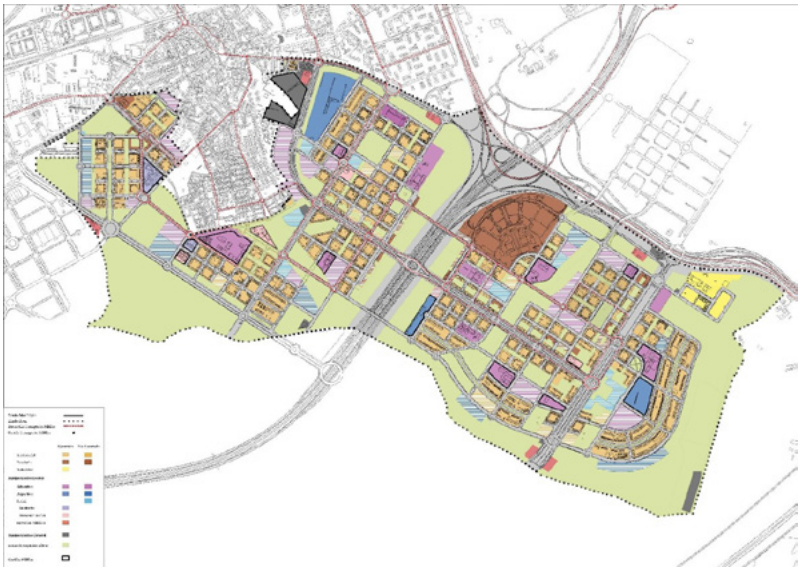


Fig.9 / Ensanche de Vallecas: Plano de calificación del suelo y grado de consolidación de la edificación. Las redes públicas no desarrolladas aparecen rayadas

Fuente: (Lahulla, 2024)

convertido en una amplia superficie con escasa vegetación, mal adaptada a las condiciones climáticas de la vegetación en la meseta castellana, agravada por la falta mantenimiento y el abandono. Entre 2017-2020, el Ayuntamiento había realizado importantes inversiones en la rehabilitación del parque cuyo estado actual sigue estando muy alejado del espacio prometido.

El Ensanche de Vallecas por su enorme tamaño y localización presenta áreas muy diferenciadas, con una primera fase, la más cercana a la ciudad consolidada del núcleo histórico de Villa de Vallecas, donde poder cubrir las necesidades dotacionales (Fig.10) mientras que la fase siguiente, mucho más alejada y separada por la M-45 se presenta como una zona aislada a la espera de la consolidación de los dos futuros desarrollos adyacentes de Valdecarros y los Berrocales, aunque de este último le separe la autovía A·3.

Como se puede constatar, las estrategias de implantación, desarrollo y gestión del sistema dotacional y su papel en la ciudad obedece a otras lógicas que nada tienen que ver con los planteamientos iniciales del municipio en los años 80. Cada vez más alejados de las necesidades ciudadanas en cuanto a su papel como articuladores urbanos sinérgicos y colectivos de calidad de vida, que combinen atención a las necesidades básicas de la ciudadanía y se conviertan en espacios para la sociabilidad, encuentro y articulación social, las dotaciones se han transformado, en el mejor de los casos, en meros contendores de servicios donde la ciudadanía ha pasado a ser usuario-cliente y donde el mercado ha encontrado un nicho de negocio en connivencia con la administración local y regional como facilitador del proceso.

Podemos concebir este proceso como una fase de desposesión de los comunes urbanos, entendidos como espacios y recursos públicos accesibles y al servicio de la ciudadanía. Entender los equipamientos públicos como comunes urbanos puede generar cierta controversia. David Harvey (2012) distingue entre espacios públicos y comunes urbanos. Según está definición las redes públicas no pueden equipararse automáticamente con los comunes urbanos, al entender que solo los espacios y bienes públicos pasan a ser comunes cuando se convierten en espacios políticos donde la ciudadanía se apropia de ellos para la realización de acciones y prácticas políticas, de organización, articulación, autorregulación y toma de decisiones. El objetivo final de las redes públicas en la ciudad debe ser el de convertirse en espacios que permitan el desarrollo efectivo de la ciudadanía y la satisfacción de las necesidades de sus residentes. Desde este punto de vista podemos entender que, en esta fase actual del capitalismo, las redes públicas se deben convertir en el espacio refugio de lo colectivo, donde satisfacer las necesidades



Fig.10 / El PAU del Ensanche de Vallecas en su contexto urbano. Relación entre equipamientos cercanos al área y modos de transporte

Fuente: (Lahulla, 2024)

de la ciudadanía de manera universal y colectiva, sin la intervención directa del mercado: los "palacios del pueblo" que define Klinenberg (2021) como espacios compartidos que generan interacción y encuentro. Esta infraestructura social resulta imprescindible para la construcción de una ciudadanía resiliente y activa. La mercantilización y privatización de los servicios y de los equipamientos se puede entender entonces como un proceso de desposesión de lo común y colectivo.

Este proceso no solo tiene una dimensión política al servicio de una visión desreguladora de la función del Estado, si no que en la Comunidad de Madrid, dio pie, bajo la capa de la desregulación, a una red de corrupción mediante la que Francisco Granados (entonces Secretario General del PP de Madrid y número tres del Gobierno de la Comunidad y hoy en la cárcel) y su socio, David Marjaliza, según lo que señalaba del diario ABC en marzo de 2015 "*diseñaron el negocio perfecto para lucrarse mediante la construcción de colegios concertados. Según testigos y documentos presentes en la investigación de la trama Púnica, el exsecretario general del PP de Madrid y su amigo constructor cobraban una «mordida» de entre 900 000 y 1,2 millones de euros por cada colegio concertado que ponían en marcha. El pagador era Alfedel, una sociedad registrada en Valdemoro que se dedica a promover colegios concertados y luego venderlos a las cooperativas de profesores que los gestionarán".* Pese a las evidencias de la corrupción de estas adjudicaciones, éstas no fueron nunca revertidas y el proceso de cesión de parcelas públicas a empresas privadas ha continuado con ritmo creciente.

3.3. De la privatización del servicio público al cuestionamiento de su necesidad: la doble desposesión de los comunes urbanos

En los últimos tiempos se ha puesto la atención en las dotaciones públicas, más concretamente en el suelo calificado para equipamiento de sistema general que no está ejecutado, como solución de emergencia ante la imposibilidad de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. Venimos heredando un déficit grave e insostenible de acceso a la vivienda al que no se le ha encontrado solución y se buscan soluciones milagro o soluciones pantalla donde entretener la mirada mientras la maquinaria inmobiliaria sigue funcionando con la eficacia a la que nos tiene acostumbradas. La gran mayoría de los procesos de renovación urbana y de generación de nueva ciudad no se producen, como es de todos conocido, para solucionar un problema habitacional, ni resolver carencias en la vivienda o necesidades reales de la ciudad.

Su objetivo es la captación de inversiones, sean de los pequeños inversores o de los grandes flujos internacionales a través del proceso urbanizador y de la vivienda como bien de cambio e inversión. Ante esto se han empezado a producir propuestas políticas que han provocado cambios legislativos para permitir la calificación de suelos dotacionales para vivienda con algún tipo de protección o destinada a los sectores de población más excluida del mercado inmobiliario. En el mejor de los casos, no son más que un lavado de cara que evita abordar soluciones más radicales y efectivas encaminadas a la intervención pública en el sistema inmobiliario actual.

Estos cambios que, a continuación, ejemplificaremos en el caso de la región madrileña, se basan en una "idea mantra" establecida desde hace tiempo: el espacio destinado a redes de equipamiento general está sobredimensionado. Por tanto, es entendido por muchos como un suelo público completamente urbanizado (solar) que se percibe como un espacio de oportunidad para resolver los problemas de emergencia habitacional, ignorando las carencias dotacionales existentes en su entorno y cómo su utilización para viviendas no haría más que incrementarlas, impidiendo posteriores actuaciones para su uso público.

Empecemos por decir que esa idea de que las redes o sistemas generales están sobredimensionados carece de ningún apoyo analítico demostrado. No se ha realizado ningún estudio detallado sobre ello o al menos no está publicado. En segundo lugar, lo que parece que está sobredimensionado son las redes de infraestructuras de comunicación y el viario en muchos de los nuevos desarrollos como consecuencia de un modelo urbano territorial que ha favorecido el crecimiento de un modelo de urbanización dispersa. A mayor distancia del centro, mayor necesidad de redes de comunicación para unir las piezas. Además, la apuesta por la conectividad y la alta movilidad privada que se generan en estos espacios ha contribuido a la proliferación de las redes viarias de alta ocupación (autovías, autopistas) cuyas necesidades funcionales son muy demandantes de suelo. En estos nuevos desarrollos el espacio para circular y para aparcar es elevadísimo, puesto que los hogares suelen tener más de un automóvil por vivienda. De hecho, y como se puede comprobar en los ejemplos incluidos en este artículo, el suelo para equipamiento de sistema general suele ser escaso. Añadimos otra "idea-mantra", igualmente injustificada: los equipamientos, si no se han ejecutado, es porque no son necesarios en ese momento. Se comprueba fácilmente que la ejecución de los equipamientos tanto locales como generales no responde exclusivamente a las necesidades de ese nuevo desarrollo, sino a políticas de inversión pública, escasez de recursos por parte de las administraciones competentes, modelos de gestión de los servicios, etc. Las causas son variadas y complejas, pero no consecuencia de la falta de necesidad. De hecho, esas carencias generan malestar entre los residentes que buscan resolverlas acudiendo al sector privado o trasladándose a otro lugar. Esta búsqueda a través de soluciones individuales de los residentes provoca un proceso recurrente y perverso: como no hay equipamientos públicos en el barrio, se recurre al sector privado o al desplazamiento, lo que provoca que la demanda interna se reduzca y se legitime la no necesidad.

Los argumentos arriba expuestos son los que, de una manera u otra, se han utilizado para justificar los últimos cambios legislativos. Tomando el ejemplo de Madrid, al que hemos citado antes, el texto consolidado de Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid recoge en su artículo 36.2.c.2º que la red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección como una de las redes incluidas dentro de las redes públicas de servicios. Se incluye, además, que este *"uso podrá implantarse en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos prevista"* siempre que se cumplan una serie de requisitos, entre lo que destacamos los que aparecen en los apartados "*b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles"; y c) "Los requisitos previstos en el apartado a) y b) no serán exigibles en el supuesto de redes supramunicipales, así como en las generales cuando quede acreditado que no sean necesarias para el uso previsto por el planeamiento".*

En una de las últimas modificaciones de la Ley del Suelo en el año 2024[16] se modificaba el art. 36 incorporando el apartado b) que exigía el cumplimiento de los estándares que recordamos, en el caso de las redes generales, ya se habían reducido de 70 m^2 de cesión suelo por cada 100m^2 construidos a tan solo 20 m^2 de cesión de suelo, cifra a todas luces insuficiente para la resolución de las necesidades de los nuevos barrios. Pero en la última modificación de la Ley del Suelo incluida en la llamada Ley Ómnibus de diciembre de 2024[17], se añade el apartado c) que elimina

[16] Modificación incluida en la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida.
[17] Modificación incluida en la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio

LAS REDES PÚBLICAS_ Art. 36 LSCM 9/2001		ESTÁNDARES MÍNIMOS ORIGINALES		ULTIMAS MODIFICACIONES *
SUPRAMUNICIPALES**	*INFRAESTRUCURAS*	*≥ 13,3 m^2s/100m^2c*	**≥ 20 m^2s/100m^2c**	–
	VIVIENDA SOCIAL	*≥ 6,7 m^2s/100m^2c*		**≥ 20 m^2s/100m^2c**
GENERALES	*ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES*	*≥ 20 m^2s/100m^2c*	**≥ 70 m^2s/100m^2c**	
	EQUIPAMIENTOS SOCIALES Y SERVICIOS	*≥ 30 m^2s/100m^2c*		
	INFRAESTRUCTURAS	*≥ 20 m^2s/100m^2c*		

* fruto de las sucesivas modificaciones de la L9/2001
**Modificaciones incluidas en la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida y en la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio

Fig.11 / Comparación entre los estándares mínimos para redes generales y supramunicipales contemplados en la Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid en el momento de su aprobación y actualmente después de las sus últimas modificaciones aprobadas en 2024

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa

la exigencia del cumplimiento del estándar mínimo de cesión de redes en el caso de parcelas de redes generales de equipamientos si se acredita que no son necesarias. No se hace referencia a cómo debe acreditarse la no necesidad y, por tanto, cómo justificar ese cambio, dejando en manos de la Administración, en este caso poco dada a la inversión en dotaciones públicas, dicha decisión. Las implicaciones de esta modificación no son menores puesto que, a nuestro entender, abre la puerta a una reducción mayor del suelo dotacional público destinado a equipamientos. La necesidad de ampliar el parque público de vivienda es incuestionable, pero lo que es cuestionable es si se debe realizar a costa del escaso y valioso suelo público destinado a equipamientos.

En la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid original, antes de la modificación que se introdujo en 2010 en la Ley de acompañamiento a los presupuestos del año 2011, se recogía para el Suelo Urbanizable Sectorizado una cesión mínima obligatoria para redes supramunicipales que incluía a las viviendas públicas o de inserción social, pero una enmienda incorporada en la citada ley de 2010 suprimió la cesión obligatoria de redes supramunicipales de la Ley del Suelo original. Por tanto, se han reducido cesiones de redes y se ha abierto la posibilidad de una segunda reducción que afectará fundamentalmente a los equipamientos.

Asistimos pues a una segunda fase de lo que hemos llamado desposesión de las redes públicas de equipamiento. La primera fase ya muy consolidada, comentada en el apartado anterior, se caracteriza por la mercantilización de los servicios y equipamientos y la entrada del sector privado a través de la llamada gestión indirecta de las dotaciones públicas por parte de los ayuntamientos. Se mantiene la propiedad pública del suelo y se concierta la gestión de las instalaciones con el sector privado o incluso se incorpora al privado a la ejecución de las instalaciones y su posterior mantenimiento y gestión durante un periodo de tiempo (20-25 años años), como es el caso de los polideportivos municipales y colegios concertados en la ciudad de Madrid, pero también de los nuevos hospitales en toda la Comunidad de Madrid.

En esta nueva fase que se está iniciando más recientemente, la propiedad del suelo se mantiene porque se trata de suelos demaniales, pero ya no se destina al uso de equipamiento, sino que es posible su transformación a vivienda pública dotacional. ¿Se abre con ello la posibilidad de que a medio plazo ese suelo pueda ser desafectado para vivienda, alegando que ha dejado de usarse para el uso de equipamiento y por tanto ya no sea necesario?

Si hacemos una comparación (Fig. 11) entre las reservas de suelo originales de la Ley de Suelo original de 2001 con la situación actual, agregando las que se corresponden con redes generales y la parte de las redes supramunicipales que coincidían con vivienda social, el total sería de 76,7 m^2s/100m^2c mientras que en la actualidad la reserva sería 20 m^2s/100m^2c que se corresponde

con las redes generales. Esto significa que el módulo de reserva que antes se consideraba mínimo en 2001, se ha reducido a poco más de un cuarto del valor inicial.

A lo anterior se une, además, que ya se han producido cesiones de parcelas de equipamiento para otros usos, no dotacionales, en Madrid. En 2023, el Ayuntamiento cedió por 75 años una parcela calificada como equipamiento básico (red local) en el distrito de Usera (Av. De Córdoba 17-19) a una orden religiosa para la construcción de un convento donde los vecinos habían reclamado equipamientos deportivos y escolares. En la actualidad la parcela cedida ha sido devuelta ante la imposibilidad de la orden religiosa para obtener recursos para las instalaciones conventuales.

4. A modo de conclusión: La necesidad de revisitar la Ciudad de los Ciudadanos 28 años después

Como hemos descrito, en la actualidad los grupos dominantes determinan la necesidad de acelerar la concentración económica en los sectores «eficaces» y el abandono de lo público alegando cuestiones de ineficacia y anacronismo. La ciudad se enfrenta a un proyecto que determina la desaparición de los espacios de propiedad colectiva, sustituidos por espacios de gestión privada y carácter lucrativo. La división entre ganadores y perdedores se refleja en la segregación entre barrios vulnerables y barrios triunfadores, barrios bien equipados y barrios mal equipados, barrios centrales y periferia social y urbana. Todo ello en un contexto global de recursos materiales escasos y cada vez más en disputa, con la necesidad imperiosa de adaptación al cambio climático y con una creciente desigualdad entre grupos sociales y territorios, que nos remite de forma ineludible a la necesidad de definir un escenario de transición eco-social, a partir del que construir una ciudad y un territorio más equilibrado, más igualitario y ambientalmente menos insostenible con una gestión desde la austeridad de los recursos energéticos y materiales.

Las dotaciones públicas se convierten así en elementos fundamentales del modelo porque permiten apoyarse en el capital social que generan y son una inversión que producen beneficios a corto, medio y largo plazo.

En el año 1997 se publicó el libro titulado “La Ciudad de los Ciudadanos”, una monografía editada por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA). La publicación era fruto de un extenso trabajo de investigación coordinado por Agustín Hernández Aja desde en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. En la redacción del libro participaron el propio Agustín Hernández Aja, el sociólogo Julio Alguacil Gómez y las urbanistas María Medina del Río y Carmen Moreno Caballero, junto con un equipo de jóvenes investigadores del DUyOT.

La publicación incluía una importante reflexión sobre el papel de las dotaciones en la ciudad como garantes de la calidad de vida. Se definía el sistema dotacional como ese conjunto de elementos públicos y privados que permiten desarrollar una vida urbana de calidad y que engloban al conjunto de las dotaciones públicas (equipamientos, servicios básicos y de la administración y espacios libres públicos) que nuestros sistemas democráticos han considerado imprescindibles para la vida urbana y se deben garantizar a toda la ciudadanía; pero también incluyen a las dotaciones privadas (educativas, sanitarias, bienestar, deportivo, cultural) que se facilitan desde el sector privado, y que aportan variedad y calidad, pero no están garantizadas para toda la población, al no ser públicas. Se incorporaba además una reflexión sobre los factores determinantes para el cálculo de las necesidades dotacionales y su localización en la ciudad: los escalones urbanos o ámbitos funcionales, las características de los tejidos urbanos y la estructura demográfica de la población. En función de estas dimensiones se calculaban y clasificaban cada uno de los elementos que componen el sistema dotacional y se calculaba el estándar o dotación de suelo por habitantes y vivienda. Esta publicación, se convertía así en un manual exhaustivo con un objetivo eminentemente práctico para la evaluación de las necesidades. Además, se incluía un análisis de los parámetros básicos de los tejidos de las ciudades españolas proveniente de una investigación anterior. También se hacía referencia a ejemplos de equipamientos y espacios innovadores que atendían a las nuevas necesidades emergentes. Se convirtió así en un manual de referencia y gran impacto tanto para la Academia como para los profesionales del urbanismo. La publicación

sigue disponible en abierto[18] y fue utilizada como referencia de autoridad para la evaluación de las necesidades de equipamientos en una sentencia judicial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en 2012[19].

Casi 30 años después de su edición parece más que oportuno revisitar los materiales contenidos en el libro y especialmente las reflexiones de los capítulos iniciales. En el actual contexto global, caracterizado por la incertidumbre y la velocidad de las transformaciones y los procesos, parece conveniente entender de forma precisa como se debería articular en la ciudad la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, cuál es el papel de los de equipamientos y de las redes públicas y qué formas de implementación y modelos de gestión de estos servicios básicos deberíamos incorporar, desde estructuras más horizontales y participativas, con modelos más flexibles que permitan la convivencia de grupos sociales diversos (intergeneracionales e inclusivos), desde un análisis técnico, como se hizo en la investigación referida, para generar un instrumento con el que, sin eludir el conflicto y la discusión, se puedan diseñar y gestionar conjuntamente estos espacios colectivos de la ciudadanía, que no son otros que la red de equipamientos, servicios y espacios libres. De igual forma se impone la necesidad de reivindicar y defender el suelo público reservado para las redes como uno de los pocos espacios, si no el único, que posibilita los procesos de generación de comunes urbanos, es decir, espacios para la acción y representación política. No es un suelo residual a la espera de cubrir otros déficits de la ciudad o un mero contenedor de servicios y deberá considerarse como una de las piezas claves de la ciudad y el territorio en el marco de transición eco-social. La historia nos ha demostrado que pueden producirse crisis inesperadas, que pueden cambiar o aparecer nuevas necesidades sociales, y que las dotaciones y espacios públicos son los espacios de oportunidad para resolverlas. Poco podemos hacer frente a una crisis o un cambio social si no disponemos de los medios, edificaciones y suelos, en los que desplegar las nuevas soluciones.

[18] Publicación disponible en el Open Access de la Universidad Politécnica de Madrid: https://oa.upm.es/81500/

[19] Sentencia T.S. (Sala 3) de 12 de abril de 2012. Obras Públicas. Revisión Plan General de Sevilla

5. Bibliografía

Alguacil, J. (2000): *Calidad de vida y praxis urbana: nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid.* Madrid, España. Centro de Investigaciones Sociológicas (CSIC). ISBN: 9788474763089. https://eprints.ucm.es/1995/

Castells, M. (1999): *La era de la información. El poder de la identidad V. II.* México. Siglo XXI editores. ISBN 968-23-2169-7 (volumen 2). https://trabajosocialucen.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/05/castells-manuel-la-era-de-la-informacic3b3n-el-poder-de-la-identidad-v-ii.pdf

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

De Santiago, E. (2006): *Nuevas formas y procesos espaciales en la región urbana de Madrid: las lógicas del espacio en la construcción de la ciudad única.* [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. https://oa.upm.es/66853/

Esping-Andersen, G. (1990): Esping-Andersen, G. *The three worlds of welfare capitalism*. England. Polity Press.

González-García, I. (2013): *Una aproximación a la definición de la variedad urbana desde la complejidad: aplicación al análisis urbanístico de tres barrios de Madrid.* [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. http://oa.upm.es/20230/

González-García, I. (2020): El sistema de equipamientos: una propuesta de reequilibrio y redistribución entre el norte y el sur de la ciudad, en C. Sambricio & P. Ramos (Cords.): *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*". Coordinado por. Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid, D.L. 2019. Vol. 2 (pp. 292-294) ISBN 978-84-7812-804-4 (obra completa).). ISBN 978-84-7812-806-8 (vol. 2).

Górgolas, P. (2021): El Plan General de Madrid de 1985 y la reorientación del urbanismo tras la última burbuja inmobiliaria: de la expansividad insostenible a la regeneración urbana integrada. *Temporánea: Revista de Historia de la Arquitectura,* ISSN-e 2659-8426, Nº. 2, 2021, págs. 116-123.

Hernández Aja, A. & Alguacil Gómez, J. & Medina del Río, M. & Moreno Caballero, C. & Arcusa Moragrega, G. & Aragón Carrera, M. & Pérez Muinelo, A. & González García, I. (1997): *La ciudad de los ciudadanos.* Madrid. España. Ministerio de Fomento. https://oa.upm.es/81500/

Hernández Aja, A. (2000): Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad. *Documentación social*, (119), 79-93. https://oa.upm.es/14232/

Harvey, D. (2013): *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid. España. Ediciones Akal. ISBN 978-84-460-3799-6 (e.o 2012)

Illich, I. (1981): *Profesiones inhabilitantes.* Madrid. España, Herman Blume.

Klinenberg, E. (2021): *Palacios del pueblo*. Madrid. España. Capitán Swing Libros. ISBN 978-84-123902-7-8.

Lahulla, A. (2024): *Los equipamientos: ¿Palacios del pueblo o contenedores de servicios?* [Trabajo fin

de grado. Grado en Fundamentos de la Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid].

López de Lucio, R. & Hernández Aja, A. (1995): *Los nuevos ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993.* Madrid. España. Ayuntamiento de Madrid. ISBN 84-7812-308-3. https://oa.upm.es/13755/

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. http://habitat.aq.upm.es

Marcuse, H. (1993): *El hombre unidimensional: Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona. España. Planeta Agostini. (e.o 1954).

Ritter, G. A. (1991): *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. ISBN: 84-7434-962-1.

6. Referencias normativas y jurisprudencia

Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. *Boletín Oficial del Castilla y León,* núm. 21, de 02 de febrero de 2004 Referencia: BOCL-h-2004-90152. https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOCL-h-2004-90152-consolidado.pdf

Decreto 45/2025, de 18 de febrero, de regulación de los estándares urbanísticos de Euskadi. *Boletín Oficial del País Vasco,* núm. 45, de 6 de marzo de 20225. https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/d/2025/02/18/45/dof/spa/html/

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 107, de 5 de mayo de 1975, páginas 9427 a 9448 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 177, de 27/07/2001, *Boletín Oficial del Estado* núm. 245, de 12/10/2001. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-18984

Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. *Boletín Oficial del Estado* núm. 53, de 2 de marzo de 2012, páginas 18053 a 18074. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2980

Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. *Boletín Oficial del Estado* núm. 176, de 22 de julio de 2024, páginas 93173 a 93178 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-15001

Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. núm. 308, de 27 de diciembre de 2024, páginas 12 a 73 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOCM-m-2024-90246

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. núm. *Boletín Oficial del Estado* núm. 144, de 16/06/1976, 1 a 69. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506

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*, núm. 261, de 31/10/2015. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723

Sentencia T.S. (Sala 3) de 12 de abril de 2012. Obras Públicas. Revisión Plan General de Sevilla

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 599-616
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.7

CC BY-NC-ND

Modelos de ciudad versus generaciones de planes: 50 años de planeamiento municipal en España (1975-2025)

Miguel Fernández-Maroto [1]
Juan Luis De-las-Rivas-Sanz [2]
Luis Santos-y-Ganges [3]

[1] [3] Profesor Contratado Doctor
[2] Catedrático
[1] [2] [3] Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística

Resumen: Este artículo aborda la historia reciente del planeamiento municipal en España, interpretándola desde una doble dialéctica: entre el enfoque reformista y la expansión de matriz inmobiliaria, y entre la visión de conjunto y la intervención por fragmentos, mediatizada en este periodo por la complejización de su marco normativo, así como por la evolución del contexto político, económico y social. Por medio de la caracterización y confrontación de una serie de trayectorias locales de planificación urbanística, representativas de distintos contextos y rangos de ciudades, se constata la progresiva disolución de la lógica generacional en favor de diversos modelos de ciudad, construidos con tiempos e instrumentos igualmente diversos. Un heterogéneo a la vez que denso panorama que, sin duda, desmiente la tantas veces anunciada muerte del plan.

Palabras clave: Historia del urbanismo; Planeamiento municipal; Modelo de ciudad; España.

Recibido: 26.07.2024; Revisado: 20.12.2024
Correo electrónico: miguel.fernandez.maroto@uva.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6853-2167
Correo electrónico: jlrivas@uva.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1235-1292
Correo electrónico: luis.santos.ganges@uva.es; N.º ORCID: http://orcid.org/0000-0002-0232-7969

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Urban models versus generations of plans: 50 years of municipal planning in Spain (1975-2025)

Abstract: This article deals with the recent history of municipal planning in Spain, interpreting it from a double dialectic: between the reformist approach and real estate expansion, and between the overall vision and the intervention by fragments, mediated in this period by the complexity of its regulatory framework, as well as by the evolution of the political, economic and social context. Through the characterisation and confrontation of a series of local urban planning trajectories, representative of different contexts and ranges of cities, the progressive dissolution of the generational logic in favour of different city models, constructed with equally diverse times and instruments, is noted. A heterogeneous yet dense panorama that undoubtedly belies the often-announced death of the plan.

Keywords: History of urban planning; Municipal planning; Urban model; Spain.

1. Introducción

El año 1975 constituye sin lugar a duda un hito en la historia contemporánea del urbanismo español, correspondiente a una importante reforma de su por entonces principal marco normativo: la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que había sido aprobada en 1956[1]. Dicha reforma adquirió una trascendencia aún mayor al producirse apenas unos meses antes de la muerte del dictador Francisco Franco, que abrió el proceso histórico comúnmente conocido como la transición española. De este modo, una de las últimas leyes aprobadas en el franquismo se convirtió, a la postre, en la fundamental base normativa del urbanismo en democracia, desplegado desde entonces y hasta la actualidad.

En las cinco décadas transcurridas desde ese hito conmemorado en este número monográfico, el urbanismo español ha experimentado una profunda transformación, cuyas diversas vertientes son analizadas en las distintas contribuciones que componen el número, centrándose este texto en la evolución apreciada en el planeamiento municipal. Por lo tanto, el objeto de este artículo es, a priori, la práctica planificadora en los municipios españoles en este periodo, algo ciertamente difícil, o imposible, de abarcar en una quincena de páginas.

Siendo pues imprescindible delimitar, dentro de unos márgenes razonables, la contribución pretendida, conviene empezar por concretar el planeamiento municipal que se va a analizar, y que podemos identificar con el planeamiento urbanístico general, es decir, con los instrumentos urbanísticos que construyen el modelo de ciudad. Más concretamente, se aborda la figura del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), definida inicialmente en la Ley del Suelo de 1956 y que, con esta o similar denominación, y con ciertas variaciones, sigue vigente en la diversa legislación actual. En definitiva, se pretende analizar cómo han evolucionado en este periodo los instrumentos y los modos con que los municipios españoles han definido su soporte espacial básico, su modelo de desarrollo urbano. Un análisis que requiere, necesariamente, su adecuada contextualización dentro del cambiante marco político, económico y social —a escala tanto nacional como local—, así como evidenciar las relaciones con otros instrumentos de planificación espacial —de escala tanto interurbana como intraurbana; del ámbito tanto urbanístico como sectorial— que son objeto específico de estudio en otros artículos de este número[2].

Para concretar más el marco del análisis perseguido, se propone, a modo de hipótesis, que la historia reciente del planeamiento municipal en España se puede interpretar a partir de una doble dialéctica: entre expansión y reforma, y entre modelo y fragmento. Así, se plantea que el planeamiento municipal ha ido fluctuando entre el enfoque reformista y la expansión de índole inmobiliaria, y entre la visión de conjunto y la

[1] Menos de un año después el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

[2] Es evidente la convivencia entre los PGOU y otras estrategias e instrumentos que los condicionan, como por ejemplo los planes para los centros históricos —determinantes en la reciente historia urbanística española— o los grandes proyectos asociados a la transformación de áreas urbanas en declive. En ambos casos, su interacción con los PGOU ha sido dispar, incorporándose o no, con matices temporales, en su propia lógica.

intervención por fragmentos, de tal modo que el texto centrará su interés en exponer cómo se han ido planteando las relaciones dentro de esos dos juegos de contrarios.

Complementariamente, también se hipotetiza —avanzando conclusiones— que en este periodo se han ido diluyendo las lógicas generacionales, es decir, la apreciable homogeneidad del planeamiento municipal coetáneo, en favor de un panorama mucho más heterogéneo, quizás más denso e interesante, compuesto por una diversidad de modelos de ciudad construidos a su vez desde la diversidad de tiempos y de instrumentos. Así, en el inicio de este periodo existía un marco normativo estatal —la ya citada Ley del Suelo, reformada en 1975— que alumbró la bien definida y reconocida generación de planes de los años ochenta (Instituto del Territorio y Urbanismo, ITUR & Istituto Universitario di Architettura di Venezia, IUAV, 1990), cohesionada por el compartido deseo de ruptura con el periodo anterior, en un contexto de transición a la democracia —también en los Ayuntamientos— y de renovación disciplinar, no ya en España sino en toda Europa. Desde entonces, la construcción del Estado autonómico derivado de la Constitución Española de 1978 dio lugar a un marco normativo mucho más diverso —generalizándose a partir de los años noventa la asunción de las competencias en urbanismo por las Comunidades Autónomas (CC. AA.)[3]— en el que las trayectorias del planeamiento municipal se han diversificado igualmente, aunque ello no impida que se evidencien tendencias compartidas, derivadas a su vez de fenómenos compartidos.

Una vez establecidos el objetivo y las hipótesis de este texto, es necesario explicitar igualmente el método de análisis, que cabe identificar directamente con el método historiográfico, dado que lo que aquí se pretende es un ejercicio de historia urbanística, es decir, una contribución a una historia "interna" del urbanismo español, de índole disciplinar[4]. Dadas la complejidad del objeto y la limitación material del estudio, se ha decidido desarrollar este método desde un estudio de casos, por la efectividad explicativa de una síntesis ilustrativa. No obstante, conviene insistir en que la aproximación a los casos no es prioritariamente de índole espacial-territorial —como sí lo es, por ejemplo, en los artículos que componen la última sección de este monográfico—, sino de índole sistémica, orientada a contrastar las hipótesis arriba expuestas, con ejemplos concretos suficientemente representativos de la muestra que se propone.

A este respecto, el universo potencial de casos se corresponde con los más de 8000 municipios españoles, pero resulta evidente la necesidad de abordar una casuística más contenida. Así, se parte de un conjunto reducido al universo de lo urbano —los municipios que cuentan actualmente con más de 20 000 habitantes—[5], sobre el que se realiza un balance muy sintético, casi a modo de contextualización del estudio que se propone, estructurado en tres rangos: grandes ciudades —más de 500 000 habitantes—, ciudades de tamaño mediano —entre 500 000 y 200 000 habitantes— y ciudades pequeñas —menos de 200 000 habitantes—.

Para cada uno de estos tres rangos se han escogido entre dos y tres ciudades que, sin obviar cierto sesgo inevitable, se han seleccionado buscando su complementariedad geográfica —tanto espacial como administrativa— y su potencial explicativo, previamente reconocido y que se pondrá de manifiesto. Así, las grandes ciudades serán representadas por Madrid y Barcelona, que son las dos principales áreas urbanas españolas, mientras que las ciudades de tamaño mediano lo serán por Valladolid, Gijón y Vitoria, ubicadas respectivamente en Castilla y León, Asturias y País Vasco. Finalmente, Lérida, Ciudad Real y Ávila, situadas en Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla y León, permitirán ilustrar el rango de las ciudades pequeñas.

De este modo, el texto se estructura en tres grandes apartados: una sección inicial de contextualización general, una sección central en la que se abordarán sucesivamente los tres rangos de ciudades arriba indicados, y una sección final de conclusiones.

[3] No es baladí la asignación a las CC. AA. de la competencia exclusiva en urbanismo y ordenación del territorio, aunque ello ha ejercido más influencia en la gobernanza que en la diferenciación normativa. Por ejemplo, los fundamentos del sistema de planeamiento establecidos en la Ley del Suelo de 1956 —y perfeccionados en la reforma de 1975— se mantuvieron inalterados hasta hace pocos años en casi todas las CC. AA. —incluyendo Cataluña o el País Vasco—.

[4] Empleamos aquí el concepto de historia "interna" del urbanismo en los términos que plantea Bertrando Bonfantini (2007, p.15): "Una historia disciplinar que no puede ser cubierta por las más generales 'narraciones' de economía, política y sociedad, según un mecanismo de rígido, unívoco determinismo, ni, de forma automática y reductiva, por la de disciplinas afines o cercanas de más sólida tradición […] Una historia interna que sea, sobre todo, historia del proyecto, de los instrumentos y de las técnicas urbanísticas" (fragmento traducido del italiano por los autores).

[5] Seguimos a este respecto el criterio del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, MIVAU, 2023), que fija en los 20 000 habitantes el umbral de una condición urbana indubitada.

2. Contextualización: un balance sintético a 50 años de planes municipales

Los 423 municipios españoles que superan actualmente el umbral de los 20 000 habitantes[6] disponen de un instrumento de planeamiento general aprobado después de 1975, con una antigüedad media de 25 años, es decir, coincidente con el punto medio del periodo abordado. Una amplia mayoría, 246 municipios —casi el 60%—, han aprobado dicho instrumento en el presente siglo, mientras que solamente 65 municipios —un 15%— disponen de un instrumento aprobado antes de 1990, incluyéndose aquí los 21 municipios integrados en el Plan General Metropolitano (PGM) de Barcelona, aprobado el 14 de julio de 1976[7]. Estas referencias estadísticas apenas presentan variaciones significativas si analizamos los datos agrupándolos según los rangos poblacionales antes señalados, por lo que se evidencia una práctica planificadora extendida en este periodo en todo tipo de ciudades, independientemente de su mayor o menor tamaño. Como selección ilustrativa de este conjunto, la tabla siguiente (Fig. 1) muestra el instrumento de planeamiento general vigente en las 50 capitales de provincia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla[8].

En este listado únicamente perviven ocho instrumentos aprobados antes de 1995, siendo interesante observar que los dos más antiguos se sitúan en los extremos poblacionales opuestos: el ya citado PGM de Barcelona de 1976, y el PGOU de Teruel, aprobado en 1985. En la situación opuesta, solo Valladolid, Castellón, Tarragona y Bilbao han revisado su PGOU en la última década. Por lo tanto, la amplia mayoría de estos instrumentos —40 de 52— se han aprobado entre 1995 y 2015, impulsados por dos procesos paralelos. Por un lado, desde un punto de vista endógeno, el despliegue de la legislación urbanística autonómica, que se tradujo en numerosos procesos de adaptación y revisión del planeamiento general en las distintas CC. AA.[9]. Por otro lado, desde un punto de vista exógeno, el ciclo inmobiliario expansivo que se consolidó a partir de mediados de los años noventa y quebró en 2008 fomentó igualmente la revisión del planeamiento general, para incrementar las posibilidades de expansión urbana[10].

En definitiva, en estos cincuenta años se evidencia un gran dinamismo en cuanto a la redacción y aprobación de instrumentos de planeamiento general en todas las ciudades españolas, dentro de un marco normativo progresivamente diversificado y que tuvo un momento álgido coincidente con el periodo de fuerte expansión urbana que marcó en España el cambio de siglo.

3. Ocho miradas al planeamiento municipal general desde tres rangos de ciudades

Partiendo del marco general que se acaba de sintetizar, se van a exponer a continuación, con mayor detalle, los casos de ocho ciudades que, en su conjunto, ofrecen un panorama bastante completo de lo que ha sido la evolución del planeamiento municipal general en España durante las últimas cinco décadas. Como ya se ha señalado, en la elección de estos casos se ha buscado su complementariedad en cuanto al tamaño de su población y su situación geográfica, para abarcar la mayor diversidad posible de contextos. Al abordar el análisis de cada caso, se han seguido las dos hipótesis arriba explicitadas como hilo conductor, a partir del que se han delimitado singularidades y detectado aspectos compartidos, objeto de recapitulación en la sección final de conclusiones.

3.1. Dos grandes ciudades: Madrid y Barcelona

La evolución del planeamiento municipal de Madrid y Barcelona en los últimos cincuenta

[6] Según datos del Censo de Población de 2023, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).
[7] No es este, sin embargo, el instrumento más antiguo aún en vigor, sino las normas subsidiarias de Galapagar, aprobadas un día antes, el 13 de julio de 1976, y elaboradas por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO). Actualmente, el Ayuntamiento de Galapagar está tramitando su Plan General de Ordenación Urbana.
[8] Cabe recordar que en Ceuta y Melilla mantiene su vigencia el texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana aprobado en 1976, pues no disponen de legislación urbanística propia ni específica.
[9] De hecho, se pueden apreciar (Fig. 1) las denominaciones alternativas a la tradicional de PGOU que se adoptaron en varias CC. AA. —Extremadura, Galicia, Navarra, etc.—, o incluso el desdoblamiento en dos de este instrumento —por ejemplo, en la Comunidad Valenciana—. En todo caso, es indudable la resistencia de este instrumento, dominante del planeamiento municipal en España desde hace ya prácticamente un siglo.
[10] La reforma de la Ley del Suelo aprobada en 1998 se orientó precisamente al impulso del urbanismo expansivo, en el contexto de un mercado inmobiliario desbocado, alimentado por un mercado hipotecario igualmente en expansión.

Ciudad	Instrumento de planeamiento general	Año de aprobación	Población (2023)
Madrid	Plan General de Ordenación Urbana	1997	3 340 176
Barcelona	Plan General Metropolitano	1976	1 655 956
Valencia	Plan General de Ordenación Urbana	1989	804 121
Sevilla	Plan General de Ordenación Urbanística	2006	684 164
Zaragoza	Plan General de Ordenación Urbana	2008	683 949
Málaga	Plan General de Ordenación Urbanística	2011	587 068
Murcia	Plan General de Ordenación Urbana	2001	467 501
Palma	Plan General de Ordenación Urbana	2006	430 640
Las Palmas de Gran Canaria	Plan General de Ordenación	2012	380 863
Alicante	Plan General Municipal de Ordenación Urbana	1987	350 598
Bilbao	Plan General de Ordenación Urbana	2022	345 235
Córdoba	Plan General de Ordenación Urbanística	2002	324 418
Valladolid	Plan General de Ordenación Urbana	2020	297 129
Vitoria	Plan General de Ordenación Urbana	2001	255 423
La Coruña	Plan General de Ordenación Municipal	2013	247 350
Granada	Plan General de Ordenación Urbana	2001	232 246
Oviedo	Plan General de Ordenación	2006	217 369
Santa Cruz de Tenerife	Plan General de Ordenación	2006	208 906
Pamplona	Plan Municipal	2008	206 233
Almería	Plan General de Ordenación Urbanística	1999	200 665
San Sebastián	Plan General de Ordenación Urbana	2010	188 136
Castellón de la Plana	Plan General Estructural	2021	175 915
Burgos	Plan General de Ordenación Urbana	2014	174 585
Albacete	Plan General de Ordenación Urbana	1999	173 202
Santander	Plan General de Ordenación Urbana	1997	172 655
Badajoz	Plan General Municipal	2007	150 716
Logroño	Plan General Municipal	2002	150 206
Salamanca	Plan General de Ordenación Urbana	2007	143 666
Lérida	Plan General Municipal	2003	142 990
Huelva	Plan General de Ordenación Urbana	1999	142 968
Tarragona	Normas de Planeamiento Urbanístico	2021	138 326
León	Plan General Ordenación Urbana	2004	121 763
Cádiz	Plan General de Ordenación Urbanística	2012	112 077
Jaén	Plan General Ordenación Urbana	1996	111 767
Orense	Plan General Ordenación Urbana	1986	104 187
Gerona	Plan General Ordenación Urbana	2006	104 038
Lugo	Plan General de Ordenación Municipal	2011	98 189
Cáceres	Plan General Municipal	2010	96 195
Guadalajara	Plan General de Ordenación Urbana	2012	88 886
Toledo	Plan General de Ordenación Urbana	1987	85 818
Melilla	Plan General de Ordenación Urbana	1995	85 493
Ceuta	Plan General de Ordenación Urbana	1992	83 052
Pontevedra	Plan General de Ordenación Urbana	1990	82 592
Palencia	Plan General de Ordenación Urbana	2008	76 266
Ciudad Real	Plan General de Ordenación Urbana	1997	75 254
Zamora	Plan General de Ordenación Urbana	2011	59 362
Ávila	Plan General de Ordenación Urbana	2006	58 548
Huesca	Plan General de Ordenación Urbana	2008	53 938
Cuenca	Plan General de Ordenación Urbana	1995	53 630
Segovia	Plan General de Ordenación Urbana	2008	50 926
Soria	Plan General de Ordenación Urbana	2006	40 033
Teruel	Plan General de Ordenación Urbana	1985	36 155

Fig. 1 / Instrumento de planeamiento general vigente en las 50 capitales de provincia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) y del Instituto Nacional de Estadística (INE)

años ha estado marcada por su mutua condición de grandes metrópolis no ya españolas, sino europeas, que ya poseían a mediados de los años setenta y que se ha reforzado desde entonces. La población de ambos municipios ha variado solo ligeramente, creciendo en Madrid y descendiendo en Barcelona, pero la de sus respectivas áreas urbanas ha crecido notablemente: en Madrid ha pasado de 4,51 millones de habitantes en 1981 a 6,24 millones en 2021, mientras que el Barcelona ha crecido desde los 4,24 millones a los 5,19 millones en este mismo periodo. En términos de expansión urbana, el municipio de Madrid ha pasado de 21 915 ha de suelo artificial en 1987 a 33 418 en 2016 —un 52% más—, mientras que en Barcelona el suelo artificial se ha mantenido prácticamente invariable en todo este tiempo —algo por debajo de las 8000 ha—, como consecuencia de su extensión sensiblemente más pequeña —poco más de 100 km^2 de término municipal, frente a los más de 600 km^2 de Madrid— que ya había sido urbanizada en su práctica totalidad al inicio del periodo analizado[11].

Esta distinta situación de partida en términos físicos —de superficie urbanizada dentro del municipio— lo fue también en términos urbanísticos: mientras que en Madrid estaba vigente el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid de 1963, superado por el intenso crecimiento que experimentó la ciudad desde entonces, en Barcelona se acababa de aprobar el ya mencionado PGM de 1976. Estos dos factores de partida explican en buena medida las distintas trayectorias de planificación que han caracterizado a ambas ciudades desde entonces, si bien es cierto que ello no impide apreciar ciertas similitudes que podríamos calificar como de índole "metodológica", rastreables igualmente en otras grandes urbes europeas en este mismo periodo.

Así, esta diferente trayectoria quedó ya orientada en el momento de la transición a la democracia, cuando los Ayuntamientos de ambas ciudades pasaron a ser gobernados por la izquierda tras casi cuarenta años de dictadura. En el caso de Madrid, en 1983 se produjo la disolución de su organismo de gestión metropolitano, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid —COPLACO—[12], y la elaboración de un nuevo PGOU ceñido al municipio de Madrid formó parte esencial de la reivindicación —práctica y simbólica— de la recobrada autonomía municipal, y expresión de una voluntad de reforma urbana que rompiese con los modos de planificación del periodo anterior —de índole funcionalista— y se centrase en resolver los graves déficits heredados, en particular en los barrios populares. En Barcelona, por el contrario, se mantuvo el planeamiento metropolitano que, como ya se ha dicho, estaba recién aprobado, de modo que el nuevo Ayuntamiento hubo de vehicular su similar voluntad de reforma urbana —concentrada igualmente en la ciudad heredada— mediante una instrumentación urbanística muy diferente.

Así, en 1985 se aprobó definitivamente el nuevo PGOU de Madrid (ITUR & IUAV, 1990, pp. 45-52), convertido en máximo exponente de la reconocida generación de planes generales de los ochenta. En ese periodo, buena parte de las ciudades españolas se dotaron de nuevos instrumentos de planeamiento general cuya apreciable homogeneidad tanto programática como formal estaba determinada por su estrecha vinculación a un momento singular de la historia urbana y urbanística española. Los ya mencionados factores externos de índole político-social convergieron con una profunda renovación disciplinar, de reivindicación del planeamiento urbanístico como instrumento transformador que, frente a la fuerte expansión urbana de los años sesenta y setenta, centrase su atención en la mejora de la ciudad existente, dotándose para ello de una mayor atención a la forma urbana, y a su proyecto, en sus múltiples escalas. El PGOU de Madrid de 1985 muestra estas características, conteniendo las posibilidades de expansión urbana y asumiendo las propuestas de mejora de barrios que ya se habían ido impulsando justo antes o en paralelo a su redacción, a través de los Programas de Acción Inmediata, el Programa de Remodelación de Barrios, etc.

En el caso de Barcelona, esta misma lógica de mejora de la ciudad existente centró sus esfuerzos en la mejora de los barrios históricos y del espacio público. Emergió entonces la figura de Oriol Bohigas como adalid de un urbanismo "en contra del plan", que debe contextualizarse en la realidad antes citada de un PGM heredado que le inhabilitaba como símbolo del cambio urbano. Se intentó en todo caso ofrecer un programa coherente de "Plans i projectes per a Barcelona" (Ayuntamiento de Barcelona, 1983), superpuestos

[11] Datos procedentes del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (MIVAU, 2023), correspondientes respectivamente a los Censos de Población del INE y el *Corine Land Cover* de los años citados.

[12] Del mismo modo, también se disolvieron en este periodo los ámbitos de planeamiento metropolitano en Valencia y en Bilbao, así como las respectivas corporaciones "Gran Valencia" y "Gran Bilbao" que habían venido ocupándose de su gestión.



Fig. 2 / Esquema con las "áreas de nueva centralidad" previstas para su transformación en Barcelona

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, 1987, p. 20

a un PGM que, desde entonces, empezó a ser objeto de sucesivas modificaciones puntuales, evidenciando su utilidad como marco urbanístico apto para el despliegue de una acción municipal que, sin embargo, buscó su expresión pública en otros instrumentos ajenos al sistema urbanístico formal, al tiempo que se alimentaba el debate "plan versus proyecto" característico de los años ochenta en toda Europa.

A este respecto, cabe establecer un paralelismo entre la aproximación al urbanismo de Madrid en aquel momento, que reivindicaba el plan como instrumento imprescindible y abarcador de toda la ciudad —sin perjuicio de su capacidad de asumir y orientar contenidos proyectuales más detallados en determinados ámbitos—, y el que, con estos mismos presupuestos, se expresó, por ejemplo, en el plan general de Bolonia de 1985[13]. Asimismo, se puede trazar un similar paralelismo entre la aproximación al urbanismo preconizada en Barcelona, donde se apuesta por una selección de ámbitos concretos marcados por su "proyectabilidad" —buscando en paralelo su inserción en una cierta visión de conjunto— con el proceso coetáneo que tuvo lugar en Milán, que impulsó igualmente un urbanismo focalizado en ámbitos identificados en "documentos directores" y vinculados a dos procesos muy específicos: la construcción de infraestructuras y la renovación de áreas obsoletas. En ambos casos, los respectivos planes generales —ambos aprobados en 1976— quedaron en segundo plano, asumiendo a posteriori esos nuevos contenidos mediante modificaciones puntuales.

El emergente "modelo Barcelona" (Monclús, 2003) se consolidó a raíz de la concesión a la ciudad en 1986 de la organización de los Juegos Olímpicos de 1992, lo que se tradujo en una fuerte inversión en infraestructuras y en la promoción de una serie de grandes proyectos de transformación urbana. El Ayuntamiento presentó en 1987 un nuevo "documento director" denominado "Àrees de nova centralitat" (Ayuntamiento

[13] El más evidente punto de unión entre ambos planes es la figura de Giuseppe Campos Venuti, que acababa de publicar su propuesta de "urbanismo de la austeridad" y que ejerció como asesor en los procesos de redacción de ambos planes.

de Barcelona, 1987) orientado a la promoción de nuevos usos terciarios y residenciales en ámbitos estratégicos sujetos a renovación urbana y a la transformación de grandes infraestructuras —ronda litoral, estación de La Sagrera, etc.—, destacando entre ellos la nueva Villa Olímpica (Fig. 2). Por su parte, Madrid tardó muy poco tiempo en sumarse a esta suerte de "inversión" del proceso planificador, en el que los ámbitos concretos se definen antes que la estructura general de soporte, que los asume a posteriori. Así, el Ayuntamiento de Madrid aprobó en 1993 una propuesta de seis Programas de Actuación Urbanística (PAU) clasificando como urbanizables más de 2200 ha que el PGOU de Madrid había excluido de tal destino, anticipando la revisión de este último documento, que no concluyó hasta 1997[14]. La gran diferencia con Barcelona es que se trataba aquí de un planteamiento de expansión, no de transformación interior.

Podemos pues observar que ambas capitales acabaron por adoptar un mismo modelo de ciudad, basado en la promoción de grandes proyectos infraestructurales y urbanos, y soportado en un proceso planificador con un encaje forzado de estas grandes operaciones en una visión global de ciudad, apenas presente en documentos de índole estratégica que soslayan el planeamiento general o se presentan como "avances", si bien perfectamente definidos, de su modificación[15]. Con el tiempo, el remate de la avenida Diagonal en Barcelona —vinculada al evento internacional del "Fórum Universal de las Culturas", celebrado en 2004— o, en el caso de Madrid, grandes operaciones como el denominado "Pasillo Verde Ferroviario"[16], el soterramiento de la M-30 o la inicialmente denominada "Operación Chamartín" —concebida en 1993 y hoy en vías de ejecución como "Madrid Nuevo Norte"— son nuevos ejemplos de este modelo de "ciudad a fragmentos".

3.2. Tres ciudades de tamaño mediano: Valladolid, Gijón y Vitoria

Valladolid, Gijón y Vitoria comparten la condición de ciudades de similar tamaño mediano, con 297 369, 269 310 y 252 954 habitantes en 2021. Por el contrario, sus contextos geográficos y administrativos presentan características que las diferencian. Valladolid es un municipio del interior peninsular, capital de facto y ciudad más poblada de Castilla y León, de extensión media —unos 200 km^2— y que funciona como cabecera de un área urbana con 405 879 habitantes —compuesta por 17 municipios, de los que dos ya superan los 20 000—. Gijón es un municipio costero y la ciudad más poblada del Principado de Asturias[17]. De extensión igualmente media —poco más de 180 km^2—, el concejo incluye 24 parroquias rurales, que apenas reúnen 15 000 habitantes. Finalmente, Vitoria es la capital del País Vasco, ubicándose en el interior y siendo su segunda ciudad en cuanto a población, superada por Bilbao. Su término municipal, de mayor extensión que los anteriores —276 km^2—, incorpora más de 60 núcleos rurales que apenas superan, en conjunto, los 5000 habitantes.

Del mismo modo, la evolución reciente de su población y de sus procesos de urbanización establecen ciertas diferencias de interés entre ellas. La población de Valladolid ha descendido un 7% entre 1981 y 2021 —si bien la de su área urbana ha aumentado un 17% en este periodo—, la de Gijón ha crecido levemente un 5%, y la de Vitoria se ha disparado en un 33%. En lo que respecta a la superficie de suelo artificial, entre 1987 y 2016 ha crecido espectacularmente en Vitoria y Valladolid —un 100 y un 93%, que se eleva al 184% en el caso del área urbana de Valladolid—, mientras que en Gijón el aumento ha sido significativo, pero mucho más moderado —un 32%—[18]. Es decir, tenemos la cabecera de un área urbana con un crecimiento demográfico medio-bajo que contrasta con una expansión urbana muy elevada —Valladolid—, un municipio con un crecimiento

[14] Cabe establecer aquí de nuevo un paralelismo con Milán, que en 1982 había aprobado el denominado "Progetto Casa", que contradiciendo el plan general de 1976 añadió 19 ámbitos para la construcción de casi 30 000 viviendas. Respecto a los PAU, Fernando Nasarre y Luis Rodríguez-Avial (1993, p.8) señalan: "Aunque el proyecto es de gran envergadura e implica una modificación del vigente Plan General de Ordenación Urbana del año 1985, que en la actualidad se encuentra en proceso de revisión, las razones de urgencia con que se plantea han aconsejado independizarlo de la discusión genérica y también de la aprobación del Plan General, puesto que ambas cosas se prevén más complejas y algo más lejanas".

[15] Se puede citar, también, el denominado "Plan Estratégico de Madrid" presentado por el Ayuntamiento en 1993.

[16] El Ayuntamiento de Madrid y RENFE constituyeron un consorcio urbanístico en 1989 para impulsar esta operación, cuya financiación se hizo depender casi totalmente de la venta de las parcelas urbanizadas, mediando dos modificaciones del PGOU. Se inauguró así una lógica de "autofinanciación" que no tardó en replicarse, como luego se verá.

[17] Con Oviedo —capital del Principado—, Avilés y otros 15 municipios forma el área urbana central de Asturias —con 793 017 habitantes en 2021—, si bien se trata más bien de un sistema urbano polinuclear que de una única área urbana cohesionada.

[18] Datos procedentes, de nuevo, del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (MIVAU, 2023), correspondientes respectivamente a los Censos de Población del INE y el *Corine Land Cover* de los años citados. La población de los tres municipios en 1981 era de 320 293, 256 433 y 189 533 habitantes —345 328 en el área urbana de Valladolid—, mientras que su superficie de suelo artificial ha pasado respectivamente de 2657 a 5133 ha, de 3140 a 4132 ha, y de 2447 a 4886 ha —de 3996 a 11 381 en el área urbana de Valladolid—.

demográfico muy bajo y una expansión urbana moderada —Gijón— y un municipio con un crecimiento demográfico alto y una expansión urbana muy elevada —Vitoria—. Teniendo presentes estas características distintivas, es interesante observar las trayectorias por las que ha discurrido el planeamiento municipal general en las tres ciudades durante este mismo periodo, desde un punto de partida bastante similar.

A mediados de los años setenta, Valladolid, Gijón y Vitoria acababan de cerrar un ciclo de enorme crecimiento tanto en términos demográficos como urbanos, y disponían de sendos planes generales —aprobados respectivamente en 1970, 1976 y 1974[19]— caracterizados por esa misma lógica expansiva, instrumentada mediante zonificación básica, grandes polígonos residenciales e industriales y el desarrollo de las redes arteriales viarias. Tras las elecciones municipales de 1979, los tres Ayuntamientos incluyeron la revisión del planeamiento general como una de sus prioridades, dentro del proceso generalizado de reforma urbana y urbanística característico de aquel momento. Así, los nuevos PGOU de Valladolid, Gijón y Vitoria —aprobados respectivamente en 1984, 1986 y 1986— se sumaron a esa generación de planes de los ochenta, situándose de hecho entre sus principales referentes[20]. Los tres planes generales plantearon entonces un mismo modelo de ciudad desde un enfoque reformista, basado en la mejora de los tejidos existentes y la contención y racionalización de la expansión urbana.

Respecto al suelo urbano, se aportaron ordenanzas más detalladas, se propusieron ámbitos orientados a la compleción o el cosido de intersticios y se esbozó el desarrollo inmediato de Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) para las zonas más complejas. A modo de ejemplo, el PGOU de Valladolid incluyó 112 áreas de intervención, y en paralelo a su redacción se impulsó la redacción de cinco PERI para suburbios marginales que quedaron aprobados en 1986 (Fernández-Maroto, 2021, pp. 100-103). En el caso de Gijón, el PGOU planteó 140 unidades de actuación y previó el desarrollo de tres PERI para el ámbito de centro histórico, incluyendo su singular cerro de Santa Catalina (ITUR & IUAV, 1990, p. 64). Y el Ayuntamiento de Vitoria aprobó en 1982 un pionero Plan de Rehabilitación Integrada para su casco histórico, iniciándose seguidamente la redacción de un PERI aprobado definitivamente en 1986 (Luque Valdivia, 2012, p. 36).

La contención del crecimiento urbano se ligó en los tres casos a una recomposición de la estructura general heredada del planeamiento anterior, con determinadas decisiones estratégicas sobre las principales infraestructuras de transporte. En el caso de Valladolid, el modelo de crecimiento lineal de directriz suroeste preconizado por el plan de 1970 se sustituyó por un modelo radioconcéntrico, sustentado en una ronda interior y otra exterior, empleadas a su vez como límites para el desarrollo progresivo del suelo urbanizable, en sucesivas coronas de planes parciales asumidos, sectores programados y suelo no programado, con una capacidad total en torno a las 50 000 viviendas (Fernández-Maroto, 2021, pp. 90-93). En Gijón, el PGOU optó por una definición pormenorizada de los nuevos desarrollos, para una capacidad total de 34 000 viviendas a base de pequeños sectores que consolidan una periferia ceñida por una nueva ronda exterior trazada en su límite sur (Fig. 3). Complementariamente, se planteó la reordenación de las estaciones ferroviarias con el fin de facilitar la conexión con la zona oeste de la ciudad, para la que se preveía una profunda transformación (Blanco, 2022, pp. 58-61). Y en Vitoria, el PGOU sustituyó el modelo radioconcéntrico heredado por uno nuevo de carácter lineal-reticulado, marcado por la directriz de la N-I y el ferrocarril y orientado a integrar la enorme Actuación Urbanística Urgente (ACTUR) de Lakua en la ciudad. Para ello, se propuso la reducción de su densidad y una mayor variedad de usos y tipologías, así como la reconversión en avenida urbana de la antigua carretera de circunvalación —sustituida por una nueva en forma de autovía—, mientras que en el caso del ferrocarril Madrid-Hendaya se decidió mantener el trazado de la línea y la estación, situada en el borde del ensanche (López de Lucio, 1994, pp. 23-28).

A partir de aquí, las tres ciudades fueron desplegando su nuevo modelo urbano, al tiempo que lo matizaban. En Valladolid, el Ayuntamiento promovió una actualización del PGOU, aprobada en 1996 y motivada por su adaptación a la reforma

[19] Se trata del Plan General de Ordenación Comarcal de Valladolid —que abarcaba 14 municipios—, del PGOU de Gijón y, en el caso de Vitoria, de la importante modificación de su plan general —que había sido aprobado en 1963— para incorporar la Actuación Urbanística Urgente (ACTUR) de Lakua, dimensionada para acoger 87 000 habitantes en una ciudad que en 1970 tenía 134 000.

[20] La revisión del PGOU de Valladolid fue dirigida por Bernardo Ynzenga y José Ricardo Gimeno; la del PGOU de Gijón, por Ramón Fernández-Rañada, Gerhard Loch, José Ramón Menéndez de Luarca y Carlota Navarro; y la del PGOU de Vitoria, por Luis López de Armentia, Ramón López de Lucio y Fernando Velao. Los dos primeros formaron parte de la exposición que reivindicó aquella generación de planes (ITUR & IUAV, 1990).



Fig. 3 / Representación de la ordenación propuesta en el PGOU de Gijón de 1986

Fuente: Instituto del Territorio y Urbanismo, ITUR & Istituto Universitario di Architettura di Venezia, IUAV, 1990, p. 62

de la Ley del Suelo aprobada en 1990[21], pero que empezó a evidenciar un giro en la política urbanística, renunciando a las complejas intervenciones de mejora del suelo urbano e impulsando a cambio grandes proyectos medidos en términos de imagen, entre los que empezó a despuntar la búsqueda de alternativas al trazado del ferrocarril —que atraviesa la ciudad de sur a norte (Fernández-Maroto, 2021, pp. 148-170)—. Al mismo tiempo, ciertos municipios de su entorno inmediato empezaron a experimentar, e impulsar, un potente crecimiento demográfico y urbano. En Gijón, la acción municipal se volcó en la transformación de todo el frente marítimo urbano ya prevista por el PGOU de 1986, en particular de la zona oeste —tras el cierre de varios establecimientos industriales y la reordenación del espacio ferroviario—, con una inversión acumulada que rozó los 600 millones de euros (Blanco, 2022, p. 62; Fernández Cuesta, 2015, pp. 84-86), mientras que en 1999 se aprobó una actualización del PGOU continuista en gran medida con el anterior[22]. En el caso de Vitoria, en ese periodo surgió el conocido anillo verde, una propuesta desarrollada desde el Centro de Estudios Ambientales de la ciudad —no desde sus servicios urbanísticos— para la regeneración medioambiental de la periferia y la corona periurbana del municipio, mientras que se inició también la actualización del PGOU, igualmente motivada por la ya citada reforma de la Ley del Suelo.

Seguidamente, la última fase de este periodo vino marcada por el ciclo expansivo emergente desde mediados de los noventa, que —junto con la nueva reforma de la Ley del Suelo, aprobada en 1998, y la generalización de las legislaciones autonómicas[23]— impulsó la modificación del PGOU en las tres ciudades. En Valladolid, la adaptación

[21] Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, promovida por el gobierno socialista de Felipe González y que se trasladó después al 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.

[22] De hecho, volvió a ser dirigida por Ramón Fernández-Rañada.

[23] Tras la sentencia del Tribunal Constitucional que en 1997 anuló la reforma de 1990, el gobierno popular de José María Aznar aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que facilitaba los procesos de expansión urbana. En paralelo, las distintas CC. AA.

aprobada en 2003 incorporó 3421 ha de suelo urbanizable en grandes "áreas homogéneas" situadas más allá de la ronda exterior —entonces en proceso de culminación—, lo que cuestionaba el modelo radioconcéntrico adoptado en los ochenta y sumaba a la ciudad al frenesí urbanizador de ciertos municipios de su área urbana (Fernández-Maroto, 2021, pp. 219-226). Asimismo, el Ayuntamiento firmó en 2002 un convenio con el Ministerio de Fomento y la Junta de Castilla y León para ejecutar el soterramiento del ferrocarril en casi todo su trazado urbano, aprobándose en 2010 otra modificación *ad hoc* del PGOU a partir de un "master plan" para el que se buscó la firma del arquitecto "estrella" británico Richard Rogers (Fernández-Maroto, 2021, pp. 273-283). En Gijón, la revisión del PGOU que se aprobó en 2006 (Alonso Teixidor, 2008) previó la expansión de la ciudad al oeste y al este, y también al otro lado de la ronda sur, en suelo hasta entonces preservado de la expansión del núcleo urbano[24]. En paralelo, se impulsaron importantes proyectos infraestructurales, como la nueva estación intermodal —que provenía de un convenio firmado en 2002 entre Ayuntamiento, Ministerio de Fomento y Gobierno del Principado e iba acompañada de un soterramiento— o la ampliación del puerto de El Musel, aprobada en 2004 y completada en 2011 tras una inversión de 700 millones de euros. Finalmente, la revisión del PGOU de Vitoria se aprobó en el año 2000, añadiendo nuevos sectores de suelo urbanizable al oeste y al este —en la misma lógica espacial del PGOU de 1986— pero también al sur —cuestionando la continuidad del anillo verde, formalmente asumido por el plan—, y con unas densidades tan bajas, de poco más de 40 viviendas/ha de media (Luque Valdivia, 2011, pp. 138-157), que contradecían igualmente los planteamientos del PGOU de 1986 para esos futuros crecimientos (López de Lucio, 1994, p. 28). Asimismo, en ese año 2000 se puso sobre la mesa el soterramiento del ferrocarril a su paso por la ciudad, mientras que en 2008 entró en servicio su primera línea de tranvía[25].

Podemos, pues, apreciar cómo durante esos años se produjo un claro vuelco hacia lógicas expansivas —urbanas e infraestructurales— en las tres ciudades, que implicó a su vez cierta pérdida de integridad —como conjunto articulado— de sus modelos urbanos, expresados en sus PGOU. Sin embargo, se aprecia la resiliencia mostrada por dichos modelos. En Valladolid, la ronda exterior se cerró en 2014 tal y como se había concebido en el PGOU de 1984, y los tribunales anularon los intentos de urbanizar suelo más allá de sus límites, mientras que un instrumento de ordenación del territorio —las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno, aprobadas en 2001— contuvo en gran medida los excesos urbanizadores en toda el área urbana (De las Rivas Sanz, 2010, p. 314). En Gijón, la renovación de su frente marítimo, planteada en el PGOU de 1986, se llevó eficazmente a la práctica, mientras que su revisión aprobada en 2006 fue anulada por los tribunales en 2009, y tras volver a ser aprobada en 2011, fue nuevamente anulada en 2013. Por su parte, en Vitoria se llevó a la práctica tanto la reorientación del crecimiento urbano hacia la directriz suroeste-noreste prevista en el PGOU de 1986 como el despliegue del proyecto del anillo verde, y en 2012 se aprobó una revisión parcial del PGOU para incrementar la densidad de los sectores impulsados desde el año 2000. Respecto a las infraestructuras ferroviarias, los proyectos de soterramiento de Valladolid y Vitoria decayeron tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. En Gijón sí se llegó a construir un túnel de casi 4 km —que se mantiene sin uso— y una estación "provisional", mientras que la demolición de las estaciones preexistentes acabó por dar lugar a un gran parque público hoy consolidado, el denominado "solarón" (Blanco, 2022, p. 66). En definitiva, cabe afirmar que los excesos del crecimiento de este último periodo no han impedido una notable implementación de los modelos urbanos según se concibieron en los respectivos PGOU, que han vehiculado a su vez la caracterización diferencial de las ciudades: Valladolid como cabeza de un área urbana estructurada, Gijón desde su renovada relación con el mar, Vitoria en el centro de un anillo verde periurbano.

3.3. Tres ciudades pequeñas: Lérida, Ciudad Real y Ávila

Lérida, Ciudad Real y Ávila son tres ciudades de interior pertenecientes respectivamente a las CC. AA. de Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla y León, que en 2021 sumaban 138 933, 75 081 y 58 199 habitantes —170 292 y 90 738 habitantes en las dos primeras, si consideramos sus áreas urbanas[26]—. Las tres son capitales de

empezaron a elaborar sus propias leyes urbanísticas: Castilla y León la aprobó en 1999, Asturias en 2002 y País Vasco en 2006.

[24] En concreto, el barrio de "Nuevo Roces", promovido en 2004, implicó la urbanización de casi 100 ha con capacidad para 3700 viviendas (Blanco, 2022, p. 67).

[25] Las tres ciudades han tenido proyectos de soterramiento y sociedades anónimas públicas para su gestión basada en la autofinanciación —cabe recordar el antecedente del "Pasillo Verde Ferroviario" de Madrid—: Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.; Gijón al Norte, S.A. y Alta Velocidad Vitoria - Gasteizko Abiadura Handia, S.A. (Santos y Ganges, 2016).

[26] En el caso de Lérida se trata de otros siete municipios, que reúnen casi el 20% de la población total, mientras que

las provincias homónimas, y sus términos municipales son de tamaño medio-alto, con 212, 285 y 232 km^2, respectivamente. Atendiendo a su evolución reciente, su población ha crecido un 30%, un 50% y un 45% desde 1981 —cuando sumaban 106 814, 50 151 y 40 173 habitantes—, mientras que la superficie de suelo artificial ha crecido espectacularmente entre 1987 y 2016: un 122%, 176% y un 115%, respectivamente[27]. Es decir, se aprecia en los tres casos un notable crecimiento demográfico acompañado de una expansión urbana muy grande —la mayor proporcionalmente de los tres rangos analizados en este texto—, siendo de gran interés observar las trayectorias paralelas de su planeamiento municipal.

El punto de partida en las tres ciudades fueron los PGOU heredados del franquismo: el de Ávila se había aprobado en 1964 —revisado parcialmente en 1976—, mientras que los de Ciudad Real y Lérida se aprobaron respectivamente en 1978 y 1979, es decir, justo al inicio del nuevo periodo democrático. Se trataba en los tres casos de planes con unas generosas previsiones de crecimiento urbano[28], articuladas sobre las correspondientes redes arteriales, en particular, sobre las conexiones con Segovia y Madrid, Toledo y Córdoba, y Zaragoza y Barcelona, respectivamente. No obstante, la gestión de ese planeamiento desarrollista heredado fue distinta en las tres ciudades.

Por un lado, Ávila y Ciudad Real optaron por la revisión de los PGOU, aprobando sendos nuevos instrumentos en 1986 y 1988 —el último revisado en 1992 debido a la reforma del Ley del Suelo— que adoptaron un enfoque totalmente opuesto, de radical reducción de las previsiones de crecimiento, plenamente inserta en las ya comentadas tendencias del periodo. En el caso de Ávila, el PGOU de 1986 priorizó la compleción de los tejidos existentes dentro de un modelo espacial compacto, identificado con lo ya existente y, de hecho, no previó suelo urbanizable programado. Solamente incluyó unas pequeñas bolsas fuera de programación, hacia el borde este de la ciudad, donde en 1991 se aprobó un PAU para ampliar la disponibilidad de suelo industrial[29]. En lo tocante al PGOU de Ciudad Real, impulsó la mejora del casco urbano, mientras que el suelo urbanizable programado se redujo de más de 300 a apenas 60 ha, y el no programado de 800 a poco más de 300 (Rodríguez Domenech, 2012, p. 326). Consecuentemente, se reajustó la estructura espacial, priorizándose la compleción del espacio dentro de la prevista nueva ronda urbana y reduciéndose el vector noreste de crecimiento previsto en el plan anterior —y suprimiéndose el vector suroeste—. Junto con ello, se decidió la implantación de un campus universitario sobre unos terrenos militares liberados, y tras un acuerdo con RENFE adoptado en 1989 —en el contexto de la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla—, se decidió el cambio de ubicación de la estación del ferrocarril del sur al este de la ciudad, en una completa transformación de su infraestructura ferroviaria que se trasladó al PGOU en la revisión de 1992 (Rodríguez Domenech, 2022, pp. 311-313).

Por el contrario, en el caso de Lérida, el Ayuntamiento —tradicionalmente denominado *Paeria*— optó por mantener el PGOU aprobado en 1979, que incluía planteamientos coherentes con el nuevo contexto, tales como el equilibrio de la estructura urbana —impulsando el crecimiento al otro lado del río Segre— o la protección del patrimonio del centro histórico. Su despliegue fue bastante intenso, aprobándose en los veinte años siguientes 32 planes especiales en suelo urbano —entre ellos el Plan Especial del Centro Histórico, en 1986— y 7 planes parciales —236 ha en total—. Asimismo, se realizó la canalización del tramo urbano del río, acompañada de un parque lineal; se orientó la ocupación de su margen izquierda, donde se instaló un nuevo campus universitario; se inició la reordenación de los espacios ferroviarios; y, muy especialmente, se desplegó una singular política de creación de un potente patrimonio municipal de suelo, que en 1983 ya superaba las 80 ha, obtenidas tanto por cesión gratuita como por expropiación y, sobre todo, por compra pactada, rozando el 42% de la inversión neta de la *Paeria* en esos años (Bellet Sanfeliu & Llop Torné, 2022, pp. 428-436).

Así, en esta primera etapa se aprecia un similar escenario en las tres ciudades, consistente en la contención del crecimiento urbano y en la reordenación o dotación de elementos estructurantes: infraestructuras de transporte, suelo industrial,

en el caso de Ciudad Real se trata únicamente del colindante municipio de Miguelturra, que con casi 15 000 habitantes forma una conurbación con la capital provincial.

[27] Datos procedentes, de nuevo, del *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España* (MIVAU, 2023), correspondientes respectivamente a los Censos de Población del INE y el *Corine Land Cover* de los años citados. La superficie de suelo artificial ha pasado respectivamente de 960 a 2132 ha, de 845 a 2320 ha, y de 820 a 1764 ha —de 1371 a 3216 ha en el área urbana de Lérida, que contaba 119 581 habitantes en 1981, y de 1020 a 2643 ha en el área urbana de Ciudad Real, con 57 044 habitantes en 1981—.

[28] Por ejemplo, los PGOU de Ciudad Real de 1978 y de Lérida de 1979 clasificaban respectivamente 1100 y casi 1500 ha de suelo urbanizable, frente a las 468 y 1234 ha de suelo urbano (Rodríguez Domenech, 2012, p. 313; Bellet Sanfeliu & Llop Torné, 2022, p. 427).

[29] Ese mismo año se aprobó otro plan parcial, a iniciativa de la Junta de Castilla y León, para construir otro polígono industrial en el enclave de Vicolozano, a 5 km del núcleo urbano.

grandes equipamientos públicos, etc. A partir de aquí, su trayectoria posterior discurrió de formas diferentes, dentro del contexto general de expansión urbana emergente desde mediados de los años noventa.

En el caso de Ávila, el Ayuntamiento inició en 1994 la revisión del PGOU, impulsada por la ya citada reforma de la Ley del Suelo de 1990 y en paralelo a la redacción del Plan Especial del Centro Histórico, destinado a la ciudad amurallada —que en 1985 había sido reconocida como Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO—. Tras ajustarse a la reforma de la Ley del Suelo de 1998, el nuevo PGOU se aprobó definitivamente ese mismo año, vehiculando una propuesta de extraordinaria expansión urbana hacia el sur de la ciudad (Jiménez Jiménez, 2018, pp. 178-182). Frente a un PGOU de 1986 que renunció a prever crecimiento, el PGOU de 1998 optó por el extremo contrario e incluyó un nuevo esquema de infraestructuras viarias —con una variante norte y una ronda sur— que articulase una expansión dimensionada para 20 000 viviendas, en 40 sectores que sumaban 555 ha. En los años inmediatamente posteriores se inició la ejecución de 22 de esos sectores —232 ha de suelo—, y la adaptación del PGOU a la nueva legislación urbanística de Castilla y León, aprobada en 2006, se limitó únicamente a esto, sin cuestionar ese modelo expansivo en pleno desarrollo (De las Rivas Sanz, 2007, p. 66)[30]. Sin embargo, el estallido de la burbuja puso de manifiesto el exceso de esas previsiones, evidenciado en que buena parte del suelo urbanizado en aquel periodo sigue hoy sin ocupar, tras haber alterado dramáticamente el paisaje en torno a la ciudad.

De manera muy similar, el Ayuntamiento de Ciudad Real impulsó la revisión del PGOU en el contexto de la reforma de la Ley del Suelo de 1990, si bien la motivación principal era ampliar las previsiones de crecimiento urbano del PGOU de 1988. Así, se incluyeron tres sectores de suelo urbanizable programado —77 ha— y más de 550 ha de suelo urbanizable no programado, si bien ceñidas al borde exterior del núcleo existente, dentro de la ronda ya prevista (Rodríguez Domenech, 2012, pp. 347-348). En este caso, el descontrol del crecimiento vino más bien provocado por la reforma de la Ley del Suelo de 1998, que habilitó el desarrollo de suelo no previsto mediante el recurso a los PAU y la modificación puntual del PGOU. El caso más representativo de esta situación fue el proyecto denominado "Reino de Don Quijote", nacido inicialmente como complejo residencial-industrial para unos terrenos alejados varios kilómetros al norte de la ciudad y que fue finalmente aprobado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como "Proyecto de Singular Interés" en 2002 y tramitado como PAU en 2008, sobre una superficie de 6,5 millones de m^2, tras reconvertirse en un complejo de ocio que habría de acoger un casino, varios hoteles, campos de golf, etc., aunque —nuevamente— el estallido de la burbuja truncó este estrambótico proyecto (Rodríguez Domenech, 2012, pp. 354-358).

En lo que respecta a Lérida, la *Paeria* inició en 1994 la redacción de un nuevo Plan General que sustituyese al de 1979, y que se aprobó definitivamente en 1999. Dicho plan destacó por contener la clasificación de suelo urbanizable —811 ha frente a 1430 ha de suelo urbano[31]— e incidir en la continuidad de su modelo urbano, basado en la gestión pública de la expansión urbana y la estructuración de los nuevos crecimientos dentro de un esquema compacto y orientado a la mezcla de usos (Fig. 4). Así, en 1994 se creó la Empresa Municipal de Urbanismo —bajo régimen mercantil— como agente urbanizador en el municipio; se incluyó un trazado detallado de los ejes viarios básicos y de los sistemas generales de equipamiento y espacios libres en cada uno de los nuevos sectores; y se topó la densidad residencial —con un máximo de 55 viviendas/ha— por debajo de la edificabilidad bruta total, para impulsar la inclusión de usos complementarios en los nuevos barrios (Llop Torné & García Catalá, 2007). En paralelo, se llevó a cabo la gestión urbanística derivada de la entrada en servicio de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona. Así, en 2003 se aprobó un plan especial orientado a la integración de la nueva infraestructura ferroviaria, resuelta mediante una plataforma de cubrición de las vías (Bellet Sanfeliu & Llop Torné, 2022, pp. 440-442)[32].

En definitiva, dentro de un proceso análogo de expansión urbana —recordemos las cifras señaladas al principio de este apartado—, podemos apreciar interesantes diferencias en cuanto

[30] Dicha revisión fue elaborada en el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid bajo dirección de Juan Luis de las Rivas Sanz, quien expuso el complicado intento de introducir calidad sin alterar el modelo urbano defendido por el Ayuntamiento (De las Rivas Sanz, 2007, pp. 68-83).

[31] Respecto al PGOU de 1979, el suelo urbano aumentó en casi 200 ha, mientras que el urbanizable se redujo en más de 650 ha.

[32] Las obras de integración concluyeron en 2010 con la inauguración de un parque urbano. Dos años antes se había modificado el plan especial para aumentar la superficie a cubrir y para incrementar la edificabilidad del nuevo complejo ferroviario previsto y que no se ha llegado a ejecutar.

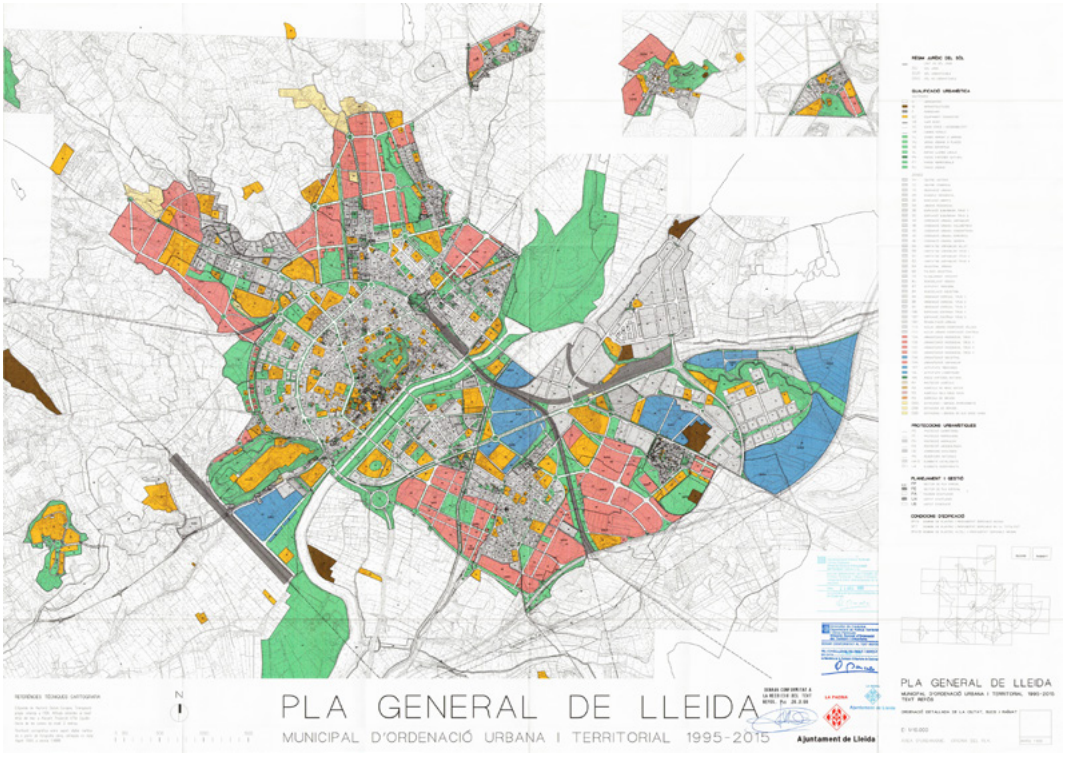


Fig. 4 / **Plano de ordenación detallada del Plan General de Lérida de 1999**

Fuente: La Paeria – Ajuntament de Lleida.
https://urbanisme.paeria.cat/planejament-i-habitatge/Revisio_del_Pla_general_Ordenacio_Urbana_de_Lleida_1995-2015

a la planificación en los respectivos PGOU y, especialmente, en cuanto a su gestión. Mientras que en el caso de Ávila se observa una clara ruptura en la trayectoria de planificación y una gestión que facilitó la consolidación material de intereses inmobiliarios que habían permanecido en cierto modo bloqueados, provocando una expansión urbana irracional, en los casos de Ciudad Real y Lérida se observa más bien una lógica de continuidad —acompañada en el caso de Lérida de un singular control público—[33], lo que facilitó que la expansión urbana no excediese ciertos límites y rompiese la cohesión de sus modelos de desarrollo compacto[34].

4. Conclusiones

Durante los últimos cincuenta años, el planeamiento municipal en España se ha enfrentado a la gestión de los complejos equilibrios entre expansión y reforma —crear nueva ciudad al tiempo que se mejora la ya existente— y entre modelo y fragmento —desplegar los nuevos desarrollos y proyectos desde una visión de conjunto—. En este proceso, se puede apreciar una progresiva diversificación del planeamiento municipal, de tal forma que, más que hablar de "generaciones de planes", marcados por la coherencia en su contexto, en sus objetivos y en los instrumentos para conseguirlos, hay que hablar más bien de "modelos de ciudad", marcados por la relevancia del contexto urbano y urbanístico local a la hora de enfrentar los mismos procesos.

En las ocho ciudades que se han analizado se aprecia un punto de partida muy similar, pero esa notable cohesión inicial ha dado lugar a trayectorias de planificación que, pese a atravesar las mismas fases, en particular la fuerte

[33] Hay que señalar aquí la continuidad política en las figuras de sus respectivos alcaldes, Lorenzo Selas Céspedes —1979 a 1993— y Antoni Siurana —1979 a 2004—.
[34] No obstante, ello no excluyó los excesos, ya que una simple mirada a las imágenes aéreas de ambas ciudades en la actualidad permite detectar espacios entonces urbanizados y hoy vacantes. Por ejemplo, destaca el caso del sector "Torres Salses" de Lérida, aprobado en 2004 sobre 55 ha y destinado a acoger casi 1100 viviendas, que no se llegaron a construir.

expansión urbana en el paso del siglo XX al XXI, solamente es posible comprender y explicar desde la atención a las condiciones locales y, particularmente, al peso que esas trayectorias locales de planificación han ido adquiriendo a la hora de determinar su propio trascurso posterior[35]. Tal y como ya señalaba a finales del siglo XX Fernando de Terán (1999, p. 15), "parece claro que nos acercamos a una formulación múltiple, compleja y enriquecida, de los modos de intervenir sobre la realidad urbana".

En el caso de Madrid y Barcelona, como en otras grandes metrópolis, se constata una renuncia a actualizar el marco urbanístico general, vehiculando las grandes transformaciones y acciones estructurantes mediante instrumentos ajenos al sistema urbanístico formal, con lógicas fragmentarias que construyen la ciudad "en dos tiempos": el de lo ordinario —de gestión burocrática— y el de lo extraordinario —de gestión singular, sectorial, etc.—. Por el contrario, en las ciudades de tamaño mediano y pequeño que se han analizado se constata el recurso a la modificación o revisión del planeamiento general: una muestra indiscutible de su reconocimiento —siquiera tácito— como instrumento imprescindible para vehicular el desarrollo urbano. En estos casos, lo interesante es observar las continuidades y las rupturas en las trayectorias de planificación[36], la continua adaptación de los modelos urbanos respectivos a los cambios de contexto, combinándose la respuesta a nuevos factores con la inercia —incluso la resiliencia— de lo heredado, que en no pocas ocasiones ha limitado eficazmente los excesos. De hecho, es indudable la mejora generalizada que las ciudades españolas han experimentado en este periodo, vinculada por un lado al reequipamiento urbano —impulsado por el despliegue del Estado autonómico— y a la inversión en grandes infraestructuras de transporte, ambientales y de servicios urbanos, áreas logísticas, parques tecnológicos, etc. —con singular protagonismo de la Administración General del Estado—, y por otro lado a una progresiva y creciente atención a la creación de "calidad urbana", inicialmente confiada al cumplimiento de determinados estándares urbanísticos pero que, paulatinamente, ha evolucionado de lo cuantitativo a lo cualitativo, hasta enlazar con el paradigma de la sostenibilidad consolidado tras la crisis de 2008[37].

En definitiva, es evidente que la tantas veces anunciada y repetida muerte del plan queda refutada por lo aquí expuesto. El planeamiento general ha sido un instrumento de referencia, clave, para entender la historia urbana y urbanística de España en los últimos cincuenta años, y todo apunta a que lo seguirá siendo, al menos a corto y medio plazo. Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y dentro de un renovado marco normativo[38], se ha abierto una nueva etapa en la que la emergencia de herramientas con vocación estratégica y estructurante —planes de infraestructura verde, de movilidad sostenible, de regeneración urbana, etc.— apela a un diálogo permanente con los planes generales tradicionales, que entre llamamientos a la simplificación de sus contenidos mantienen su interés programático. Prueba de ello es que, por ejemplo, Gijón y Valladolid aprobaron respectivamente la revisión de sus PGOU en 2019 y 2020, Vitoria está a punto de concluir la revisión del suyo —su aprobación inicial se acordó en febrero de 2023 (Fig. 5)— y en Lérida se han retomado los trabajos al respecto —en 2018 se llegó a aprobar inicialmente su revisión—. Incluso en Barcelona están ya muy avanzados los trabajos del nuevo Plan Director Urbanístico Metropolitano, aprobado inicialmente en marzo de 2023 y que habrá de sustituir al PGM de 1976. Al igual que este, tal vez dentro de cincuenta años pueda apreciarse como charnela entre dos grandes periodos del urbanismo español. Pero esa será ya otra historia, que otros habrán de explicar.

[35] A este respecto, Bertrando Bonfantini (2007, p. 15) resalta la relevancia de la "mirada al pasado" que considere la "genealogía" y analice la "consistencia y espesor" de los instrumentos urbanísticos.

[36] A este respecto cabe plantear la influencia —negativa— que tuvo el factor de imitación sobre los ya citados grandes proyectos urbanos impulsados en los años noventa por Madrid y Barcelona, así como por las demás grandes ciudades españolas: Sevilla y la Exposición Universal de 1992, Bilbao y la regeneración de su ría —con el símbolo del Museo Guggenheim—, Valencia y su Ciudad de las Artes y las Ciencias, etc.

[37] En este proceso fueron esenciales las experiencias acumuladas desde los años ochenta en la intervención y mejora de los centros históricos, extendidas desde mediados de los años noventa a la regeneración de barrios periféricos.

[38] Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo —que asumió el principio de desarrollo sostenible— y Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas —que reorientó el sector de la construcción residencial hacia la rehabilitación—, luego refundidas en el 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, que representa el actual marco estatal en materia urbanística. Aparte, hay que añadir la ola de reformas de las legislaciones urbanísticas de las CC. AA. en este mismo sentido de reorientar el urbanismo más hacia la regeneración de lo existente que hacia la urbanización de suelo.

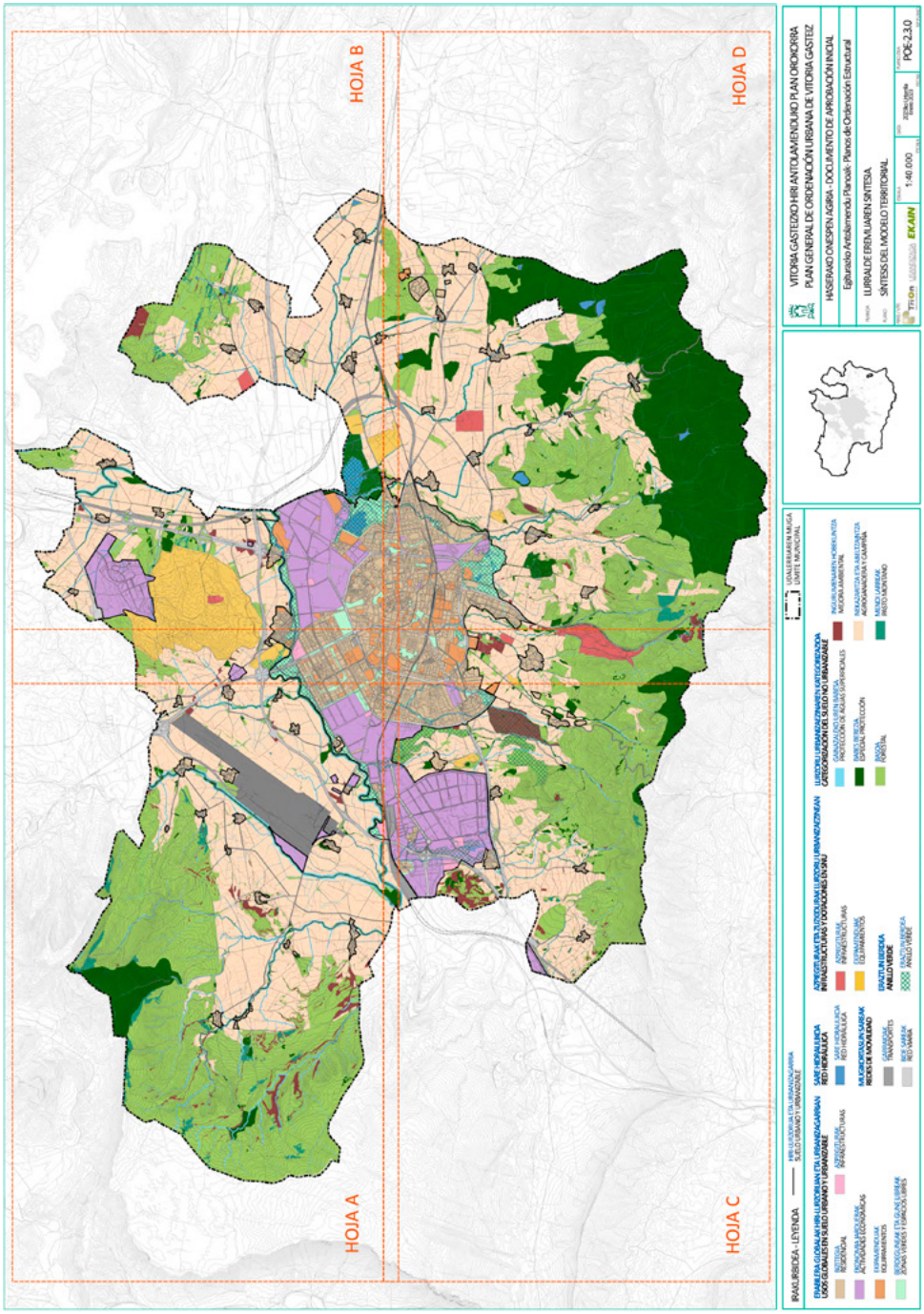


FIG. 5 / **Plano síntesis del modelo territorial del documento de aprobación inicial (2023) del nuevo PGOU de Vitoria.**

Fuente: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u_394194a9_1860b6544c4a__7e03

5. Bibliografía

Alonso Teixidor, L.F. (2008): La ordenación urbana de Gijón en el PGOU 2006. *Urban*, 13, pp. 8-33. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/876

Ayuntamiento de Barcelona (1983): *Plans i projectes per a Barcelona 1981-1982*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona. http://hdl.handle.net/11703/103412

Ayuntamiento de Barcelona (1987): *Àrees de nova centralitat*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona. http://hdl.handle.net/11703/101579

Bellet Sanfeliu, C. & Llop Torné, J.M. (2022): Planeamiento y proyectos urbanos en Lleida. El trabajo sobre una ciudad relativamente compacta (1979-2019). En C. Bellet & F. Cebrián (Eds.), *Ciudades medias en España. Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019). 40 años de ayuntamientos democráticos* (pp. 417-452). Lérida-Cuenca-Madrid, Edicions de la Universitat de Lleida-Universidad de Castilla-La Mancha-Asociación Española de Geografía. https://doi.org/10.21001/cme

Blanco, H. (2022): *Gijón/Xixón palimpsesto. La evolución de la ciudad entre los siglos XVIII y XXI*. Gijón, Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular, Ayuntamiento de Gijón/Xixón. https://drupal.gijon.es/sites/default/files/2023-10/HABITAR_2%20Palimpsesto.%20La%20evoluci%C3%B3n%20de%20la%20ciudad%20entre_BLANCO_DEF_web_0.pdf

Bonfantini, B. (2007): *Progetto urbanistico e città esistente: gli strumenti discreti della regolazione*. Santarcangelo di Romagna, Rimini, Italia, Maggioli.

De las Rivas Sanz, J.L. (2007): El proyecto de adaptación del Plan General de Ávila a la Ley de Urbanismo de Castilla y León y a su Reglamento, 1998-2005. *Urban*, 12, pp. 66-83. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/462

De las Rivas Sanz, J.L. (2010): La ordenación de los procesos metropolitanos: las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y de su Entorno (2001). En L. Galiana Martín & J. Vinuesa Angulo (Coords.), *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio* (pp. 310-319). Madrid, Síntesis.

Fernández Cuesta, G. (Dir.) (2015): *VRBE II. La construcción histórica de la ciudad de Gijón*. Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo. https://drupal.gijon.es/sites/default/files/2018-11/URBE%20II.%20LA%20CONSTRUCCION%20HISTORICA%20DE%20LA%20CIIUDAD%20DE%20GIJON.pdf

Fernández-Maroto, M. (2021): *Urbanismo y evolución urbana de Valladolid (1979-2012). Del proyecto reformista a la hegemonía de lo inmobiliario*. Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid. https://uvadoc.uva.es/handle/10324/52231

Instituto del Territorio y Urbanismo, ITUR, & Istituto Universitario di Architettura di Venezia, IUAV (1990): *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Jiménez Jiménez, M. (2018): Ávila. Un paisaje inapropiado. Diagnósticos urbanísticos y futuros pasados en el planeamiento reciente de la ciudad. En V. Pérez-Eguíluz & M.A. Castrillo Romón (Coords.), *Patrimonios urbanos, diagnósticos históricos y futuros del pasado* (pp. 171-200). Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. https://uvadoc.uva.es/handle/10324/46276

Llop Torné, J.M. & García Catalá, R. (2007): El Plan General Municipal de Ordenación Urbana y Territorial de Lleida, 1995-2015. *Urban*, 12, pp. 84-101. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/463

López de Lucio, R. (1994): El proyecto de una capital para el País Vasco y el Plan de 1985. En R. López de Lucio (Ed.), *Vitoria-Gasteiz, el proyecto de una capital para el País Vasco: historia, planes proyectos y obras* (pp. 13-30). Vitoria, Georplán Oficina de Proyectos. https://oa.upm.es/45378/

Luque Valdivia, J. (9-10 de junio, 2011): *Vitoria. Desarrollos urbanos 1950/2010. Catálogo* [Comunicación en congreso]. I Jornadas sobre urbanismo en el norte de España, Pamplona. https://hdl.handle.net/10171/18646

Luque Valdivia, J. (2012): *Vitoria-Gasteiz. De la ciudad por partes a la ciudad total. Desarrollos urbanos 1950-2010* [Revisión de comunicación en congreso]. I Jornadas sobre urbanismo en el norte de España, Pamplona. https://hdl.handle.net/10171/23551

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, MIVAU (2023): *Áreas urbanas en España, 2023*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. https://cvp.mitma.gob.es/downloadcustom/sample/3423

Monclús, J. (2003): El "modelo Barcelona" ¿una fórmula original? De la "reconstrucción" a los proyectos urbanos estratégicos (1979-2004). *Perspectivas Urbanas/Urban Perspectives*, 3, pp. 1-13. http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/urbper/num03/art03-3.pdf

Nasarre, F. & Rodríguez-Avial, L. (1993): PAUs: Programas de Actuación Urbanística para afrontar el problema de la vivienda en el municipio de Madrid. *Urbanismo COAM*, 24, pp. 6-25. https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/revista-urbanismo/docs/revista-urbanismo-n24-pag6-25.pdf

Rodríguez Domenech, M.A. (2012): *Nueva realidad urbana y Territorial de Ciudad Real (1980-2010)*. Ciudad Real, Instituto de Estudios Manchegos (CSIC). http://publicaciones.dipucr.es/tripasrealidadurbanacr.pdf

Rodríguez Domenech, M.A. (2022): Dinámicas y transformaciones urbanas recientes en Ciudad

Real. De los PGOU al urbanismo de los proyectos estratégicos. En C. Bellet & F. Cebrián (Eds.), *Ciudades medias en España. Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019). 40 años de ayuntamientos democráticos* (pp. 293-325). Lérida-Cuenca-Madrid, Edicions de la Universitat de Lleida-Universidad de Castilla-La Mancha-Asociación Española de Geografía. https://doi.org/10.21001/cme

Santos y Ganges, L. (2016): Autofinanciación de los grandes proyectos urbanos: las sociedades de integración ferroviaria, de la entelequia embarazosa al riesgo fatal. *Urban NS*, 10-11, pp. 40-65. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/3624

Terán, F. (1999): *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Madrid, Cátedra.

6. Listado de Acrónimos/Siglas

ACTUR	Actuación Urbanística Urgente
COPLACO	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid
CC. AA.	Comunidades Autónomas
INE	Instituto Nacional de Estadística
ITUR & IUAV	Instituto del Territorio y Urbanismo & Istituto Universitario di Architettura di Venezia
MIVAU	Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
PAU	Programa de Actuación Urbanística
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PGM	Plan General Metropolitano
UNESCO	*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 617-632
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.8

CC BY-NC-ND

Emergencia y desarrollo de los proyectos urbanos en las ciudades españolas: 1975-2025

Javier Monclús [1]
Sergio García-Pérez [2]

[1] Catedrático Emérito
[2] Prof. Ayudante Doctor
[1] [2] Universidad de Zaragoza

Resumen: La noción de proyecto urbano representa un cambio significativo en la forma de abordar las intervenciones urbanísticas, alejándose tanto de los planes convencionales centrados en el control de los usos del suelo como de las aproximaciones que yuxtaponen lógicas sectoriales en áreas específicas como el transporte, la vivienda o los equipamientos. Desde esa perspectiva, se busca una visión más integral y coordinada en la concepción de las operaciones urbanas y su desarrollo temporal acotado. El ámbito propio del proyecto urbano se sitúa en la llamada escala intermedia de ordenación urbana, por lo que también se han entendido como 'planes de escala intermedia', aunque este concepto incluye espacios de dimensiones diversas. El artículo adopta una mirada retrospectiva sobre algunos proyectos urbanos que han incidido en las transformaciones de las ciudades españolas durante los últimos cincuenta años.

Palabras clave: Proyecto urbano; Planes de escala intermedia; Integración urbana.

Recibido: 18.07.2024; Revisado: 08.01.2025
(1) Correo electrónico: jmonclus@unizar.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1950-3084
(2) Correo electrónico: sgarciap@unizar.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1672-4965

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Los autores agradecen el apoyo del grupo Paisajes Urbanos y Proyecto Contemporáneo (PUPC, https://pupc.unizar.es/) financiado por el Gobierno de Aragón.

También quieren agradecer a los equipos locales su ayuda en la selección de casos de estudio. En particular a Asier Santas (Bilbao), Javier Pérez Igualada y Ana Portalés (Valencia), Daniel Navas (Málaga), Victoriano Sainz (Sevilla) y Miguel Fernández Maroto (Valladolid).

Emergence and development of urban projects in Spanish cities: 1975-2025

Abstract: Urban planning is moving away from conventional plans focused on land use control, as well as from approaches characterized by the juxtaposition of sectoral logics in specific areas such as transportation, housing, or facilities. Instead, it seeks a more integrated and coordinated vision in the conception of urban operations and their limited temporal development. The scope of the urban project lies within the so-called intermediate scale of urban planning, thus they are also understood as 'intermediate scale plans,' which include spaces of various dimensions. This article takes a retrospective look at several urban projects that have influenced the transformation of Spanish cities over the past fifty years.

Keywords: Urban Projects; Intermediate scale plans; Urban integration.

> "*La expresión proyecto urbano no es nueva. De hecho, ya fue utilizada para referirse a aquellos proyectos unitarios de arquitectura, de dimensión apreciable, que pretendían representar, a pesar de los propios límites físicos, la forma ejemplar de la ciudad moderna […]. La segunda generación del proyecto urbano empieza con la crisis de los años setenta, que lleva a optar por intervenciones puntuales, de naturaleza municipal y normalmente no estatal*" (Portas, 1998).

1. Proyectos urbanos como planes de escala intermedia

En el contexto de un número especial dedicado a los últimos 50 años de urbanismo en España parece oportuno reflexionar sobre la naturaleza de los proyectos urbanos y sus relaciones con las renovadas formas de planeamiento urbano.

1.1. Emergencia del proyecto urbano: una noción ambigua pero eficaz

Una de las claves del renovado y más avanzado urbanismo contemporáneo es la de su naturaleza híbrida e integradora. En este contexto, la noción de proyecto urbano representa un cambio significativo en la forma de abordar las intervenciones urbanísticas, alejándose tanto de los planes convencionales centrados en el control de los usos del suelo, como de las aproximaciones caracterizadas por la yuxtaposición de lógicas sectoriales en áreas específicas como el transporte, la vivienda o los equipamientos. Desde esa perspectiva, se busca una visión más integral y coordinada en la concepción de las operaciones urbanas y su desarrollo temporal acotado. El ámbito propio del proyecto urbano se sitúa en la llamada escala intermedia de ordenación urbana.

Desde principios de la década de 1980 se ha producido un intenso debate en torno a ese concepto, con cambiantes significados a lo largo del tiempo y con acepciones diferentes según autores y tradiciones arquitectónicas y urbanísticas (Panerai & Mangin, 2002). Así, la idea de los "proyectos en el plan" (Secchi, 1989), tiene su correspondencia no idéntica en la del "urbanismo urbano" (de Solá-Morales & Parcerisa, 1987) y el proyecto urbano o, "urbanismo proyectual", defendido por M. de Solà-Morales (Monclús, 2022), quien plantea la hipótesis de una 'segunda historia' del proyecto urbano, pues la primera generación habría sido la de los proyectos que emergen en el primer tercio del siglo XX, previo a la irrupción del urbanismo funcionalista moderno (de Solà-Morales, 1987). Nuno Portas lo inscribe en un proceso temporal algo diferente, estableciendo una continuidad con los proyectos de décadas anteriores, como las propuestas urbanas del TEAM X (Portas, 1998). También hay que considerar las aportaciones desde otras disciplinas, como las del geógrafo urbano M. Roncayolo quien subraya la dimensión temporal como 'verdadero problema' (Roncayolo, 2002, p. 84). Por otro lado, hay que destacar los esfuerzos de sistematización para entender el proyecto urbano como instrumento urbanístico operativo, con diversos objetivos y condiciones (Górgolas Martín & Sainz Gutiérrez, 2020; Roca Blanch, 2023; Rodríguez Tarduchy & al., 2011; Rodríguez Tarduchy & Altozano, 2014).

Desde la perspectiva actual, la eventual vigencia de los proyectos urbanos responde a distintas cuestiones. Por un lado, el proyecto urbano

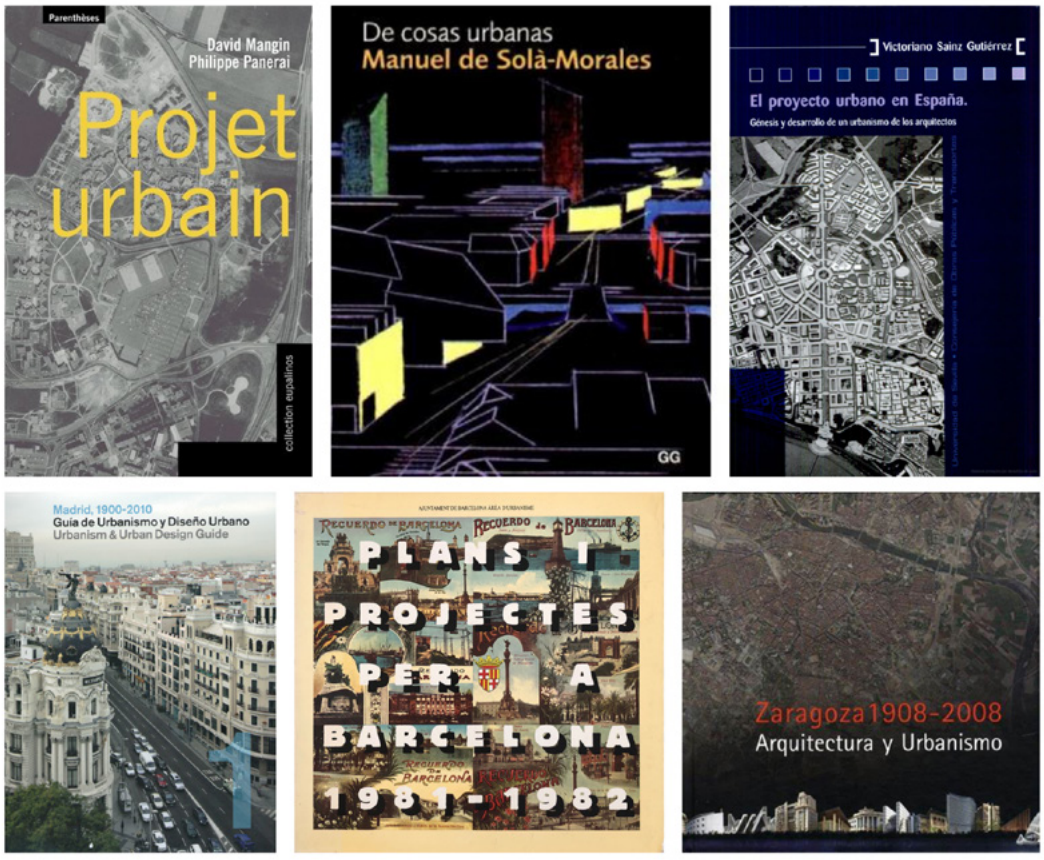


Fig. 1 / Teoría y práctica del proyecto urbano

Fuente: Elaboración propia

tiene cabida en determinadas figuras del planeamiento (planes parciales, unidades de actuación u otras figuras no regladas para la intervención en fragmentos de ciudad con dimensión física y temporal bien delimitada). Por otro, cada vez más, el proyecto urbano en un sentido amplio podría incluir distintas formas de intervención de naturaleza estratégica, con mayor operatividad frente al plan convencional y con mayor atención hacia las formas urbanas (Díez Medina & Monclús, 2017). En parte todos estos argumentos se encontraban de algún modo en el discurso de Solà-Morales: "*proyecto urbano es partir de la geografía de la ciudad dada, de sus solicitudes y sugerencias e introducir con la arquitectura elementos de lenguaje que den forma al lugar (…). Es también trabajar en forma inductiva, generalizando lo particular, lo estratégico, lo local, lo generativo y el modelo*". Para Solà el proyecto urbano se caracteriza por: 1) provocar efectos territoriales más allá de su área de actuación; 2) tener un carácter complejo e interdependiente de su contenido, superando la monofuncionalidad (parque, vía, tipología, etc.), mezcla de usos, usuarios, ritmos temporales, y orientaciones visuales; 3) desarrollarse en la escala intermedia, susceptible de ser ejecutada totalmente en un plazo máximo de pocos años; 4) voluntad de hacer 'arquitectura de la ciudad', independiente de la arquitectura de los edificios; 5) con un componente público importante en la inversión y de los usos colectivos en el programa (de Solà-Morales, 1987, p. 22, 2008). De otro modo, en publicaciones institucionales más recientes, como en algunas del Ayuntamiento de Barcelona, se imponen conceptualizaciones más definidas de los proyectos urbanos, entendiéndolos como un proceso de "*transformación de sectores urbanos en base a un proyecto de ordenación, edificación, infraestructura y espacio público preciso*" (Clos, 2008, p. 23).

En las ciudades españolas, en cierto modo como ocurre en las europeas, se pueden identificar

diferentes generaciones de proyectos urbanos que suelen coincidir con los principales ciclos de crecimiento y transformación urbana. Aunque los principios que están en la base de los proyectos urbanos provienen de años anteriores, parece evidente que la ruptura conceptual se corresponde con el final del gran ciclo de crecimiento a raíz de la crisis económica internacional de los años setenta y, en España, con los cambios socioeconómicos y políticos que dan lugar a los primeros ayuntamientos democráticos (1979). Surge así la denominada 'segunda historia' del proyecto urbano (de Solà-Morales, 1987), con temas clave de la cultura urbanística internacional —'reconstrucción de la ciudad', 'derecho a la ciudad', 'cuestión urbana' o 'urbanismo de austeridad' (Campos Venuti, 1981)—, que convergen en nuestro particular contexto en formulaciones relativamente originales entre el 'urbanismo reformista' y el 'urbanismo morfológico', con gran peso de los movimientos vecinales frente a los impactos del urbanismo desarrollista (Monclús, 2003).

A partir de la década de 1980, los proyectos urbanos se desarrollan, proliferan y se diversifican con variantes en las distintas ciudades españolas. De modo progresivo, se va imponiendo un renovado urbanismo, más estratégico y cualitativo que avanzaba frente a la marea neoliberal de otros países (Climent Soto & al., 1990). Con el cambio de ciclo de los noventa hasta la explosión de la burbuja inmobiliaria, se desarrollan los grandes proyectos, que, además de un cambio de escala, reflejaron la inclusión de nuevas necesidades programáticas e incorporaron el carácter estratégico de las operaciones, en un contexto económico cada vez más globalizado y neoliberal, no exento de críticas (Cucó i Giner, 2013). En los últimos años, con una atención mayor a la dimensión medioambiental, estas actuaciones se incluyen como una categoría más dentro de los planes y proyectos estratégicos.

El objetivo de las siguientes líneas es examinar de manera crítica la naturaleza, así como los cambios y continuidades en la práctica del proyecto urbano en España durante los últimos 50 años (Fig. 1). De este modo, se pretende identificar tanto las oportunidades como los límites del proyecto urbano en nuestras ciudades.

1.2 Metodología

El artículo presenta una metodología empírica, a través del análisis de casos. Frente a una aproximación de análisis pormenorizado, el método propuesto sintetiza algunas cuestiones clave de los proyectos urbanos, priorizando las estrategias urbanas y tipos de intervención frente a otras posibles entradas. A pesar de la dificultad en la categorización que reconocen algunos autores (Portas, 1998), la principal ventaja es facilitar el análisis comparado, al observar analogías y diferencias entre ciudades, contextos y periodos; y poder extraer así consideraciones sobre la naturaleza, la calidad, la oportunidad, el impacto y la vigencia de los proyectos urbanos. Esta aproximación se demuestra útil en la compleja evaluación de la calidad de los espacios públicos (Bambó-Naya & al., 2022).

Las estrategias se han seleccionado en base a criterios de diversidad, para tener una imagen completa de tipos de intervención urbanística. Responden a 'acciones' clave de la intervención (recuperación, regeneración, renovación, remodelación, extensión, integración) y a contextos variados (centros históricos, tejidos obsoletos, infraestructuras, etc.). Las siete categorías son: 1) recuperación de los centros históricos y áreas centrales; 2) regeneración de barrios; 3) renovación de tejidos urbanos obsoletos; 4) remodelación de infraestructuras de movilidad; 5) extensión residencial y nuevos ensanches; 6) creación de nuevas centralidades y 7) integración de frentes de agua e infraestructuras verdes. Los proyectos se adscriben a una estrategia urbana, aunque la integralidad de los mismos dificulta en algunas ocasiones su asignación única.

Por otro lado, se han considerado las 'componentes' del proyecto o dimensiones sobre las que trabajan los proyectos. Esta entrada guarda relaciones con otros trabajos de análisis de proyectos urbanos a nivel internacional (Masboungi, 2002), considerando en esta ocasión la dimensión programática del proyecto. Las siete componentes son: espacio público, infraestructura, patrimonio, vivienda, dotaciones, terciario y paisaje; y los proyectos se pueden adscribir a una o varias componentes, revelando la capacidad integradora de estos. De forma paralela se sistematizan otros datos como las fechas de proyecto y realización, o la superficie. El cruce entre todas estas entradas permite identificar mejor los paralelismos y las diferencias entre los proyectos urbanos (Fig. 3).

La investigación toma como caso de estudio proyectos urbanos del periodo 1975-2025 de algunas de las grandes ciudades españolas y sus entornos metropolitanos. Los casos de Madrid y Barcelona ejemplifican las grandes ciudades, mientras Valencia, Sevilla, Bilbao, Zaragoza, Málaga y Valladolid representan las ciudades intermedias, con heterogénea representación

geográfica sobre el territorio español (Fig. 2). Con la ayuda de expertos locales (ver agradecimientos), se han seleccionado 50 proyectos urbanos, bajo criterios de diversidad y variedad en su naturaleza, considerando ejemplos de la práctica urbanística ordinaria, al contar con los ejemplos más cualificados y también aquellos menos notables.

2. Estrategias urbanas y tipos de intervención

A partir de los tipos de estrategias urbanas mencionadas, se comentan en esta sección los 50 proyectos seleccionados (Fig. 3), considerando las distintas 'componentes' de los proyectos urbanos.

2.1. Recuperación de los centros históricos y áreas centrales

En los últimos 50 años, los centros históricos de las ciudades han experimentado cambios sustanciales, aunque con ritmos y formas diferentes. Numerosos estudios destacan que la recuperación de estos centros (a veces más adecuadamente denominados 'ciudades históricas') fue una prioridad para los primeros ayuntamientos democráticos. Frente al rechazo de la ciudad histórica propio del urbanismo anterior, la ciudad heredada cobró entonces especial protagonismo. Por un lado, debido al convencimiento de que las ciudades no iban a crecer como antes y la concienciación sobre la necesidad de intervenir sobre la ciudad existente en base a las demandas vecinales. Por otro, por la creciente sensibilización hacia los valores patrimoniales de los centros históricos y, en general del tejido urbano como valor fundamental de la 'arquitectura de la ciudad' (de Terán, 1999, p. 327).

A pesar de las variaciones entre y dentro de las ciudades, los objetivos y criterios comunes en estas actuaciones incluyen la rehabilitación en lugar de la renovación, el mantenimiento de edificios y elementos patrimoniales importantes, y la potenciación de valores asociados al turismo. Estas iniciativas marcaron un punto de inflexión respecto a los procesos anteriores de abandono y degradación, exceptuando los sectores considerados 'monumentales'. A través de diversas estrategias, mediante planes especiales y proyectos urbanos, se han revitalizado áreas abandonadas y degradadas, preservando el patrimonio cultural, estimulando la economía local y mejorando la calidad de vida de los residentes. Es importante considerar los cambios conceptuales en la cultura arquitectónica y urbanística respecto a la salvaguarda de los centros históricos que emergen en la década de 1960 y se consolidan en las siguientes. Algunos hitos, como el Plan de Bolonia (1969) además de efectuar un reconocimiento morfo-tipológico exhaustivo del centro histórico, se convirtieron en referentes, especialmente al apostar por la preservación de la población residente.

Episodios como la propuesta "Del Liceo al Seminario" para el centro histórico de Barcelona, encargada en 1980 por la Dirección de Arquitectura y Vivienda del MOPU (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), parten de un reconocimiento detallado del estado físico de todas las edificaciones del sector (Ajuntament de Barcelona. Àrea d'Urbanisme, 1983, pp. 116–121). Su carácter flexible permitió hacer propuestas decisivas sobre la trama urbana, incluyendo la rehabilitación de edificios abandonados o infrautilizados para usos culturales y la mejora de espacios públicos. En Madrid se implementaron tres Áreas de Rehabilitación Preferente o Integrada (ARI) en los sectores de Dos de Mayo, Lavapiés y el Barrio de las Letras (López de Lucio & al., 2016, pp. 420–431), donde se llevaron a cabo numerosas actuaciones puntuales de rehabilitación y mejora de espacios públicos. En Sevilla, destacan intervenciones emblemáticas en sectores degradados del centro histórico, como la Alameda de Hércules (Sainz-Gutiérrez, 2022). En Valencia, se realizaron varias actuaciones en el centro histórico, incluyendo la peatonalización y reurbanización de plazas como la del Ayuntamiento y la de la Reina. En Málaga, la intervención en el área de Trinidad-Perchel comenzó en 1979 con el primer plan de Quero Leira, y se reactivó diez años más tarde tras un episodio de inundaciones. Esta intervención combinó normativas y programas de actuación en el ARI (Área de Rehabilitación Integrada), en un contexto en el que se normalizan este tipo de planes y proyectos de escala intermedia en los centros históricos y en las áreas centrales (Matesanz Parellada, 2014).

Centradas en el espacio público, el patrimonio, el equipamiento y la vivienda, las estrategias urbanas combinan desarrollos normativos para la conservación y actualización a medio y largo plazo, junto a proyectos urbanos específicos, catalizadores del cambio. Frente a los bienintencionados objetivos con los que surgieron estos proyectos (mantenimiento de población, adaptación residencial y valoración patrimonial), la vinculación con las actividades turísticas en los centros históricos muestra los riesgos de

gentrificación en este tipo de operaciones (Fiori, 2013).

2.2. Regeneración de barrios

Tras el ciclo desarrollista, la crisis económica internacional y coincidiendo con la Transición, los primeros ayuntamientos democráticos encuentran en sus ciudades un paisaje urbano desestructurado, con enclaves de vivienda de baja calidad, iniciándose en muchos casos procesos de deterioro en tejidos urbanos. Esta sensibilidad hacia la ciudad existente comienza a valorar también aquellas áreas de la ciudad ordinaria, a pesar de su menor valor patrimonial en su sentido más convencional. Intervenciones heterogéneas, desde las que se califican como 'acupuntura urbana' que permiten corregir déficits urbanísticos puntuales (espacio público, zonas verdes, dotaciones, etc.), a otras de mayor intensidad y escala, donde la reestructuración del tejido y sus usos se une a la reurbanización y vertebración del espacio público.

Estas operaciones de 'acupuntura urbana' optimizan los recursos al minimizar las necesidades de suelo e intensificar los usos sobre este. Las oportunidades para estas operaciones suelen inscribirse en los vacíos urbanos, bien por la existencia de suelo vacante o bien por la transformación de áreas obsoletas. Un buen ejemplo de estos trabajos son los proyectos impulsados por O. Bohigas desde el Ayuntamiento de Barcelona (más de 150) durante la primera mitad de la década de 1980, donde el espacio público es protagonista junto a las dotaciones para dar respuesta a los crónicos déficits de los barrios (Acebillo i Marín, 1990; Bohigas, 1983). El Plan General Metropolitano (PGM), aprobado en 1976, posibilitó la 'gran metamorfosis urbana' de Barcelona, a partir de esas primeras transformaciones puntuales, gracias a la adquisición y reserva de suelo estratégico (Solans Huguet, 2020, p. 12). El parque de la España Industrial, en Barcelona, ejemplifica bien esta estrategia de intervención. La ocasión es el traslado de una antigua fábrica textil a la periferia barcelonesa, donde el PGM había calificado casi 3 ha como zona de remodelación privada y 2 ha de sistemas de equipamientos. El fuerte peso del activismo vecinal evitó la construcción masiva de viviendas en el área, consiguiendo un nuevo espacio público e instalaciones deportivas para el barrio (Solans Huguet, 2020, p. 293). De forma paralela, en Madrid se desarrollan entre 1979 y 1999 un número elevado de actuaciones entre plazas y calles (246 en las primeras y 889 en las segundas) (López de Lucio & al., 2016, p. 406).

Otras estrategias son análogas, como el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) del barrio Belén, en Valladolid, al aprovechar vacíos para corregir déficits del tejido urbano y recomponer una trama para generar espacios públicos, viviendas y dotaciones (Fernández Maroto & Pedruelo Martín, 2019, p. 138).

Las operaciones de ambición y escala más notable pueden verse como una reformulación de la 'reforma interior' a nuevas necesidades y programas, desde un urbanismo proyectual. El caso de San Francisco el Grande en Madrid ejemplifica bien esta nueva concepción, donde la apertura de nuevas calles conlleva también la recomposición de las tramas urbanas existentes (López de Lucio & al., 2016, pp. 36–39). El programa de 'remodelación de barrios' de Madrid es un hito por los esfuerzos económicos en la intervención; por la experimentación de nuevas formas urbanas, como en la operación del 'Pozo del Tío Raimundo'; y por el interés de superar la deuda con los poblados de menor calidad arquitectónica y urbanística de la ciudad (Vinuesa & al., 1986). Otro hito de distinta naturaleza es el Plan Especial de la Mina, en Barcelona, apostando por una estrategia integrada de rehabilitación edificatoria, reurbanización de espacios públicos vinculados a nuevas accesibilidades y la introducción de nuevas tipologías residenciales (López de Lucio, 2008).

Desde la perspectiva actual, todas estas operaciones de regeneración urbana cobran valor por su capacidad de integrar renovación y rehabilitación, adaptando los tejidos ordinarios a nuevos estándares residenciales y de espacio público, con posibilidad de paliar déficits urbanísticos como la falta de equipamientos o complejidad urbana.

2.3. Renovación de tejidos urbanos obsoletos

A partir de la crisis de la década de 1970, las ciudades europeas han experimentado un proceso de desindustrialización y globalización económica que ha llevado a la proliferación de áreas obsoletas en diversos sectores urbanos. Aunque las situaciones urbanas son diversas, la obsolescencia de áreas industriales, ferroviarias, portuarias o militares ha generado vacíos urbanos que ofrecen grandes oportunidades de regeneración urbana. Generalmente se trata de enclaves en el tejido urbano, sobre los que se promueven estrategias para la integración en el entorno, mejora de la conectividad y fomento de mejoras en un ámbito más amplio. En ciudades

con una base industrial importante, como Bilbao o Barcelona, estas transformaciones han sido especialmente significativas y de gran alcance, aunque la voluntad de reutilizar estos enclaves urbanos ha sido común a todas las ciudades.

Bilbao inicia su reconversión con la creación del Consorcio de la Ría de Bilbao en 1992, entidad encargada de la coordinación y gestión del proyecto de regeneración urbana, con el Plan Especial de Reordenación Urbana de Abandoibarra de 34 ha anteriormente ocupadas por muelles e industrias obsoletas, terreno baldío, contaminado y desconectado. El Museo Guggenheim actuó como catalizador clave de esa transformación, que comprende nuevas infraestructuras, espacios públicos, equipamientos, hoteles y oficinas, además de viviendas (Cenicacelaya & al., 2001). Posteriormente, otras actuaciones, como el proyecto de Bolueta y, a una escala mayor, Zorrotzaurre, han seguido esa estrategia de regeneración urbana y paisajística (UN-Habitat, 2014).

En Barcelona, muchas áreas obsoletas ya habían sido identificadas e incluidas en el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976 para su transformación en nuevos espacios libres y equipamientos públicos. Proyectos como el de Renfe Meridiana, sobre instalaciones ferroviarias obsoletas, fomentan una mayor complejidad urbana (actividades comerciales, en menor medida hoteleras y oficinas), en torno a un parque que responde al déficit histórico de los barrios de la periferia norte de la ciudad (Barcelona Àrea d'urbanisme i obres públiques Planejament urbanístic, 1992, pp. 144–145). Del mismo modo se proyectan nuevos parques que reutilizan antiguas instalaciones industriales o estaciones de ferrocarril obsoletas (Parc de la Pegaso, Can Dragó, Parc de Sant Martí, Parc del Clot, Parc de la Maquinista o Parc de la Estació del Nord).

En general, casi todas las ciudades aprovechan la implementación de nuevas infraestructuras como oportunidad para la integración y superación de vacíos urbanos. La llegada del ferrocarril de alta velocidad ha significado una oportunidad análoga en las ciudades de Sevilla o Zaragoza. En Sevilla la construcción de Santa Justa en 1992 favoreció la remodelación del barrio de San Pablo-Santa Justa gracias a la oportunidad de soterramiento de la infraestructura ferroviaria. La nueva estación intermodal de Delicias, en Zaragoza, propició una doble estrategia: creación de un nuevo sector urbano e integración de los barrios anteriormente divididos por el ferrocarril. El enclave de la antigua estación del Portillo, todavía en proceso de transformación en un parque equipado, plantea usos mixtos de vivienda, terciario y equipamientos culturales, como el CaixaForum como principal catalizador (Marco Fraile & Buil Guallar, 2009). Otro ejemplo, no tan exitoso, es la operación del sector Ariza, en Valladolid, sobre antiguos terrenos ferroviarios, industriales y militares. Al optar por una simplificación en la gestión del ámbito, la ordenación final no aprovecha el potencial de la ubicación para lograr una integración efectiva de las piezas que lo componen (Fernández Maroto & Pedruelo Martín, 2019, p. 184).

2.4. Remodelación de infraestructuras de movilidad

El proyecto urbano ha tenido una relación siempre estrecha con la movilidad urbana. Desde la fascinación que producía en los inicios del urbanismo moderno, cuando las infraestructuras de transporte y el automóvil adquirieron un considerable protagonismo, hasta su reconsideración progresiva en las últimas décadas con la atención a la escala humana y su compromiso con aproximaciones medioambientales (salud, ruido, contaminación, etc.). En paralelo a las experiencias de contención del tráfico privado y potenciación de la movilidad colectiva para la recuperación de espacios públicos mediante estrategias de peatonalización, emergen proyectos urbanos innovadores más integrados sobre la remodelación de viario. Es el caso de Via Julia, en la década de los ochenta en Barcelona, al establecer nuevas conectividades entre tejidos urbanos desestructurados (Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 2024). En este mismo periodo, el peso de las demandas vecinales influiría en el diseño final de las rondas o cinturones viarios de Barcelona que apostaron por soluciones de compromiso entre los requerimientos de la movilidad automovilística de alta capacidad, la continuidad peatonal transversal entre tejidos, así como la oportunidad para la generación de nuevos espacios públicos y dotaciones en los barrios de las primeras periferias (Barcelona Àrea d'urbanisme i obres públiques Planejament urbanístic, 1992). Estas soluciones de compromiso entre las necesidades operativas de la infraestructura, la conectividad longitudinal y transversal con énfasis en la recualificación del espacio público es común a todos estos proyectos, también ejemplificados por el corredor ferroviario de la estación de Sants (Clos, 2008).

Las operaciones de remodelación han encontrado oportunidades para el proyecto urbano en la liberación de suelos afectados previamente por infraestructuras, generalmente ferroviarias.

El proyecto para el Pasillo Verde Ferroviario en Madrid fue pionero por la capacidad de integrar la infraestructura ferroviaria a través del soterramiento, con el objetivo de potenciar una nueva conectividad longitudinal en superficie dentro de un sistema más amplio de espacios públicos sobre los terrenos de antiguos talleres o instalaciones desmantelados (López de Lucio & al., 2016, pp. 44–47). A otra escala, el caso del denominado corredor 'Oliver-Valdefierro', en Zaragoza, utiliza una estrategia análoga de integración de barrios a partir de la supresión de una línea de ferrocarril (Marco Fraile & Buil Guallar, 2009). El desmantelamiento de infraestructuras viarias también genera oportunidades, con la significativa demolición del 'scalextric' de la Glorieta Carlos V como operación estructural del Plan de 1985 de Madrid para la generación del gran intercambiador de Atocha (López de Lucio & al., 2016, pp. 410–413); o más recientemente el caso del nudo viario de Glorias, en Barcelona, con su reconversión en un gran parque para la ciudad mediante el soterramiento de la Gran Vía en la entrada norte de la ciudad (Colegio de Arquitectos de Cataluña, 2024).

La implantación de nuevos modos de transporte colectivos es también una gran oportunidad para el proyecto urbano. El caso del tranvía-metro de Valencia ejemplifica la reconversión de infraestructuras ferroviarias locales e inconexas en un sistema para el transporte interurbano (Taberner Pastor & al., 2007). La reincorporación de los sistemas tranviarios a la ciudad son una oportunidad con mayor incidencia en la reconfiguración del espacio público, tal como demuestra también el caso de Zaragoza (Alday & Jover Biboum, 2023). Todos estos proyectos demuestran la capacidad de establecer nuevas accesibilidades, priorizar la escala humana, la seguridad del espacio público y resolver los nuevos compromisos medioambientales. Al trabajar principalmente sobre el plano del suelo utilizan instrumentos propios de la reurbanización para la redistribución de los usos del espacio público, aunque dependiendo de la ocasión incorporan otros instrumentos propios del planeamiento.

2.5. Extensión residencial y nuevos ensanches

Al mismo tiempo que se ponían en marcha intervenciones en la ciudad heredada, surgían proyectos urbanos dirigidos al fomento y desarrollo de nuevas piezas residenciales. Evidentemente sujetas a los grandes ciclos inmobiliarios, los proyectos urbanos de extensión residencial presentan una gran diversidad en los objetivos, oportunidades y límites de su actuación. Estos proyectos han sido una ocasión para la experimentación en la creación de tejido urbano y sus tipologías asociadas. Entre las operaciones innovadoras en el uso de nuevas tipologías de principios de la década de los ochentas se encuentra el Plan Parcial de 1981 de Pino Montano en Sevilla. Frente a la producción de vivienda masiva en bloque abierto, el proyecto propone tipos y agregaciones que reinterpretan formas urbanas de los ensanches tradicionales, con sus calles y manzanas (Rubert, 1985). Como Pino Montano, tantos otros desarrollos en España adoptan formas residenciales análogas como crítica a los problemas asociados a proliferación de edificación abierta durante el periodo desarrollista, dando origen a los denominados 'nuevos ensanches' residenciales (López de Lucio, 2017; Monclús, 2020). Desde otra óptica, proyectos como 'Sociópolis', en Valencia, experimentan nuevas formas residenciales en ámbitos de transición urbano-rural, aunque la crisis inmobiliaria y también lo utópico del proyecto limitarían sus efectos.

Otros proyectos de extensión residencial han sido una oportunidad para el remate y cosido de tejidos heredados inconexos. Es el caso del Ensanche del Este, en Madrid, resultado de una de las operaciones estructurales incluidas en el Plan de 1985. El nuevo desarrollo se apoya sobre el polígono residencial del Gran San Blas, generando continuidades con la ciudad existente (López de Lucio & al., 2016, pp. 324–327). Esta estrategia de simbiosis, donde los nuevos desarrollos pueden tener un efecto de palanca para la regeneración y dinamización de tejidos vecinos, se observa en otros casos de estudio como el Plan parcial Txurdinaga en Bilbao, la actuación de Parque Alameda en Valladolid, el Paseo Longares en Zaragoza o el caso de Getafe Norte, también en el área funcional de Madrid (Bilbao, 2013; Fernández Maroto & Pedruelo Martín, 2019; Martínez Callejo, 2009; Monclús & al., 2012). La capacidad de pensar el fragmento urbano más allá de la pieza residencial está ligada también en determinadas actuaciones a la creación nuevas centralidades, al ser una oportunidad para el desarrollo de otros usos estratégicos (ver epígrafe 2.6).

Más allá de estas oportunidades, debe reconocerse que las operaciones más comunes tienden a formar nuevos enclaves residenciales, con carácter autónomo debido a un diseño urbano centrado en una movilidad dura, generalmente aislados de los tejidos urbanos próximos. Más aún cuando el ciclo de la burbuja inmobiliaria iniciada en los noventa tendía

a procesos de descentralización y ocupación del suelo de nuestras ciudades. Ejemplos como el de Leganés Norte, en el área metropolitana de Madrid, (López de Lucio, 2004), desarrollan piezas muy aisladas, rodeadas de infraestructuras que pueden resultar grandes barreras urbanas. A pesar de estas limitaciones, interesa reconocer el potencial de los nuevos ensanches para superar la visión convencional de los planes parciales, en desarrollo del planeamiento vigente. Experimentación, cosido y activación son valores significativos para el diseño y desarrollo de nuevas piezas residenciales, que pueden contribuir significativamente a la calidad del tejido urbano.

2.6. Creación de nuevas centralidades

El desplazamiento de la centralidad urbana ha sido producto de las lógicas del mercado inmobiliario y también de importantes iniciativas de planeamiento y proyectos urbanos estratégicos. Como ocurre en las ciudades europeas, las españolas también experimentan un doble movimiento durante el periodo, con la descentralización residencial y de actividades terciarias a la vez que se produce una recentralización de otras, correspondiente a la progresiva recuperación de la ciudad histórica y de las áreas centrales. Una de las estrategias más novedosas desde la década de 1980 es, precisamente, la estrategia consistente en la promoción de nuevos polos o 'áreas de centralidad' donde ubicar nuevas actividades, básicamente equipamientos y terciario. Se trata, en general, de reordenar determinados espacios en ámbitos pericentrales o periféricos, basándose en el análisis retrospectivo y prospectivo a partir de diversos escenarios, tratando de superar las visiones anteriores de centros direccionales o especializados que se habían formulado en los planes estructurales del periodo desarrollista.

Barcelona es pionera en la formulación y aplicación de esas estrategias, con el plan de 'Áreas de Nueva Centralidad' de 1986, que plantea de forma explícita una línea de actuación dirigida a la promoción económica pero también al reequilibrio de usos y dinámicas urbanas (Ajuntament de Barcelona, 1987; Busquets, 1992). Se definen entonces doce áreas, de las cuales cuatro eran las vinculadas a las operaciones olímpicas, que el ayuntamiento se comprometía a desarrollar con el horizonte de los Juegos Olímpicos de 1992. En las demás se plantearon diversas formas de cooperación con la iniciativa privada bajo la dirección del sector público. Dichas áreas, diversas en tamaño, mezcla de usos y posición urbana, se conciben como polos o piezas urbanas destinadas a recualificar e integrar tejidos urbanos degradados o subequipados, con nuevos equipamientos y con la recualificación del espacio público. Cada una se desarrolla con sus propios ritmos y condiciones urbanas, desde aquellas que enfatizan en el requilibrio de déficits, mientras otras potencian ejes terciarios, como el sector de la Calle Tarragona que conecta con la Plaza de España. Además de esas áreas barcelonesas, destacan otras a escala metropolitana, como la Marina de Badalona, un área de centralidad metropolitana de carácter lúdico, cultural y residencial, que genera efectos inmediatos en los indecisos barrios circundantes, así como en la imagen integral de la ciudad (Ferrer, 2004).

En Madrid se puede destacar el proyecto para Mendez Álvaro, propuesto en el Plan General de 1985 dentro de su estrategia de reequilibrio Norte-Sur de la ciudad. Se trata de un centro terciario equipado, integrado en un nodo de gran accesibilidad, en proximidad de la estación de Atocha conectado con la M-30. Se desarrolla a través de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) que preserva en parte la memoria industrial del lugar y que, progresivamente, se va convirtiendo en una zona mixta de oficinas y un parque próximo (Parque Tierno Galván) (López de Lucio & al., 2016, pp. 360–363). Algunos de los nuevos polos de centralidad se asocian a eventos internacionales o grandes operaciones estratégicas. A distintas escalas, es el caso de Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia, un proyecto representativo —aunque no precisamente ejemplar—, de las grandes operaciones del periodo anterior a la crisis de 2008 (Cucó i Giner, 2013, pp. 201–228). Con un contenido distinto, y sin haber sido incluido en el planeamiento urbano de forma explícita (de Miguel González, 2014), el impulso de la Exposición Internacional Zaragoza 2008 dio lugar a un parque empresarial en un parque metropolitano equipado que actúa como catalizador del Plan de Riberas del Ebro requilibrando sectores en ambas márgenes del río (Monclús, 2007).

2.7. Integración de frentes de agua e infraestructuras verdes

La transformación de los *waterfronts* y *riverfronts*, términos empleados como denominación genérica para los frentes marítimos y fluviales de las ciudades, constituye un episodio central en los procesos urbanos experimentados, sobre todo a partir de los años ochenta y noventa del

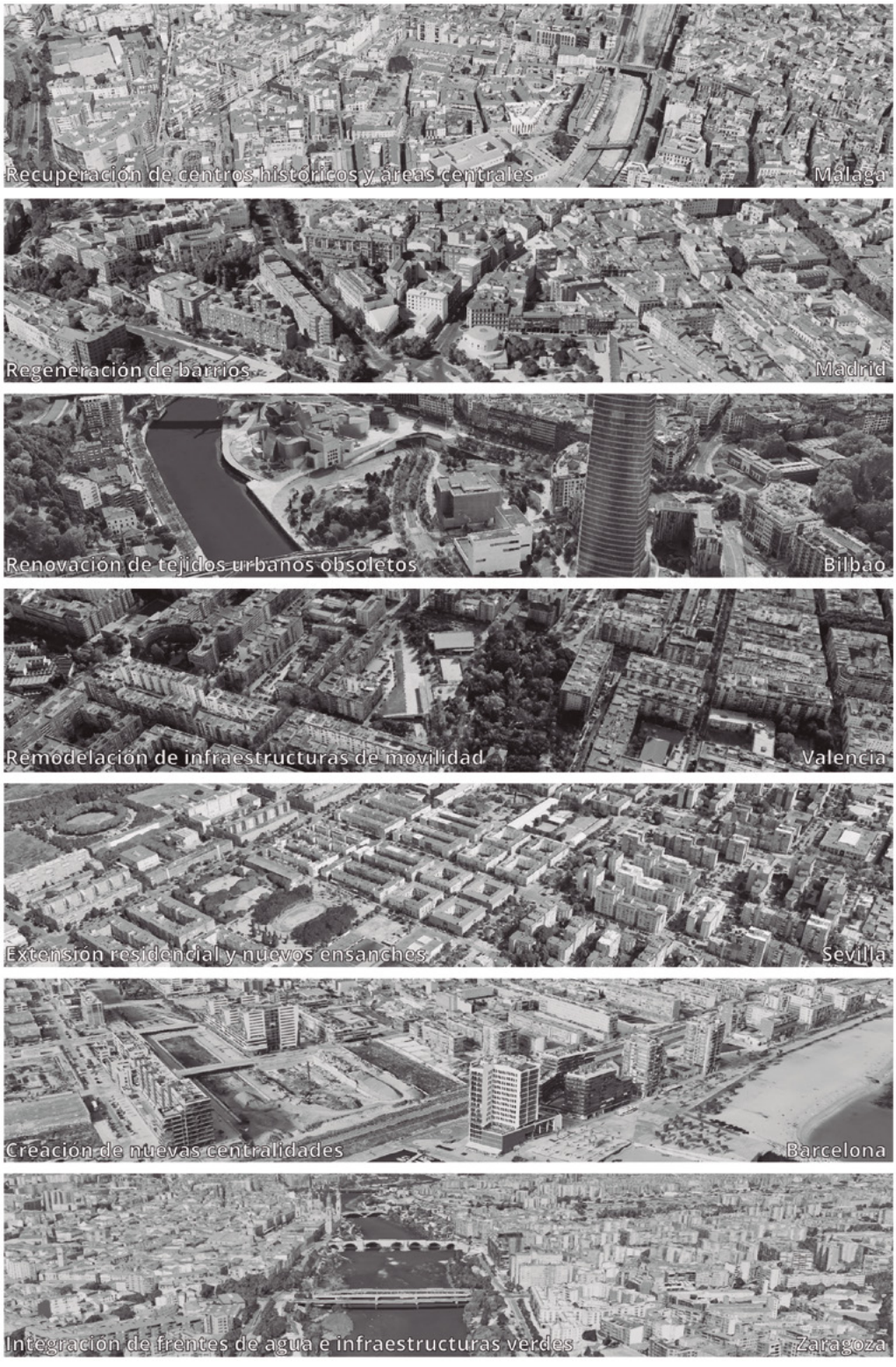


Fig. 2 / Siete actuaciones urbanas en siete ciudades

Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps

pasado siglo. Los proyectos urbanos correspondientes han tenido como objetivo principal "abrir la ciudad al agua", eliminando las barreras impuestas por las actividades portuarias y fluviales para crear nuevas fachadas urbanas. Mientras que los *waterfronts* portuarios han recibido mucha atención, al convertirse en lugares estratégicos y en espacios de oportunidad para la renovación urbana, los *riverfronts* urbanos también han sido objeto de importantes estrategias de recuperación, aunque menos discutidos en la literatura especializada (Monclús, 2016).

En Barcelona, la idea de "abrir la ciudad al mar" ha sido una aspiración histórica, reflejada en planes urbanísticos desde principios del siglo XX (Camerin, 2019). La renovación del Moll de la Fusta en 1982 marcó el inicio de una serie de transformaciones que culminaron con los Juegos Olímpicos de 1992 y consiguió una primera permeabilización del frente portuario, eliminando las barreras que lo segregaban del resto de la ciudad con una operación combinada de proyecto viario y recualificación de espacio público. La construcción de la Villa Olímpica, en un área previamente inaccesible y contaminada, fue un hito en la revitalización de la fachada marítima (Muxí, 2011). Este proyecto supuso una potente operación de regeneración urbana con la renovación de áreas industriales obsoletas, mejorando las infraestructuras e integrando el frente marítimo en el tejido urbano de Barcelona, creando una nueva área eminentemente residencial y reconvirtiendo un amplio sector industrial en desuso.

Uno de los episodios más destacados de este tipo de actuaciones inscritas en un renovado ecourbanismo paisajístico es el proyecto Madrid Río. El proyecto implica el soterramiento de la autopista M-30 y la creación de un parque lineal de más de 5 km a lo largo del río Manzanares. La transformación resultante ha mejorado significativamente la calidad de vida urbana, conectando diversas zonas verdes y permitiendo a los ciudadanos redescubrir y apropiarse del río como un elemento identitario de la ciudad. La estrategia más amplia de Madrid Río ha logrado difundir la centralidad hacia el sur de la ciudad, promoviendo la integración de espacios públicos y revitalizando áreas anteriormente dominadas por infraestructuras de transporte (Ezquiaga, 2023).

En Zaragoza, la apertura de la ciudad al río Ebro fue el eje central de las intervenciones urbanísticas del Plan de Riberas y el proyecto Expo Zaragoza 2008, recogidos en el Plan de Acompañamiento (Monclús, 2008). El nuevo parque lineal del Ebro y el Parque del Agua, resultado de estas intervenciones, conectan diversos espacios significativos a lo largo del río, creando una infraestructura verde continua. Las intervenciones a lo largo del Ebro han reemplazado las soluciones hidráulicas convencionales por enfoques que garantizan la continuidad del parque lineal, incluyendo nuevos puentes y pasarelas, transformando el río de una barrera a un espacio integrador de ambas márgenes del mismo (Alday & Jover Biboum, 2023). En otras ciudades españolas también se han llevado a cabo proyectos análogos de recuperación de frentes de agua o de reconversión de los mismos en elementos importantes del sistema de infraestructuras verdes. Valencia ha transformado el antiguo cauce del río Turia en un extenso parque urbano, el Parque del Turia, que sirve como un corredor verde que atraviesa la ciudad. Sevilla ha revitalizado la dársena del Guadalquivir, especialmente con las intervenciones asociadas a la Expo 92 y el Parque Guadaira, aunque este último aún está en desarrollo (Sainz Gutiérrrez, 2020).

3. Complejidad y ambivalencia de los proyectos urbanos

> "Me parece que casi todos los casos considerados de éxito en las transformaciones urbanísticas importantes de las dos últimas décadas fueron adoptados y desarrollados al margen, cuando no en contra, de las previsiones de los planes vigentes. Para lo bueno, en muchos casos, y para lo malo en otros"
> (Portas, 2004, p. 223).

> "En lugar de regular el crecimiento urbano, el urbanista se había dedicado a fomentarlo con todos los recursos que tenía a su alcance. La idea que dominaba era que la ciudad era una máquina de crear riqueza y que la función principal del urbanismo era engrasar la maquinaria. El urbanista se identificó cada vez más con el promotor, su tradicional adversario; el guardabosques se había convertido en cazador furtivo"
> (Hall, 1996, p. 354).

Retomando las reflexiones sobre la naturaleza y la emergencia del proyecto urbano en la década de 1980, podemos replantearnos dos cuestiones cruciales a partir de los casos analizados. Por un lado, se deben considerar las relaciones entre el planeamiento urbanístico y los proyectos urbanos, ahora con una perspectiva retrospectiva que abarca cinco décadas de desarrollo. Por otro lado, es necesario evaluar la eventual eficacia y los límites de los proyectos urbanos.

Estrategia urbana	Fecha proyecto	Fecha ejecución	Ciudad
1. Recuperación de centros históricos y áreas centrales	1980	1980-	Barcelona
	1981; 1986; 1989	1981-	Málaga
	1978-83	1983-2008	Sevilla
	1998	1998-	Madrid
	2019	2019-21	Valencia
2. Regeneración de barrios	1983	1985	Barcelona
	1976-77; 1978; 1980-81	1980-87	Madrid
	1982	1985-96	Madrid
	1986	1986-89	Valladolid
	1990	1990-92	Málaga
	2002-04	2005-	Barcelona
3. Renovación de tejidos urbanos obsoletos	1984	1984-2009	Barcelona
	1987	1988-91	Sevilla
	1983-85	1991-	Madrid
	1993	1993-2006	Bilbao
	2002	2002-11	Málaga
	1997; 2002	2003-	Zaragoza
	1996; 2002	2004-	Valladolid
	2004	2014-	Bilbao
4. Remodelación de infraestructuras de movilidad	1987	1992	Barcelona
	1988-89	1996	Madrid
	1985	1986-92	Barcelona
	1991-2000	1992-2003	Valencia
	1999	2007-12	Zaragoza
	2007	2009-13	Zaragoza
	2005-13	2014-16	Barcelona
	2007; 2014-17	2014-19	Barcelona
5. Extensión residencial y nuevos ensanches	1981	1981	Sevilla
	1989-90; 1995	2005	Madrid
	1961; 1968	1968-2002	Bilbao
	1991	1993-00	Barcelona
	1992	1993-2000	Madrid
	1992	1993-99	Madrid
	1991	1994-97	Valladolid
	1992	1995-2007	Zaragoza
	2002-05	2006-	Valencia
6. Creación de nuevas centralidades	1991	1991-2009	Valencia
	1987; 1990-92; 2002-03	1992-99,2005-08	Madrid
	1999	1999-	Barcelona
	2009	2009-17	Bilbao
	2004; 2012	2013-	Bilbao
	1993; 2018	2018-	Madrid
7. Integración de frentes de agua e infraestructuras verdes	1981	1981-87	Barcelona
	1985	1985-2007	Valencia
	1986	1986-92	Barcelona
	1987	1987-92	Sevilla
	2001; 2005	2005-08	Zaragoza
	2005	2007-11	Madrid
	2009; 2010	2010-14	Sevilla
	2017	2019-21	Madrid

Actuaciones	Superficie (ha)	Espacio público	Infraestructura	Patrimonio	Dotaciones	Terciario	Vivienda	Paisaje
Del Liceo al Seminario	19,5		●		●	●		
PERI Trinidad-Perchel	22,9	●		●	●		●	
Plan Especial Alameda-Feria	3,6	●		●		●		
Área de Rehabilitación Preferente de Lavapiés	34,5	●			●			
Peatonalización de las plazas del Mercado, Reina y Ayuntamiento	4,2	●		●				
Parque de la España Industrial	6,0		●		●			●
Pozo del Tío Raimundo	32,5	●				●	●	
Gran Vía de San Francisco	16,3	●		●	●	●	●	
PERI barrio de Belén	1,3	●			●		●	
Parque de Huelin	11,3	●					●	●
Plan Especial de Reforma y Reordenación de La Mina	21,2	●			●		●	
Renfe Meridiana	30,0	●			●	●	●	
Soterramiento del ferrocarril y nueva estación de Santa Justa	22,1	●	●					
Madrid Atocha	14,5		●	●				
Masterplan de Abandoibarra y recuperación de la margen izquierda de la Ría del Nervión	20,0	●			●	●		●
Ciudad-Puerto Muelle 1 y 2	7,5	●			●	●		●
Estaciones Portillo - Delicias	64,7		●			●		
Ariza	21,5				●		●	
Bolueta	4,5						●	●
Ronda de Dalt (tramos Vall d'Hebron / Nou Barris)	60,3		●					
Pasillo Verde Ferroviario	68,2		●			●	●	
Via Julia	3,6		●	●				
Tranvía - Metro	23,0	●	●					
Corredor verde Oliver-Valdefierro	33,6	●			●			
Línea 1 Tranvía	51,2	●	●					
Sants Integración ferroviaria trasera	5,0	●	●					●
Plaza de las Glorias	4,5 / 12	●	●					●
Pino Montano	125,0				●		●	
Ensanche del Este o Las Rosas	162,5					●	●	
Plan Parcial de Begoña-Txurdinaga	97,7				●		●	
Can Mulà (Mollet del Vallès)	12,4	●			●	●	●	
Getafe Norte	138,5				●		●	
Leganés Norte	92,2				●		●	
Parque Alameda	44,3				●		●	
Paseo Longares	15,9				●		●	
Sociópolis: conjunto residencial agrourbano inacabado	35/20				●		●	
La ciudad de las artes y las ciencias	35,0				●			
Méndez Álvaro	22,6			●	●	●	●	
Puerto urbano / Marina (Badalona)	62,2	●			●	●		●
Masterplan de Garellano	18,0				●	●	●	
Plan Especial de Zorrotzaurre	83,9				●	●	●	
Madrid Nuevo Norte (Chamartín)	319,1		●			●	●	
Moll de la Fusta	9,1		●	●				●
El jardín del Turia (plan proyecto de Bofill, Parque de Cabecera, concurso de desembocadura)	136,0	●						●
Villa Olímpica	45/130				●		●	●
Expo'92 Cartuja y Recuperación de la continuidad de la dársena fluvial	415,0	●			●	●		●
Expo Zaragoza y Plan de Riberas	161,4	●			●	●		●
Madrid Río	121,0	●	●					●
Parque del Guadaira	56,2	●						●
Plaza de España y entorno	9,0	●	●	●				●

Fig. 3 / Análisis comparativo de proyectos y actuaciones urbanas (1975-2025)

Fuente: Elaboración propia

La inquietante reflexión de Portas plantea una cuestión fundamental: ¿hasta qué punto es positiva o deseable cierta autonomía en los proyectos urbanos? En este contexto surge el concepto de 'oportunidad', a menudo asociado a estrategias agresivas para el aprovechamiento de situaciones 'excepcionales'. Estas estrategias pueden contar con la complicidad de las administraciones o incluso ser impulsadas por ellas a través de proyectos urbanos estratégicos, lo que a menudo despierta las sospechas de irregularidad. La desregulación urbanística se traduce a veces en exigencias de modificación del planeamiento vigente, argumentando la rigidez de sus determinaciones. Como señalaba Peter Hall refiriéndose al giro neoliberal de la década de 1980, el planeamiento urbanístico convencional cayó en descrédito e invirtió sus objetivos, identificándose cada vez más con los del promotor, 'su tradicional adversario' (Hall, 1996, p. 354).

Naturalmente, se trata de generalizaciones que deben ser contextualizadas y matizadas. No es lo mismo lo que ocurría en el Reino Unido de Tatcher que lo que caracterizó al urbanismo de la Transición en España (de Terán, 1999). El emblemático Plan de Madrid de 1985 fue tanto un plan 'reformista', en el sentido de Campos Venuti, como un plan 'morfologista' (Ezquiaga, 2019; García-Pablos, 2019). En el contexto de la década de 1980, la exacerbación del discurso morfologista, la proliferación de proyectos urbanos, a veces concebidos solo como 'arquitectura a gran escala' y, en ciertos sectores, la descalificación oportunista del planeamiento urbano derivaron en un fuerte 'ensimismamiento' disciplinar con la percepción de que se trataba de enfoques excluyentes (López de Lucio, 1993, pp. 243–250). En realidad, como apuntaba Campos Venuti, se trataba de una falsa alternativa en la dicotomía entre plan y proyecto (Venuti, 1984). De ese modo, el llamado 'urbanismo de los arquitectos' dio lugar a diferentes interpretaciones, entre las cuales las de Manuel de Solà-Morales contrastaban con las de Fernando de Terán. Posteriormente, se evidenciaron las convergencias y se fue aceptando la necesidad de ambas aproximaciones que cuentan con una larga tradición en la cultura urbanística (Monclús, 2023).

Frente a la dicotomía plan-proyecto, ahora se reconoce generalmente las ventajas que proporciona el proyecto urbano —en cuanto a flexibilidad y agilidad— como desarrollo del plan o como modificación del mismo. Como señala Ezquiaga, se trata de recuperar un 'saber proyectual clásico' y desarrollar un instrumento que "*desborda y supera la dicotomía entre planeamiento urbanístico y proyecto arquitectónico*". La propuesta del proyecto urbano se basa en la viabilidad y ejecución de planes o proyectos de escala intermedia, ofreciendo una alternativa más flexible y concreta al plan general convencional, facilitando así transformaciones urbanas a medio plazo con mayor credibilidad y éxito (Ezquiaga, 2011).

Por otro lado, algunos autores proponen una vinculación más intensa entre planes y proyectos "*en un solo concepto-acción a partir de un programa político que permita desarrollos integrales localizados*" (Borja, 2011). Sin embargo, en nuestra revisión de los proyectos urbanos españoles, no siempre se encuentra esa vinculación programática, prevaleciendo las visiones oportunistas y sectoriales en la toma de decisiones. En cualquier caso, se comprueba que los proyectos urbanos suelen tener efectos más allá de su ámbito de intervención estricto y prolongados en el tiempo. La eventual gentrificación inducida por algunos proyectos, uno de los problemas más señalados, no impide actuaciones necesarias en paralelo, en la vivienda pública, transporte, etc. (Nel·lo, 2018). Además, la eficacia de los proyectos urbanos es más limitada en las llamadas 'nuevas periferias' suburbanas y periurbanas, donde las dificultades de este tipo de intervención son manifiestas. Para afrontar esos retos, emergen otras formas de entender el territorio, como diversas variantes del denominado (eco) urbanismo paisajístico (Díez Medina & Monclús, 2017; Monclús & Ruiz-Apilánez Corrochano, 2022).

La mayor continuidad y vigencia del proyecto urbano reside en su capacidad para situarse de forma equilibrada en la dicotomía entre el proyecto arquitectónico tradicional y el planeamiento urbano dominante, excesivamente tecnocrático, en el que todavía pesan las rigideces de la zonificación convencional. Este equilibrio ofrece un margen considerable para incorporar innovaciones a lo largo del tiempo, permitiendo abordar con eficacia los desafíos contemporáneos de nuestras ciudades.

4. Bibliografía

Acebillo i Marín, J. A. (1990): De la Plaza Trilla a la Villa Olímpica. Notas sobre el progresivo cambio de escala en las intervenciones urbanas de Barcelona entre 1980 y 1992. En *Barcelona y el Sistema Urbano Europeo* (pp. 179–199). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Ajuntament de Barcelona. Àrea d'Urbanisme (1983): *Plans i Projectes per a Barcelona: 1981/1982* (O. Bohigas (Ed.)). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (Ed.) (1987): *Àrees de nova centralitat / New downtowns in Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Area d'Urbanisme i Obres Publiques.

Alday, I. & Jover Biboum, M. (2023): *Ciudades y ríos: Aldayjover arquitectura y paisaje*. New York - Barcelona: Actar.

Bambó-Naya, R. & De la Cal-Nicolás, P. & Díez-Medina, C. & Ezquerra-Alcázar, I. & García-Pérez, S. & Monclús-Fraga, J. (2022): Sobre proyectos de espacios públicos de calidad: estrategias urbanas comparadas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *54*(M), 205–226. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.M22.9

Barcelona Àrea d'urbanisme i obres públiques Planejament urbanístic (1992): *Urbanisme a Barcelona. Plans cap al 92* (Busquets,). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Bilbao, L. (2013): *Urbanismo en Bilbao 1959-1979. Del Desarrollismo Económico a la Transición*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia.

Bohigas, O. (1983): Per una altra urbanitat. En F. Villavecchia (Ed.), *Plans i projectes per a Barcelona, 1981/1982* Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Borja, J. (2011): ¿Un cambio de ciclo o un cambio de época? Siete líneas para la reflexión y la acción / A Change in Economic Cycle or a Change of Period? Seven Thesis for Thought and Action. *Urban*, *1*(1), 83–88.

Busquets, J. (1992): *Barcelona: evolución urbanística de una capital compacta*. Madrid: Ed. Mapfre.

Camerin, F. (2019): From "Ribera Plan" to "Diagonal Mar", passing through 1992 "Vila Olímpica". How urban renewal took place as urban regeneration in Poblenou district (Barcelona). *Land Use Policy*, *89*, 104226. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104226

Campos Venuti, G. (1981): *Urbanismo y austeridad [Urbanistica e austerità, 1978]*. Madrid: Siglo Veintiuno de España.

Cenicacelaya, J. & Bilbao Fullaondo, J. & Alberto Gandía, J. (Eds.) (2001): *Bilbao 1300-2000: una visión urbana*. Bilbao: Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación en Bizkaia.

Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (2024): *European Prize for Uban Public Space*. https://www.publicspace.org/

Climent Soto, L. García Nart, M. & Merello Godino, E. (1990): *Diez años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989*. Madrid: Instituto del Territorio y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Clos, O. (Ed.) (2008): *Barcelona, transformación: planes y proyectos*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Colegio de Arquitectos de Cataluña (2024): *Proyecto de espacio público de la Plaza de las Glorias Catalanas*. Biennal INternacional de Paisatge Barcelona. https://landscape.coac.net/proyecto-de-espacio-publico-de-la-plaza-de-las-glorias-catalanas

Cucó i Giner, J. (Ed.) (2013): *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria: Institut Català d'Antropologia.

de Miguel González, R. (2014): Metamorfosis urbana en Zaragoza. *Biblio 3W, Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, *XIX*(1083).

de Solà-Morales, M. (1987): La segunda historia del proyecto urbano. *UR: urbanismo revista*, *5*, 21–27.

de Solà-Morales, M. (2008): *De cosas urbanas* (Barcelona). Gustavo Gili.

de Solá-Morales, M. & Parcerisa, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, *24*, 33–51.

de Terán, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III: siglos XIX y XX* (Vol. 3). Madrid: Cátedra.

Díez Medina, C. & Monclús, J. (Eds.) (2017): *Visiones Urbanas: de la cultura del plan al urbanismo paisajístico*. Madrid: Abada.

Ezquiaga, J. M. (2011): El proyecto urbano: entre la racionalidad limitada y la utopía fragmentaria. En J. M. Ezquiaga Domínguez & L. González Alfaya (Eds.), *Transformaciones urbanas sostenibles* (pp. 76–97). Madrid: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Ezquiaga, J. M. (2019): Del urbanismo defensivo a la construcción de un discurso global sobre la ciudad. El Plan General de 1985. En C. Sambricio & P. Ramos (Eds.), *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985* (Vol. 1, pp. 256–261). Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Ezquiaga, J. M. (2023): Madrid: frontera. *Revista Arquitectura*, *387*, 108–115.

Fernández Maroto, M. & Pedruelo Martín, E. (Eds.) (2019): *Del plan al plano. 50 años de urbanismo en Valladolid 1969-2019*. Valladolid: Ayuntamiento de Valladolid.

Ferrer, A. (2004): El nuevo urbanismo metropolitano de Barcelona: Badalona, de los déficit a la calidad. *Urban*, *9*, 45–54.

Fiori, M. (Ed.) (2013): *ReVivir el centro histórico: Barcelona, La Habana, Ciudad de México y Quito*. Barcelona: Editorial UOC.

García-Pablos, J. M. (2019): Morfología urbana (o la ordenación de la ciudad). En C. Sambricio & P. Ramos (Eds.), *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985* (Vol. 1, pp. 142–159). Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

Górgolas Martín, P. & Sainz Gutiérrez, V. (2020): *El proyecto urbano de escala intermedia. La redacción de las figuras de planeamiento de desarrollo*. Cádiz: Universidad de Cádiz, Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz.

Hall, P. G. (1996): *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX [Cities of tomorrow, 1988]*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

López de Lucio, R. (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Valencia: Universitat de Valencia.

López de Lucio, R. (2004): Morfología y características de las nuevas periferias. Nueve paisajes residenciales en la región urbana de Madrid. *Urban*, *56–80*(9).

López de Lucio, R. (2008): *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes. La relevancia del planeamiento a través de los premios nacionales de urbanismo*. Madrid:

Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones.

López de Lucio, R. (2017): El "Ecobulevar" del PAU de Vallecas, 1995-2016 Un caso paradigmático de fracaso del planeamiento y el diseño urbanos y de la arquitectura. *ZARCH*, *8*, 42–61. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.201782163

López de Lucio, R. & Ardura Urquiaga, Á. & Bataller Enguix, J. J. & Tejera Parra, J. (2016): *Madrid, 1900-2010: guía de urbanismo y diseño urbano / urbanism & urban design guide*. Madrid: Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, Departamento de Difusión y Cooperación Institucional.

Marco Fraile, R. & Buil Guallar, C. (Eds.) (2009): *Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y urbanismo*. Zaragoza: Demarcación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón.

Martínez Callejo, J. (2009): *Bilbao: desarrollos urbanos, 1960-2000, ciudad y forma*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Masboungi, A. (Ed.) (2002): *Projets urbains en France*. Paris: Le Moniteur.

Matesanz Parellada, Á. (2014): Rehabilitación de los barrios Trinidad y Perchel. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *46*(179), 192–198.

Monclús, J. (2003): The Barcelona model: and an original formula? From 'reconstruction' to strategic urban projects (1979–2004). *Planning Perspectives*, *18*(4), 399–421. https://doi.org/10.1080/0266543032000117514

Monclús, J. (2007): *Exposiciones internacionales y urbanismo. El Proyecto Expo Zaragoza 2008*. Barcelona: UPC.

Monclús, J. (Ed.) (2008): *El urbanismo de la Expo: Plan de acompañamiento*. Barcelona: Actar.

Monclús, J. (2016): Waterfronts y Riverfronts. Recuperación de frentes de agua fluviales como proyectos urbanos estratégicos. El proyecto de riberas del Ebro. *planur-e*, *#07*.

Monclús, J. (2020): De la "ciudad de bloques" a la recuperación de la manzana. Formas urbanas. De la manzana al bloque, revisitado. En C. Llop, M. Cervera, & F. Peremiquel (Eds.), *IV Congreso ISUF-H "Forma urbis y territorios metropolitanos. Metrópolis en recomposición. Prospectivas proyectuales en el siglo XXI". Volumen 7. A3. Teoría, disrupción digital y visualización, praxis, formación y difusión* (pp. 41–57). Universitat Politecnica de Catalunya.

Monclús, J. (2022): Manuel de Solà-Morales y el urbanismo proyectual de los años ochenta. En C. Sambricio (Ed.), *La cultura arquitectónica en los años de la Transición* (pp. 315–330). Sevilla: Editorial de la Universidad de Sevilla.

Monclús, J. (2023): Sobre el urbanismo posible. Conversación con Fernando de Terán. *ZARCH*, *21*, 230–237. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.2023219764

Monclús, J. & Labarta, C. & Díez Medina, C. & Agustín, L. & Bergera Serrano, I. (2012): *Paisajes urbanos residenciales en la Zaragoza contemporánea*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Monclús, J., & Ruiz-Apilánez Corrochano, B. (2022): Forma Urbana y Desarrollo Sostenible. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *LIV*. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.M22

Muxí, Z. (2011): La Villa Olímpica de Barcelona o el Plan de la Ribera revisitado. En J. M. Montaner, F. Álvarez, & Z. Muxí (Eds.), *Archivo crítico modelo Barcelona. 1973 2004* (pp. 76–98). Barcelona: Ajuntament de Barcelona - Departamento de Composición Arquitectónica de la ETSAB-UPC.

Nel·lo, O. (2018): Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *50*(198), 697–715.

Panerai, P. & Mangin, D. (2002): *Proyectar la ciudad [Projet Urbain, 1999]*. Madrid: Celeste.

Portas, N. (1998): L'emergenza del progetto urbano. *Urbanistica*, *110*, 51–60.

Portas, N. (2004): De una ciudad a otra. Perspectivas periféricas. En Á. Martín Ramos (Ed.), *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 221–229). Barcelona: Ediciones UPC.

Roca Blanch, E. (2023): *Urban design project*. Madrid: Fundación Esteyco.

Rodríguez-Tarduchy, M. J. & Altozano, F. (2014): *Función y diseño: una aproximación metodológica al proyecto urbano*. Madrid: Cinter Divulgación Técnica.

Rodríguez-Tarduchy, M. J. Bisbal Grandal, I. & Ontiveros de la Fuente, E. (2011): *Forma y ciudad: en los límites de la arquitectura y el urbanismo*. Madrid: Cinter Divulgación Técnica.

Roncayolo, M. (2002): *Lectures de villes, Formes et Temps*. Marseille: Parenthèses.

Rubert, M. (1985): Un polígono de manzanas. *UR: urbanismo revista*, *3*, 11–23.

Sainz-Gutiérrez, V. (2022): El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *54*(214), 837–856. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.3

Sainz Gutiérrrez, V. (2020): Sevilla y el río Guadalquivir en la planificación reciente: encuentros y desencuentros. *ZARCH*, *15*, 96–109. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.2020154679

Secchi, B. (1989): *Un progetto per l'urbanistica*. Torino: Einaudi.

Solans Huguet, J. A. (2020): *Barcelona 1969-1979. Els anys decisius del planejament de la metròpoli*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, Institut de Cultura. Museu d'Història de Barcelona (MUHBA).

Taberner Pastor, F. & Llopis Alonso, A. & Alcalde Blanquer, C. & Merlo Fuertes, J. L. & Ros Pastor, A. (2007): *Guía de arquitectura de Valencia*. Valencia: ICARO, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia.

UN-Habitat (2014): *BILBAO BOLUETA, URBANISM FOR THE PEOPLE. Urban regeneration and recovery of the natural environment*. Dubai International Award For Best Practice. https://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=4737

Venuti, G. C. (1984): Plan o proyecto: una falsa alternativa. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *59–60*, 55–60.

Vinuesa, J. & Sánchez-Fayos, T. & Oliete, A. (1986): La operación de remodelación de barrios en Madrid. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *68*, 71–87.

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 633-652
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.9

CC BY-NC-ND



Metamorfosis de las formas de crecimiento urbano: genealogía, planeamiento y morfotipología de los modelos de desarrollo urbano en democracia

Javier Ruiz-Sánchez [1]
Inés Aquilué-Junyent [2]

[1] Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
[2] Universitat Politècnica de Catalunya (UPC)

Resumen: Los años entre la muerte del dictador y la consolidación del estado democrático están marcados por profundos cambios: un nuevo diseño institucional en la Constitución democrática, más el derivado de la adhesión a las organizaciones supranacionales, con sus implicaciones competenciales pero también de carácter económico-financiero; el nuevo marco técnico-jurídico de la Ley del suelo y sus reglamentos; la nueva cultura arquitectónico-urbanística, que crítica la modernidad precedente y abraza una incipiente posmodernidad; las transformaciones socioeconómicas sobre las formas de vida y la ciudad deseada. Todos producen una metamorfosis de las formas de crecimiento urbano. Se muestra cómo los patrones morfotipológicos resultantes en los nuevos desarrollos urbanos no responden a un único factor, sino a la imbricación de varios, y la implicación de los mismos en las formas urbanas representativas del último medio siglo.

Palabras clave: Forma urbana; Nuevos ensanches; Proyecto urbano; Proyecto residencial.

Recibido: 30.07.2024; Revisado: 03.03.2025
(1) Correo electrónico: javier.ruiz@upm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7272-9114
(2) Correo electrónico: ines.aquilue@upc.edu; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2813-6191

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Metamorphosis of urban growth forms: planning, management and morphotypology of urban development models in democracy

Abstract: The years between the death of the dictator and the consolidation of the democratic state are marked by deep changes: a new institutional design in the democratic Constitution, plus that derived from joining supranational organisations, with their implications in terms of competences but also in economic and financial terms; the new technical-legal framework of the Land Act and its regulations; the new architectural-urban culture, which criticises the preceding modernity and embraces an incipient postmodernity; the socio-economic transformations on ways of life and the desired city. All produce a metamorphosis of the forms of urban growth. It shows how the resulting morphotypological patterns in new urban developments do not respond to a single factor, but to the interweaving of several ones, and the implication of these in the representative urban forms of the last half century.

Keywords: Urban form; New urban extensions; Urban design; Residential planning; Housing.

1. El contexto internacional de la cultura arquitectónica y urbanística[1]

Resulta difícil, al asomarse desde la preciosa estación elevada de *U-Bahn* de Nollendorfplatz, en Berlín-Schöneberg, relacionar el aparentemente anodino edificio blanco que cierra el vértice nororiental de la plaza (Fig. 1) con la morfología urbana hegemónica en la práctica totalidad de los desarrollos urbanos de los últimos 50 años en España. Se trata de un edificio residencial, de seis plantas más áticos, que alberga aproximadamente 300 viviendas y locales comerciales. El edificio se alinea a dos calles, la Else-Lasker-Schüler Strasse y la Karl-Heinrich-Ulrich Strasse, que comunica con el cercano Tiergarten, situando la fachada sobre la propia alineación de las calles (ello no es exacto en lo que respecta a la segunda, donde se trata de una disposición paralela ligeramente retranqueada). La estructura del edificio se basa en la repetición modular de unidades de fondo edificado de aproximadamente doce metros, cada unidad con una caja de escaleras que permite acceso a dos viviendas, simétricas, por planta: un bloque lineal canónico con una variante necesaria en el diseño del quiebro que conforma la esquina achaflanada.

Un Leon Krier veinteañero en los primeros años setenta del pasado siglo recuerda su paso por el estudio berlinés de Josef Paul Kleihues y el interés del arquitecto titular en el proyecto de este edificio concreto. Poco publicado, casi silenciado en las monografías futuras, el lenguaje arquitectónico del edificio es perfectamente reconocible en la mucho más difundida Manzana 270 de Wedding. La lectura de esta manzana-edificio en la trama berlinesa resulta, cuanto menos, paradójica, sobre todo porque casi todas las memorias que acompañan su difusión en revistas de arquitectura insisten en temas a los que el edificio sólo responde de manera parcial o sesgada. Mientras el paseo por Nollendorfplatz apenas llama la atención sobre el edificio de Kleihues, el edificio de Wedding sorprende. Una manzana cerrada cobra sentido, en la experiencia urbana tradicional, como parte de una morfología muy contrastada, una ciudad tradicional o la racionalización de la misma que suponen los



Fig. 1 / **Dreieck am Nollendorfpltatz. Gerhard Krebs, Josef Paul Kleihues, 1970-73**

Fuente: Javier Ruiz Sánchez, 2024

[1] El presente artículo aborda la revisión de un conjunto de proyectos arquitectónico-urbanísticos e instrumentos de planeamiento enmarcados en su contexto histórico-político a través del estudio de los materiales producidos por la cultura urbanística de las décadas de 1970 y 1980 que permiten trazar una genealogía de las morfotipologías predominantes en los desarrollos urbanos recientes.



Fig. 2 / Manzana 270. Wedding-Berlin. Josef Paul Kleihues, 1973

Fuente: 2c Construcción de la Ciudad, 9, 1977

ensanches decimonónicos. Una manzana cerrada cobra sentido rodeada de manzanas cerradas, no parece una solución natural de diseño arquitectónico para dar respuesta a un edificio aislado, donde cualquier prototipo moderno posibilita la optimización funcional de la respuesta a cualquier programa.

La Manzana 270 (Fig. 2), proyectada y construida en los primeros setenta, se justifica en la recuperación de las trazas del Plan Hobrecht en el entorno de la Vinetaplatz. Pero aquí no es una larga V o L, con vocación de extenderse longitudinalmente sobre la totalidad de la alineación del lote disponible, sino un bloque lineal que se pliega en cada esquina y se cierra sobre sí mismo, no una sucesión de segmentos diversos sino un edificio único.

El primer sesgo es que las alineaciones que delimitan el perfecto rectángulo no necesariamente conforman las calles del Plan Hobrecht. En sentido estricto, dos de las fachadas (norte y este) contribuyen a reconfigurar el recinto en cruz de la descompuesta y difícilmente legible Vinetaplatz. La fachada occidental se alinea a una calle convencional con una dotación y un espacio libre enfrente. La fachada sur se asoma a la Bernauer Strasse, que hoy es una avenida más amplia pero que –en los años en que se proyecta el edificio– se levantaba el Muro, una de las fronteras urbanas más militarizadas del mundo. Cuatro orientaciones distintas a cuatro lados muy diferentes, y la respuesta es una fachada única. No estamos, pese a todo, ante un edificio que busca contextualizarse en la recuperación de una historia interrumpida ni tampoco en las determinaciones espaciales del contexto presente. No se trata de insertarse en el orden urbano sino, por el contrario, de generar orden por sí; no sólo como edificio o manzana, sino, sobre todo, un manifiesto.

El hecho de que medio siglo después la *Manzana 270* apenas llame la atención es la mejor prueba de su éxito. Pero se trata de un prototipo innovador cuyas características tienen consecuencias directas sobre la morfología urbana, entendida dicha morfología no sólo en sus aspectos espaciales sino inseparable de su modelo de producción, gestión y desarrollo funcional. Podemos atrevernos a afirmar que estamos ante el edificio más influyente del último medio siglo; en nuestro país, sin ninguna duda. Se niega la parcelación característica de los ensanches anteriores, de manera que el edificio-manzana impone su fachada no sólo a un segmento de calle sino a la totalidad de un perímetro. De hecho, estamos ante un tipo arquitectónico inequívocamente moderno, un bloque lineal canónico que, en lugar de erigirse en la mejor orientación de acuerdo con las determinaciones de los CIAM, se pliega recuperando la denostada calle corredor. Las dos fachadas del bloque lineal se reconfiguran como fachadas exterior e interior, esta última a un gran patio continuo. La *Manzana 270* de Berlín-Wedding es, en cierta manera, la primera de muchas, aunque, como veremos, la evolución estaba en el ambiente y ello contribuyó aún más a la asunción de éste como tipo hegemónico de una nueva morfología urbana.

Kleihues es encargado de comisariar la IBA, *Internationale Bauausstellung*, exposición internacional de arquitectura llevada a cabo en el Berlín oeste aún dividido a lo largo de la década de los 80. Se trataba de una ciudad todavía muy destrozada, no sólo por la guerra, sino por las consecuencias de la construcción del muro en 1961, generando nuevos vacíos en el entorno contiguo a la franja militarizada. La afluencia de población trabajadora al Berlín occidental, mucha de origen turco, había generado una demanda de vivienda social para las nuevas familias de clase trabajadora, de manera que uno de los objetivos de la exposición era dar respuesta pública a dicha demanda. Frente al antecedente de la InterBau de 1957, que dio lugar al Hansa Viertel, colección de prototipos modernos dispuestos como *máquinas de habitar en el jardín*, la IBA 80-87 adopta como tipo característico la evolución natural de la Manzana 270[2]. Así, los grandes arquitectos o equipos de la época son invitados a desarrollar cada uno un prototipo de edificio para vivienda social que, en no pocos casos, puede ser leído como una adaptación del bloque lineal tradicional a las alineaciones de las trazas antiguas recuperadas (o reinterpretadas), a la manera de la V de Nollendorfplatz.

[2] Nos referimos, evidentemente, a la llamada IBA nueva (Neubau). La muy interesante IBA vieja (Altbau), comisariada por Hardt Waltherr Hämer, en el sector más consolidado del distrito de Kreuzberg tuvo un impacto inmediato sensiblemente menor en nuestro país, aunque muchas de sus enseñanzas tuvieron más largo recorrido de manera puntual.

En muchos casos las innovaciones se limitan a experimentar con las posibles distribuciones en galería, que se demuestran más rentables pero menos funcionales que la convencional sucesión de cajas de escalera-ascensor, de manera que muchos de los edificios apenas son distinguibles por poco más que las referencias autorales de las fachadas. Ello a veces abruma; el conjunto y entorno de la Südliche Friedrichstadt incluye situaciones en las que segmentos completos o casi completos de viario están delimitados por largas fachadas continuas más o menos perceptibles como arquitectura espectáculo. Sin embargo, sí caben interesantes excepciones, sobre todo las que renunciando a la recuperación de una parcelación más tradicional cuestionan el gran patio interior continuo y proponen la introducción de mayor complejidad en los espacios interiores.

Hans Stimmann, futuro director de urbanismo encargado de la planificación del Berlín reunificado, señala como hito de la ruptura teórica *La Arquitectura de la Ciudad* de Aldo Rossi (Stimmann, 2011). El Berlín en permanente transformación, en unos años 80 que ni por asomo vislumbraban la inminente caída del muro al final de la década, es en cierta manera un laboratorio urbano perfecto para poner en práctica a gran escala muchas de las ideas que, como la *Tendenza*, vienen cuestionando los resultados de la aplicación sistemática del funcionalismo radical a la producción de vivienda de masas de las décadas posteriores a la guerra y los *gloriosos* años de recuperación económica. Muchos de estos presupuestos no cuestionan los tipos residenciales modernos *per se*, que por ejemplo la teoría de soportes de Habraken demostró su validez espacial y funcional, sino el resultado acrítico de su imposición sobre el orden urbano. En este sentido la IBA va a ser el gran laboratorio de las posibilidades de imbricación entre las permanencias estructurales y la necesaria evolución tipológica que Rossi había apuntado como base de la arquitectura de la ciudad. El propio Rossi tendrá la oportunidad de aportar a esta demostración tanto en sus edificios para la IBA como en sus postreras aportaciones a la ciudad reunificada bajo la dirección de Stimmann (Ruiz Sánchez, 2009). El propio Stimmann insiste en el papel de la IBA como gran experimento y cómo su internacionalización supone el gran ensayo de la morfotipología consiguiente a escala europea.

Así, la influencia de la IBA berlinesa en los nuevos desarrollos españoles va a ser absoluta. Entre los equipos internacionales invitados cabe destacar la participación de dos equipos catalanes. Tanto el equipo 2c de Salvador Tarragó en la Anhalter Strasse como, a apenas una manzana, MBM Martorell-Bohigas-Mackay en la Kochstrasse van a indagar sobre las capacidades urbanas del nuevo tipo. Hay que recordar que *2c Construcción de la ciudad* de Tarragó y Carlos Martí va a ser desde Barcelona en los años 70 una de las grandes difusoras de debate y ejemplos de las nuevas formas de producción de ciudad, más o menos rupturistas con la ortodoxia moderna, más o menos antecedentes de una cierta posmodernidad. Y que, a partir de mitad de los años 80 en Madrid, dirigida por Luis Fernández Galiano y Antonio Vélez Catrain, *A&V Monografías de Arquitectura y Vivienda* se va a convertir en la referencia madrileña en arquitectura de la ciudad, al menos en la etapa inicialmente impulsada por la *Sociedad Estatal de Gestión para la Rehabillitación y Construcción de Viviendas* (SGV). *2C* publicará de manera casi pionera a Kleihues, incluida la Manzana 270 (*2c*, 1977), además de a Rossi, Grassi y otros, enriqueciendo la cantidad de información (y de referencias) en nuestro país, en una línea importante que combina edición de proyectos con debate teórico y aportación histórica, con la ciudad en el centro del propio debate. En torno a *2c*, desde la segunda mitad de los años 70, se difundirá en cada región de nuestro país, de Galicia a Andalucía, del País Vasco a Cataluña, ese *nuevo racionalismo* que en Europa se desarrolla desde, por ejemplo, los *Archives d'Architecture Moderne*, que en paralelo a la Tendenza italiana aportan, desde la Escuela de La Cambre dinamizada por Maurice Culot, la visión de la arquitectura como arte de construir (reconstruir en su caso) la ciudad (AAM, 1978). *A&V* en la década siguiente dedicará (hoy diríamos que de manera casi necesaria) sus dos primeros y míticos números de 1985 a la IBA y, si bien el debate urbanístico irá perdiendo peso en la línea editorial posterior de la revista, la mencionada etapa inicial no puede separarse de algunas ciertas derivas de la arquitectura residencial de los posteriores años de la sobreproducción de vivienda.

Es en estos dos primeros números en los que Colin Rowe anticipa, en un artículo memorable titulado "La IBA entre *res publica* y *res privata*" (Rowe, 1985), en cierta manera las bondades y riesgos para la ciudad del tipo emergente. Rowe califica el bloque perimetral de *tipo ambiguo*. En Berlín y en otras ciudades europeas, los patios interiores de cierta dimensión se conforman como espacios semipúblicos; o al menos accesibles, espacios cuya relación con la ciudad continua (pública, la calle) permiten, sí, el desarrollo de tipos especulativos o al menos vistos desde cierta

racionalidad económica, pero también ampliar las formas y posibilidades de ese espacio intermedio que puede dar lugar tanto a ocultos infiernos como ocultos paraísos en el interior de grandes manzanas[3].

Rowe, no explícitamente, apunta uno de los riesgos de la asunción del nuevo tipo, la manzana perimetral cerrada, sea o no accesible el patio interior. La doble fachada puede llegar a serlo, y si el patio se convierte en el espacio principal por encima de la calle podría llegarse a dar la paradoja de llevar la ambigüedad hasta el extremo: la fachada a la calle que deja de ser la principal, en un cuestionamiento casi tan dramático para la propia calle como el cuestionamiento corbusiano de la *rue corridor*, y que, como apuntaremos a continuación, va a tener consecuencias significativas en las formas urbanas hegemónicas de las últimas décadas en España. Rowe cuestiona la generosidad del vacío, en una línea que es casi crítica con la asunción de altos estándares de espacios libres como garantía de calidad urbana, y apunta también los riesgos de la dificultad de llenar de animación una calle que compite con otro tipo de espacios libres (cuya ambigüedad en términos de dominio magnifica el problema). Y ya, desde el principio y sobre plano, cuando la IBA ni siquiera está efectivamente construida, el propio Rowe apunta el vínculo con la seguridad o la sensación de la misma, por no hablar de otros temas como la monotonía o el paisaje percibido.

Hay que recordar que, en general, muchos de los proyectos que ganaron su ser en la IBA (puede verse en catálogo IBA 1984 o los dos citados números 1 y 2 de *A&V* 1985) se adaptaron a la realidad de la promoción y la gestión en cuanto a su ejecución efectiva, y quizá esta por investigarse el interés de dichas adaptaciones; permanencias de mayor o menor inercia, necesidad de subdivisión en términos de promoción, alteraciones de parámetros en términos de viabilidad dieron como resultado una ciudad *real* más ajustada a la propia realidad que la inicial indagación morfotipológica. El proyecto de MBM (Bohigas, en *A&V, 2*, 1985), ya anticipaba en la propia fase de proyecto algunos de estos posibles problemas, y Bohigas apuntaba la necesidad de trabajar en una doble escala, que entendemos urbana



Fig. 3 / **Manzana 4 Südliche Friedrichstadt, IBA Berlin. MBM 1985-87. Detalle de la fachada a la Kochstrasse**

Foto: Javier Ruiz Sánchez, 2024

pero que también responde a la conciliación entre las lógicas del proyecto y la promoción. No debe sorprendernos, dado el interés contrastado del equipo en la manzana como objeto de proyecto (*Documentos de Arquitectura, 9*, 1989), que la realización efectiva del conjunto de la Manzana 4 la Kochstrasse (Fig. 3) sea uno de los proyectos más interesantes de Friedrichstrasse Sur: apertura de la manzana, desarrollo de usos, y complicación de tipos y volúmenes específicos en el interior de la misma, actividad comercial en la fachada principal, etc. Mezcla de tipos: acceso a través de patios; patios comunitarios y jardines privados (en casas jardín interiores).

Sin embargo, y esto no es achacable al equipo sino a las condiciones de la exposición, ello no basta para arreglar lo que de nuevo Rowe apunta: la imposición del orden de la manzana frente al orden de la calle. No es un tema nuevo, ya Cerdà se decantó claramente por lo segundo. Las calles tienen dos lados, dos fachadas: qué consecuencias tiene para la calle corredor convertirse en un corredor entre dos largas fachadas de arquitectura de autor, sean Rossi y MBM como es el caso u otros (puede ser peor, si las fachadas no son de arquitectura de autor, sino de mal autor o mal promotor). ¿Podemos vivir abrumados en una ciudad concebida como yuxtaposición de manzanas gigantescas concebidas como grandes edificios al servicio de la rentabilidad del promotor de los mismos? La respuesta es sí, no sólo podemos, sino que hemos banalizado la ciudad hasta reducir lo urbano a su mínima expresión. En los próximos epígrafes seguimos indagando sobre esto.

[3] La misma Berlín alberga uno de los ejemplos más sugerentes de ambigua extensión de lo público al interior de una manzana en la actuación Riehmers Hofgarten, en Kreuzberg, de 1881, que demostró, pese a las reticencias municipales, las posibilidades de desarrollos urbanos de calidad en el interior de manzanas.

2. Nuevo marco normativo y forma urbana

Es interesante el hecho de que la nueva legislación urbanística española, incluyendo texto refundido y los reglamentos, se aprueben en ese específico *tiempo bisagra*, tan ajustado a como acuñó el término el historiador de las ideas Reinhart Koselleck, que en España coincide exactamente con el cambio de régimen. En un contexto de crisis económica internacional, en España se están viviendo los últimos instantes del periodo llamado de desarrollismo, ralentizado por las consecuencias de los altos precios del petróleo. Una de las consecuencias del aumento de gasto en energía es la ralentización del gasto en infraestructuras, con las inevitables consecuencias espaciales, tanto en las ciudades como el resto de territorio.

Las décadas anteriores han visto la construcción de las grandes áreas metropolitanas españolas. Los nuevos desarrollos urbanos, tanto en los periodos iniciales de iniciativa pública como en los más recientes de consolidación del sector inmobiliario privado, han producido centenares de polígonos residenciales en las periferias de las ciudades. La palabra *polígono* se ha convertido, justificadamente, en un término peyorativo y que estigmatiza mucha de la reciente construcción de la ciudad.

La nueva legislación de suelo recoge de manera implícita gran parte de la insatisfacción por el urbanismo reciente. Por una parte, se recupera la atención sobre la ciudad existente en un país que sólo sabe crecer, pero no reformar ni regenerar. La nueva figura del PERI (Plan Especial de Reforma Interior) no sólo refuerza dicha atención, sino traslada el modelo de producción urbana por polígonos/sectores a la reforma de la ciudad existente. Ello podría haber permitido el traslado de experiencias entre el diseño urbano de la reforma y de la extensión. Dicho traslado podría haber sido bilateral, trasladando una cierta atención por las preexistencias de cualquier tipo, incluso en una extensión que también se produce sobre un espacio cargado de información y memoria latentes, en línea con la revalorización de las morfotipologías heredadas que el magisterio de los arquitectos italianos, con Rossi como figura señera, se impone desde las escuelas de arquitectura en la década que corre[4]. Porque casi todos los polígonos inmediatamente precedentes adoptan, en general, la forma de *tabula rasa* sobre el territorio que ocupan, como atestiguan los ingentes movimientos de tierra previos a cualquier acción de urbanización.

La otra figura de planeamiento de desarrollo que acuña el nuevo marco legislativo-reglamentario es el denostado PAU (Programa de Actuación Urbanística). En sentido estricto es una figura complementaria de planeamiento general cuyo objetivo es poner en carga, a través de la programación y la definición de la estructura que ella conlleva, suelos que se podrían leer como de reserva urbana para activar si se estimase necesario ante la incertidumbre inherente a cualquier proceso de planificación. La mayor parte de la literatura crítica con los llamados PAU tiende por una parte a agrupar bajo esta denominación desarrollos urbanísticos que no siempre han sido desarrollados a través de esta figura (Marcos García & Ruiz Sánchez, 2003) y a ignorar lo que era verdaderamente el respaldo institucional a la misma: iniciativa pública, a través de concurso o excepcionalmente promoción pública directa por sistema de expropiación[5], e internalización completa de cargas urbanísticas e infraestructurales.

Otra innovación reglamentaria es la limitación de la densidad de desarrollos residenciales en suelo urbanizable a 75 viviendas por hectárea. Se asume que la densidad media-baja debe permitir la consecución de áreas residenciales de mejor calidad. Estamos claramente ante una medida tomada desde la observación de la experiencia reciente de los años sesenta y primeros setenta, en la que la producción de las nuevas periferias metropolitanas se ha llevado a cabo a través de polígonos de desarrollo casi instantáneo en los que el volumen edificado por unidad de superficie bruta ha alcanzado niveles que se aproximan o superan los de los ensanches más colmatados o los centros urbanos con mayores deficiencias desde el punto de vista de higienismo urbano.

Ello se completa con una de las más importantes innovaciones del Reglamento de Planeamiento, la determinación de estándares de reserva y cesión de suelo para dotaciones públicas y espacios libres y zonas verdes. La construcción de las áreas metropolitanas españolas por el nuevo sistema inmobiliario, y

[4] Hay que insistir en la puntual traducción al castellano de la mayor parte de los libros clave publicados en Italia, la mayor parte por la editorial barcelonesa Gustavo Gili en colecciones específicas dirigidas por arquitectos catalanes que, como muchos de sus colegas italianos, combinan la actividad académica y la producción profesional.

[5] Es imprescindible recordar que la expropiación se legitima por interés público declarado expresamente, además de asegurar el justiprecio de la misma.

la consolidación de éste como gran máquina de crecimiento económico, sólo ha sido posible con un aumento de rentabilidad por unidad de superficie que maximiza beneficios y limita cargas y costes en el supuesto sistema de equilibrio entre ambos que contempla la legislación urbanística española desde el sistema del 56. Los estándares se fijan en unidades de superficie de reserva de suelo por unidad de superficie edificable lucrativa. De nuevo, con la densidad, se vincula la calidad urbana a un cálculo numérico, menos densidad, más suelo público, con consecuencias no siempre anticipables ni mucho menos deseables. La multiplicación de informes de control sobre los nuevos planes urbanísticos debería poder garantizar en el futuro inmediato mejores desarrollos urbanos y, consiguientemente, mejor calidad de vida. Ello no será necesariamente así, debido a una relación causal no bien planteada: más *res publica* y menos *res privata* no son necesariamente sinónimo de mayor calidad urbana.

3. Nuevos ensanches vs ensanche tradicional

El polígono de bloque abierto es implícitamente demonizado en el nuevo sistema, tanto como en el debate académico-profesional. Ramón López de Lucio (1995) señala cómo "los posicionamientos críticos" de los años 70 se trasladan a la práctica urbanística española a partir de los años 80. La reivindicación del ensanche decimonónico como forma urbana de calidad indiscutible va a ser la gran aportación ibérica al debate internacional. Si la IBA aporta la manzana perimetral sobre una traza existente o reconstruida, en nuestro contexto la traza es la retícula. Pero, mientras que el Ensanche se basa en una retícula con vocación de continuidad del tejido, aquí no se va a romper con el modelo de planeamiento de desarrollo por polígonos, tan solo a deconstruir las formas urbanas modernas en nuevas formas posmodernas que sólo remiten de manera apenas epidérmica al ensanche burgués. Se es consecuente con el nuevo modelo de estado democrático surgido de la Constitución del 78: el ensanche de manzana cerrada y calle corredor no puede identificarse con la burguesía y clase media y el polígono de bloque abierto y torre con la clase trabajadora. Surgen así los que serán llamados *ensanches populares*, y surgen en la totalidad del territorio nacional.

El soporte legal de los nuevos parámetros de diseño y una cierta recuperación de la iniciativa pública o de la tutela pública en el diseño de los nuevos polígonos, sean de reforma o extensión, posibilita la generalización de actuaciones basadas en retículas limitadas y bloques lineales perimetrales ajustados a las mismas. Muchos de los espacios interbloque de las grandes promociones precedentes de edificación abierta a veces ni siquiera tenían clara la titularidad ni el dominio, y la ausencia de un recinto legible impedía la apropiación efectiva de las mismas para conseguir unos espacios de mínima calidad.

La ausencia de legibilidad, la ausencia de recinto, en la terminología de Fernando Ramón Moliner, profesor de proyecto residencial en la ETSAM y director de estudios sobre la vivienda en el MOPU (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) en los años 80, se correlaciona con la pérdida de calidad generalizada de los espacios libres. Hay antecedentes de generar recintos en supermanzanas de bloque abierto, como en el caso de algunas actuaciones de la Gerencia de Urbanización del Ministerio de Vivienda en los años 60 y primeros 70, como el polígono Huerta del Rey en Valladolid, que materializa resultados de "estudios de manzanas para el planeamiento de polígonos" (Ruiz Sánchez 2013; López de Lucio 2013), o el gran experimento de aplicación de tipos residenciales innovadores o de manera innovadora que fue el concurso del Actur Lakua en Vitoria-Gasteiz (López de Lucio, 2013). Este número limitado de ejemplos apenas impactó en la reconsideración de la visión peyorativa de los polígonos, pero sin duda alimentó el debate sobre la forma urbana. En Lakua, algunas propuestas de ordenación y proyecto de las supermanzanas resultantes van a presentar avances en la definición de lo que serán, aunque banalizados, los tipos hegemónicos de las décadas siguientes: la original *versión contemporaneizada de una ciudad jardín periférica* de Moneo y Solà-Morales o la supermanzana que se fragmenta en pequeñas manzanas cerradas como en la propuesta de Fernández-Longoria, que significativamente define el tipo como *residencial en claustro*.

Esta manzana cerrada comparte con la berlinesa su vocación de identificar edificio con manzana, pero mientras que allí la manzana resulta de un trazado con vocación de recuperar o generar una cierta memoria urbana, aquí el tamaño se reduce a la unidad de promoción. Esto es clave: la ciudad de los nuevos ensanches se va a trazar en función de las demandas de oferta de la promoción, sea cooperativa o empresarial, sin establecer diferencias significativas entre agentes.

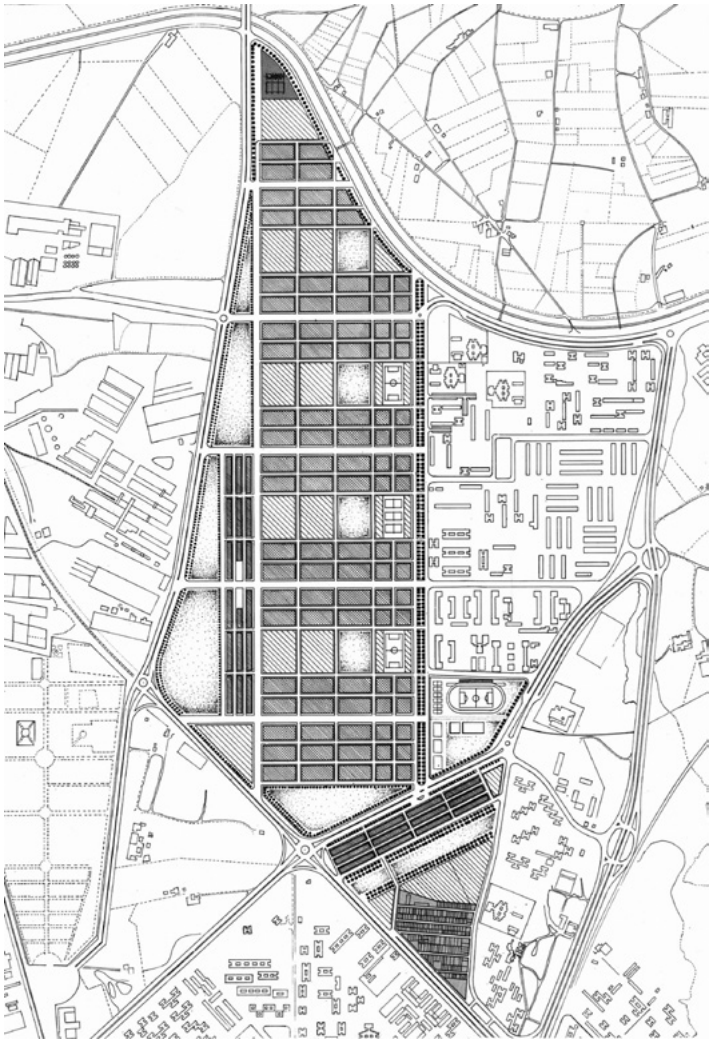


FIG. 4 / **Plan Parcial de Pino Montano, Sevilla, 1980. Antonio Cruz y Antonio Ortiz**

Fuente: Revista Arquitectura COAM, 232, 1981

Algunas formas perimetrales remiten a formas tradicionales, como la plaza porticada de las viviendas sociales en Talavera de la Reina de Manuel e Ignacio Casas o las de Meseta de Orcasitas de Alfonso Valdés. No es extraño, apunta López de Lucio, que muchas respuestas al descontento social con los polígonos anteriores se basen en cierta recuperación analógica de formas añoradas, como la plaza de pueblo. Porque estamos ante una ausencia o tal vez una "presencia latente" de una forma urbana ibérica específica. En el caso de Andalucía, los nuevos desarrollos residenciales de iniciativa pública se equilibrarán entre un regionalismo crítico y la pervivencia de cierta racionalidad funcionalista pero siempre respondiendo en general desde la arquitectura (MOSQUERA & PÉREZ CANO & PÉREZ ESCOLANO, 1985). *Entre racionalismo y eclecticismo* sitúa a la producción del ámbito madrileño una monografía de la Asociación Internacional de Arquitectos (UIA, 1983) pero con un denominador común, una preocupación específica por el tipo, ejemplificado en las lecciones importadas de Italia, con Moneo como referente cultural de un extenso grupo de profesionales, pero también en el hito local de la Casa de las Flores de Zuazo de 1931, presencia grabada en el inconsciente de cada arquitecto madrileño.

La generación de planes generales de los primeros ayuntamientos democráticos tiende a apostar por la recuperación de la forma de la



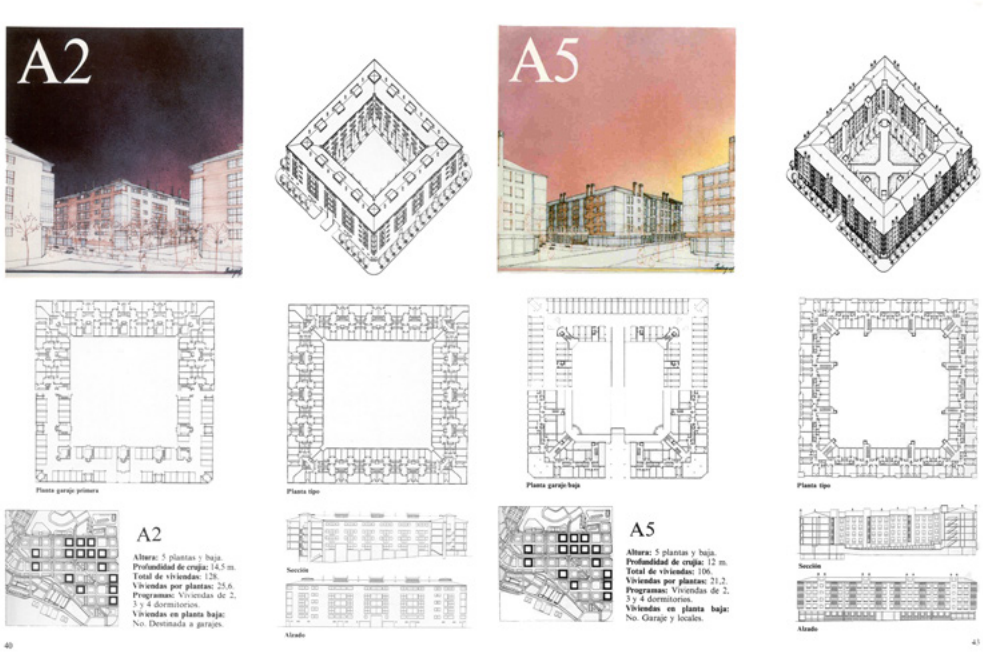


Fig. 5 / **Madrid-Sur. PERI, Antonio Vázquez de Castro et al. Estudios de anteproyecto de manzana**

Fuente: SGV: Madrid Sur: Vallecas, 1987

ciudad, incluso en la extensión de la misma, en línea con el marco legal vigente, y lo lleva más allá, incluso a la predeterminación normativa del volumen edificado y consiguientes recintos de espacio público desde el planeamiento general, casi una ciudad dibujada. Aunque el referente del ensanche está vigente, la no ruptura con el esquema de estructura y zonificación da como resultado la generalización del polígono de manzana cerrada de pequeño tamaño como morfología urbana hegemónica.

La vivienda colectiva adopta un nuevo tipo sincrético: el edificio-manzana cerrada perimetral con un fondo edificable de aproximadamente doce metros, lo que garantiza tanto la distribución, ventilación cruzada e iluminación natural, y racionalidad constructiva, soporte canónico moderno, bloque lineal que gira sobre sí mismo. La manzana impone su tamaño al orden viario. Mientras que Cerdà y sus contemporáneos realizaron en su día complejos cálculos para determinar el dimensionado de los ensanches, que consideraban tanto el equilibrio del suelo público y privado como la minimización del número de intersecciones como la relación entre longitud de alineación (perímetro) y superficie interior de la parcela. El ensanche renuncia a optimizar un único parámetro, sino que busca un equilibrio urbano, que se nos antoja imprescindible, y como resultado asumimos manzanas de longitud entre 100 y 130 metros, equivalente a una hectárea o hectárea y media. Asumida la limitación del fondo edificable, la reducción del tamaño de la manzana permite maximizar la relación alineación/superficie privada, y consiguientemente el volumen de usos lucrativo; pero al mismo tiempo dispara la superficie de viario más allá incluso del tercio de la superficie bruta del polígono, y por tanto los costes de urbanización.

En nuestro singular sistema de producción de ciudad, en que los agentes privados tienen prerrogativas casi absolutas, esto, que tradicionalmente se vería como una limitación, es un valor añadido. Y coincide con la voluntad del legislador del 75, que ve en la maximización de la superficie de espacio público un valor e indicador de calidad. Así, el nuevo ensanche se concibe como una yuxtaposición de óptimos: las "mejores" viviendas, garantizada distribución y condiciones higiénicas; las "mejores" calles, de generosa secciones; los mejores espacios libres y las mejores dotaciones en parcelas sobredimensionadas resultado de la generosa aplicación de los parámetros del reglamento de planeamiento, que vincula el mejor equipamiento al que ocupa más suelo de manera que permite su mejor desarrollo funcional. El conjunto cumple holgadamente con los parámetros densidad máxima y cesiones públicas mínimas.

Se trata, como apunta López de Lucio, de una solución síntesis, no reproducción sino reinterpretación de una forma urbana testada y de reconocida calidad (y, no olvidemos, vinculada en el inconsciente colectivo a las clases media y acomodada burguesas). Por tanto, una forma que prestigia y puede ponerse también al servicio de la construcción de una nueva estructura social en el nuevo estado democrático.

Los primeros ejemplos, de iniciativa pública, van a desarrollarse por diversas regiones: Pino Montano (Fig. 4), en Sevilla; Fontiñas, en Santiago de Compostela; Madrid-Sur (Fig. 5) y Valdebernardo, en Madrid. Estos y otros van a marcar las pautas y abrir la puerta a un incontable número de operaciones urbanísticas que recogerán la mayor parte de los patrones formales, si bien distorsionando los objetivos, invirtiendo –como apuntaremos al final del artículo– la premisa fundamental, y asistiendo a cómo una forma diseñada como proyecto de ciudad se pone al servicio de un proyecto residencial a costa de lo urbano.

4. El proyecto urbano como fundamento del barrio residencial. La Villa Olímpica de Barcelona

En este marco de desarrollo, uno de los ensanches que toma mayor relevancia internacional y donde se vuelcan, se comprueban y posiblemente se agotan algunas de las premisas de estos nuevos ensanches es en la construcción de la Vila Olímpica de Barcelona. La obtención de la candidatura olímpica de 1986 supone un impulso en la transformación de la ciudad, precisamente cuando su política urbanística está ampliando su mirada hacia el alcance metropolitano. Desde aquel año se suceden las intervenciones en la ciudad, que incluyen modificaciones sustanciales en sus infraestructuras, en las áreas deportivas designadas como áreas olímpicas y en la construcción de un nuevo barrio marítimo en la Nova Icària que estará precisamente destinado a albergar a los deportistas durante los juegos, pero cuya voluntad fundamental radica en construir una nueva zona residencial mixta en el frente marítimo que recosa la playa y la ciudad. El área escogida es una zona principalmente logística, una zona industrial con un centenar de hogares y que, dada su posición entre las vías del tren y la línea de costa, presenta déficits de accesibilidad hacia el resto de la ciudad. Así, el proyecto de la Vila Olímpica debe favorecer el contacto entre Barcelona y el mar, a través de una transformación estratégica que refleje las

ideas de algunos miembros de la Escuela de Barcelona –como el propio Oriol Bohigas– de promover en la planificación de la ciudad la realización de proyectos urbanos, en vez de definir apriorísticamente un plan general para la ciudad (Jencks, 1977).

Para la gestión de la operación y después de un acuerdo con el Ministerio de Transportes para ocupar la estación y la playa ferroviarias, el Ayuntamiento de Barcelona crea una sociedad mercantil pública que se ocupará de la gestión integral de la operación, la empresa VOSA (Vila Olímpica S.A.), que se encargará de toda la operación, desde la gestión del planeamiento a las obras de urbanización y edificación de todo el conjunto (Carbonell, 2015). El área de intervención para la construcción de la zona más urbana de la Vila Olímpica es de 73 Ha albergando unas 2500 viviendas, aunque el ámbito de intervención alcanza las 130 Ha, incluyendo las intervenciones en el Paseo Marítimo y el ámbito costero (Martorell & al., 1988, p. 93). Esta gestión integral del suelo, permite la proyección unitaria de una ordenación urbana encomendada a MBMP (Josep Martorell, Oriol Bohigas, David Mackay y Albert Puigdomènech), y se presenta como una oportunidad para integrar los procesos de gestión, urbanización y edificación, y para, en sus propias palabras, «hacer urbanismo con arquitecturas personalizadas» e «introducir las relativas autonomías de la arquitectura en el concepto global y unitario de un barrio» (Martorell & al., 1991, p. 26).

El estudio de la forma del proyecto urbano para la Vila Olímpica está condicionado por los paradigmas que en Europa se están construyendo, muchos de los cuales se han ensayado en la IBA de Berlín, como ya hemos apuntado. Recordemos que el equipo de MBM ha proyectado el bloque de la Kochstrasse, en el que ensayan nuevos tipos residenciales y donde abogan por generar frente de fachada, con soportales, bajos comerciales, y profusión de núcleos de escalera, mostrando un trabajo minucioso de composición a través de múltiples planos de fachada y elementos estructurales de materialidad diversa.

En la Vila Olímpica de Barcelona, la propuesta de ordenación de MBMP intenta dar respuesta a su propio discurso, en el que, a través de la incorporación de las mejoras habitacionales del Movimiento Moderno, procuran retomar algunos de los valores de urbanidad parcialmente desvanecidos, muchos de ellos vinculados a la ciudad que construye la calle. Parte de la disrupción reside en el trabajo con la forma; de hecho, aquello que pretenden lograr es «el enriquecimiento de la forma urbana con la coincidencia de morfologías y tipologías originariamente contradictorias que obligaba a concesiones recíprocas y a una teoría del «casi-modelo» y de la ambigüedad» (Martorell & al., 1989, p. 5). De hecho, Oriol Bohigas ha escrito en 1975, el famoso artículo "Îlots presque fermés et rues presque corridors" en la influyente revista *francesa L'Architecture d'Aujourd'hui*, una muestra de la internacionalización recíproca, puesto que el equipo se retroalimenta de las corrientes europeas, en el *tiempo bisagra* que vive el país.

Las últimas grandes operaciones de polígonos residenciales en la ciudad de Barcelona apenas han finalizado una década antes, y cuya forma de crecimiento responde todavía a la tipología de polígono, donde la parcelación, la urbanización y la edificación se ejecutan sincrónicamente, tal y como las define Manuel de Solà-Morales en su influyente *Les formes de creixement urbà* (Solà-Morales, 1993). De hecho, en Barcelona, las grandes promociones que se construirán principalmente desde los años 1950 hasta mediados de la década de 1970, recogen gran parte de las premisas

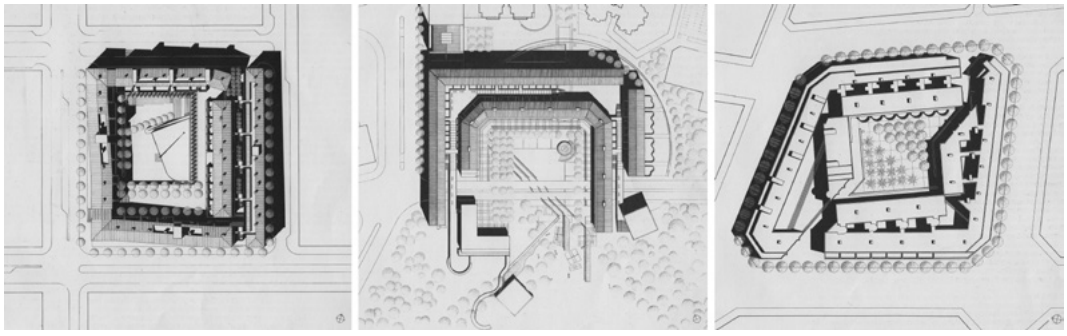


Fig. 6 / **Manzanas residenciales de MBM: [1] Can Borrell (Mollet), 1983-1987; [2] Plaza de Yamaguchi (Pamplona), 1986; [3] La Salud (Sant Feliu de Llobregat), 1969-1973**

Fuente: Martorell & al., 1989

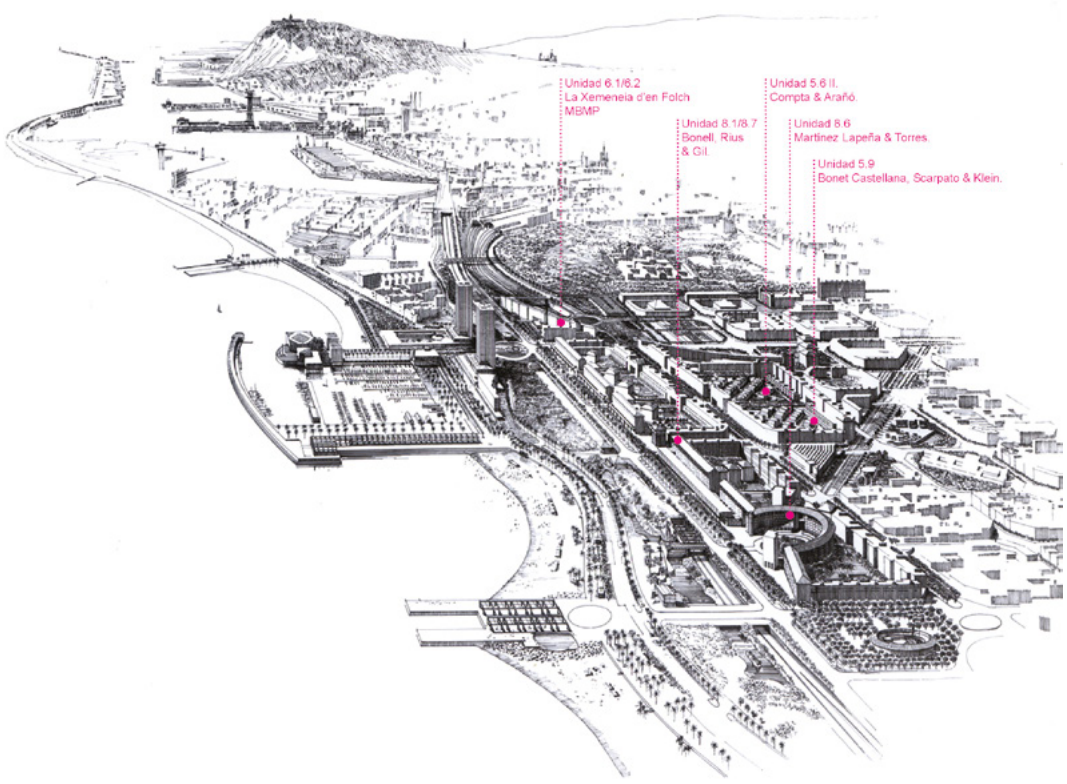


Fig. 7 / Perspectiva del conjunto del Plan de Ordenación de la Vila Olímpica y del Puerto Olímpico. En magenta, localización de algunas de las unidades de proyecto citadas en el texto

Fuente: Fons MBM / Arxiu Històric del COAC (Colegio de Arquitectos de Cataluña)

del Movimiento Moderno que equipos de arquitectos como Guillermo Giráldez, Pedro López y Xavier Subías desarrollan en conjuntos como el Sud-oeste del Besós, Montbau y Canyelles. A pesar de las sustanciales diferencias entre estas propuestas, su diseño sigue el modelo del bloque lineal y la torre, cuyas diversas composiciones generan múltiples relaciones con el espacio abierto. La Vila Olímpica va a romper con esta tradición y empezar a ensayar propuestas que se han trabajado ya en otras latitudes con arquitectos como Rob Krier y movimientos como el *New Urbanism*. La Vila Olímpica intentará asumir algunos de los aprendizajes de los polígonos tales como la innovación en la tipología de vivienda, el soleamiento, la profusión de espacio libre, la ventilación cruzada, etc., y romperá con otros, intentando recuperar algunos de los valores del Ensanche Cerdà, tales como la alineación a fachada, el patio de manzana y la diversidad tipológica en el proyecto. En realidad, estas últimas cuestiones también serán revisadas, siguiendo precisamente esta idea de la manzana casi cerrada y la calle corredor, que intentarán desligarse de un esquema homogéneo e isótropo. En la Vila Olímpica, el tipo de gestión y los procesos de parcelación, urbanización y edificación se asimilan a los que han producido los polígonos anteriores, especialmente en la sincronización de procesos, pero el proyecto diferirá en la forma y también en la distribución de la propiedad resultante, puesto que intervendrán diversos promotores a pesar de la gestión unificada. En la forma, esa famosa manzana casi cerrada, calle casi corredor, que ya ha sido ensayada por *MBM Arquitectes* en propuestas de proyectos residenciales a escala manzana (Fig. 6), toma en la Vila Olímpica una dimensión e impacto –tanto físico como mediático– abrumador. Así, de acuerdo al plan especial de MBMP, se definen 34 unidades de proyecto y la posibilidad de participación de 53 equipos de arquitectos cuyo objetivo es definir los proyectos (Martorell & al., 1988, p. 96).

Desde 1985 –ya para la candidatura olímpica–, el equipo MBMP produce sucesivas

propuestas de ordenación de la Vila Olímpica. Su pretensión es eliminar las barreras físicas que aíslan el ámbito de la ciudad, intentando corregir décadas de segregación de una zona cuya localización es uno de sus grandes atractivos. Estructuralmente, la decisión del equipo es la de estirar la malla del Ensanche en su trazado y dimensión hacia el mar, prolongando las vías mar-montaña y algunas de las vías perpendiculares. La retícula isótropa del Ensanche Cerdà solamente se ve algo distorsionada por el trazado de la Avenida Icaria, que resigue el antiguo Camino al Cementerio del Poblenou, y la Avenida del Bogatell, diseñada sobre el Nuevo Cauce del Bogatell, uno de los grandes colectores de la ciudad. Esta aplicación de la malla Cerdà recupera así la manzana y rompe con los polígonos previos que destacan por la construcción de bloques en altura aislados, donde era difícil distinguir manzanas y tramas de calles. Esta reivindicación de la malla es un cierto compromiso de construir un nuevo tipo de ensanche para el fin del siglo XX, paralelamente a los experimentos del resto del estado (Fig. 7).

A pesar de respetar la cuadrícula, la composición de la Vila Olímpica propone una nueva dimensión de manzana, unas superunidades, en las que la forma y la continuidad de los proyectos residenciales se organiza en grupos de dos-tres-cuatro manzanas, generando frentes de fachada que definen la calle y superan el límite marcado por la retícula a través de la construcción de edificios puente. De hecho, estas unidades son generalmente también unidades de planificación y gestión, que incorporan proyectos arquitectónicos diversos. La ordenación de la Vila parte de diseños y propuestas muy minuciosos, si bien algunas características se van repitiendo. La estructura de las superunidades mantiene un gran espacio libre central, un amplio patio interior inicialmente público, que con el tiempo se privatizará. Los bloques que definen la alineación hacia la calle y que construyen la corona perimetral mantienen generalmente un fondo de 12 metros, independientemente de la orientación, y una altura de entre PB+5 y PB+6. Así, teniendo en cuenta que el Ensanche Cerdà está rotado 45º respecto al norte y si consideramos que el patio central es una segunda fachada, todas las viviendas disponen de ventilación cruzada y, o bien una fachada noreste y otra suroeste, o bien una fachada noroeste y otra fachada sureste. Uno de los tipos más habituales de bloque es la concatenación de núcleos de escalera para cada dos viviendas, una clara mejora habitacional frente al bloque en H que se había construido en el resto del Ensanche, con profundidades de entre 25 y 28 metros y escuetos patios de luces.

El amplio patio de la superunidad generalmente se caracteriza por la inserción de otros tipos edificatorios complementarios que dan mayor edificabilidad a una ordenación de densidad no muy alta, especialmente comparándola con la densidad del resto de la ciudad. En el interior de la superunidad 5, por ejemplo, se proyectan dos conjuntos de viviendas unifamiliares, uno diseñado por los arquitectos Ernest Compta y Claudi Arañó y el otro por los arquitectos Antoni Bonet Castellana, Miguel Scarpato y Jorge Klein (Figs. 7 y 8). Cada uno de los conjuntos alberga una cincuentena de viviendas en cuatro hileras. Las viviendas unifamiliares en hilera se proyectan rotadas 45º respecto a la retícula, de tal manera que su orientación es perfectamente norte-sur. Con ello, la definición formal de la vivienda queda plenamente determinada, situando accesos, cocinas y baños al norte, y el salón y las terrazas al sur. Las cuatro hileras definen estrechas calles-corredor asimétricas, en las que en un lado se encuentran los accesos de unas viviendas, y en el otro limitan las terrazas y los patios de las otras. En el interior de las superunidades y en sus patios también se construyen algunas torres, generalmente de 15x15 metros y con dos viviendas por rellano, no superando la altura de los bloques perimetrales.

Las viviendas de los bloques perimetrales rompen en algunos casos su esquema y, por ejemplo, en el bloque diseñado por MBMP situado en la Xemeneia d'en Folch, que destaca por ser un gran edificio curvo de 235 metros, se alternan tipos dúplex tanto a nivel de la calle (con acceso propio), como en niveles superiores, algunos incluso definidos por accesos en pasarela sobre los edificios puente (Fig. 8). Otro bloque híbrido es el de Esteve Bonell, Francesc Rius y Josep Maria Gil que en la calle Salvador Espriu desdobla el edificio y sitúa en primera línea de fachada un conjunto de tríplex con acceso por una calle elevada emergiendo de unos soportales comerciales de doble altura. En una segunda posición y tras la calle privada elevada, se coloca un bloque distribuido con diversos núcleos de escalera y dos viviendas por rellano a los que se accede por el patio interior de manzana (unidad 6.1/6.2) (Figs. 7 y 8).

La ejecución sincrónica de procesos urbanísticos en la Vila Olímpica también lleva a una selección de su materialidad, no sólo en el espacio público, sino también en los proyectos. Todos los edificios de vivienda se realizan con ladrillo visto –con algunas excepciones– generando un paisaje homogéneo en la diversidad, y con resonancias en el norte de Europa. Un ejemplo de uso del material es precisamente el proyecto de la unidad 8.6 de José Antonio Martínez Lapeña y Elias Torres quienes para finalizar la Avenida del Bogatell, deforman el perímetro de la superunidad, generando un gran círculo, cuyas viviendas son segmentos del mismo, definidos con



Fig. 8 / De izquierda a derecha y de arriba abajo: [1] Edificio puente de MBMP; [2] edificio curvo con bajos residenciales de MBMP; [3] viviendas unifamiliares en interior de manzana de A. Bonet Castellana, M. Scarpato y J. Klein; [4] tríplex sobre soportales de E. Bonell, F. Rius y J. M. Gil; [5] edificio en círculo de J. A. Martínez Lapeña y E. Torres; [6] torre residencial de J. A. Martínez Lapeña y E. Torres

Fuente: Inés Aquilué Junyent, 2024

fachadas continuas de ladrillo y ventanas rectangulares, donde destaca la horizontalidad de las guías de las correderas mallorquinas blancas (Figs. 7 y 8). En la misma manzana y con la misma materialidad, una torre en punta, esta sí, de PB+9, se eleva por encima del conjunto, aunque manteniendo una cierta discreción, gracias a la homogeneidad del material (Fig. 8).

La función olímpica que tiene la Vila en su origen es sólo un pretexto de ensayo de una nueva manera de hacer ciudad, en la que la planificación de sus usos es quizás una de las cuestiones menos exitosas, al menos, en cuánto a su mixticidad. La función de la Vila se mantiene en gran medida residencial, especialmente a partir de planta primera y en los interiores de las superunidades. Las plantas bajas, muchas de ellas pensadas como bajos comerciales, principalmente en la Avenida Icària y en la calle Salvador Espriu, presentan una actividad más bien escasa, a pesar de que se mantengan los locales. Gran parte de la vida social se desarrolla en el interior de los patios de la superunidades, que son colectivos, pero privados, y por lo tanto no accesibles públicamente. Posiblemente, el interés que despierta la Vila Olímpica se centra más en las innovaciones tipológicas en materia de vivienda que en su forma y función urbanas.

Actualmente, la Vila cuenta con una de las densidades más bajas de población de Barcelona, descontando los barrios de montaña; una densidad que es una cuarta parte de la del resto del Ensanche[6], y por ello es un lugar espacioso y con diversidad de áreas verdes. Su posición, su profusión de espacios abiertos –muchos de ellos privatizados– y la calidad de la vivienda han generado un barrio de nivel socioeconómico alto, muy por encima de la media de la ciudad y de sus barrios colindantes, pero que no presenta gran mezcla de usos ni diversidad social. La Vila Olímpica representa una evolución formal frente al propio Ensanche Cerdà y los polígonos residenciales de los años 50-70, quizás incluso nos atreveríamos a decir, que es una especie de fusión entre ambas formas de crecimiento, y que mantiene de los polígonos la incapacidad de evolucionar, en parte a causa de su excesiva formalidad.

[6] https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/catala/Anuaris/Anuaris/anuari17/cap01/C0101050.html

5. La nueva vivienda unifamiliar. De las casas baratas al suburbio jardín

Desde una perspectiva general, el tema de la vivienda es clave para el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), que ha asumido las competencias sectoriales antes de la delimitación competencial más precisa en el desarrollo del estado autonómico. El MOPU realiza en 1980 un estudio específico sobre "la situación de la vivienda en España", que ya apunta una tendencia incipiente a cubrir la demanda de vivienda con una amplia oferta de vivienda unifamiliar adosada. Pese a la crisis económica, el estudio detecta una amplia bolsa de vivienda solvente, resultado también en parte de que las generaciones adultas han adquirido la propiedad plena de sus viviendas tras años de hipoteca y pueden proceder a un fenómeno de filtraje social que responda a la demanda aspiracional de consolidación y mejora de calidad de vida.

La demanda "solvente" apuesta por una ambigua "mejor calidad de vida". Para muchos, la propia experiencia de habitar barrios hiperdensos de bloque abierto con dotaciones y servicios limitados, espacios libres mal ejecutados –apenas descampados– y viviendas pequeñas de habitabilidad mínima, genera una reacción natural que responsabiliza al tipo moderno del bloque abierto de las deficiencias. Es en este contexto en el que se va a producir un redescubrimiento (o descubrimiento) de la promoción de vivienda adosada como respuesta.

De nuevo el contexto socio-económico-cultural es clave. La bisagra no es sólo política (cambio de régimen) o socioeconómica (reconfiguración del sistema de clases) sino también cultural. Los años setenta son los años de generalización de la televisión en color en los hogares españoles, y la televisión es una ventana de generación de aspiración social. Son años en los que se pasa del *koniec* al *the end*, de una programación gris con amplia presencia de producciones europeas (y paradójicamente muchas de la Europa del este) ambientadas en ciudades identificables con las nuestras, que sólo una generación separa de la reconstrucción de la posguerra, a una ventana en color al *American way of life*, a una idílica sociedad suburbana que habita casitas unifamiliares con jardín y satisface sus demandas a tiro de recorrido en coche[7]. En España, ha habido una cierta tradición de vivienda unifamiliar periférica en ocasiones, pero casi nunca suburbana por las limitaciones de sistema de transporte, con excepciones singulares como la Ciudad Lineal de Madrid u otras colonias de hotelitos. La vivienda unifamiliar se liga en la cultura urbanística a las colonias de casas baratas que, aunque algunas cien años después hayan mutado en espacios de deseo burgués, surgieron muchas ligadas a promociones obreras o profesionales aprovechando localizaciones baratas desconectadas del continuo urbano.

La Dirección General de Arquitectura (DGA) del MOPU en 1979 realiza una investigación titulada *La experiencia y el uso de la vivienda unifamiliar en España* que no se remite a un análisis de la situación, sino que realiza un ejercicio de prospectiva y recomendaciones. Entre éstas se apuesta por una mezcla de tipos, que se recogerá en el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987. Existe un innegable interés por parte tanto de las administraciones públicas como de los agentes privados en la vivienda unifamiliar. Los motivos son complejos y tienen que ver también con la construcción de un estado moderno homologable internacionalmente en todos los aspectos, también en el modo de vida, en un país aspirante a formar parte de organismos supranacionales en la década de los ochenta.

A finales de la década, el Ministerio encarga un trabajo sintético al equipo AUIA (Villanueva & Muelas, 1986) que confirma la consolidación de la vivienda en hilera como tipo emergente y potencialmente triunfante. Se apunta un dato: se trata de un tipo cuyas formas resultantes apenas han tenido crítica previa, y entronca tanto en la tradición de la Ciudad-Jardín como en la colonia obrera, cuya síntesis podría ejemplificarse en las incuestionables *siedlungen* berlinesas, entonces en marcado y justificado proceso de reivindicación.

La internacionalización es clave. Si la internacionalización de debate arquitectónico desemboca en la manzana cerrada, la internacionalización del modo de vida lleva a la vivienda unifamiliar. El porcentaje de vivienda unifamiliar "urbana" en España es muy inferior al europeo (menos del 10% en 1980, menos incluso que en la Europa de la órbita soviética, y a años luz de los países nórdicos y anglosajones). Y lo es, como hemos apuntado, en un momento socioeconómico específico en que es objetivo prioritario la convergencia con el resto del mundo.

El equipo de Villanueva y Muelas relaciona la reaparición del tipo (en realidad una reconsideración del tipo y la forma urbana resultante) con la alteración de la ciudad producida en las décadas

[7] En España en los años ochenta se alcanzarán los niveles de tenencia de automóvil que en Estados Unidos se alcanzaron en los años veinte del siglo pasado y que propiciaron la construcción generalizada del suburbio americano. Se trata de un fenómeno al que accederemos con medio siglo de desfase, no por ello corrigiendo errores.



Fig. 9 / **Sector 3 de Getafe. Foto aérea años 80**

Fuente: Ayuntamiento de Getafe

precedentes, aprovechando la discontinuidad de trama y simplemente añadiendo nuevas fichas al *puzzle*. Es decir, se trata de un tipo cuya forma de agrupación es perfectamente compatible con el sistema de producción de ciudad por unidades sectores homogéneos (en realidad polígonos).

Es importante destacar que, tanto con el tipo bloque lineal perimetral en manzana cerrada, como con la vivienda unifamiliar en hilera no nos encontramos sino ante una variante más del bloque lineal funcionalista canónico. La ciudad posmoderna es, en realidad, una irónica distorsión de la modernidad. De hecho, la unidad residencial resultante apenas varía, más allá de incrementar estándares de calidad en tamaños de piezas y servicios domésticos. Lo importante es la forma de agrupación y la recuperación de la forma urbana en la denostada calle corredor. No se trata de oponer la vivienda adosada como "subproducto de la ciudad jardín" frente al bloque funcionalista sino, en el fondo, diversificar el tipo lineal en dos formas que reflejan aparentemente dos estatus sociales y permiten diversificar la oferta.

Esto es clave, más aún cuando tras la incorporación de España a organismos supranacionales hacia la mitad de la década se abre el país a un flujo de inversión extranjera que en muchos casos va a volcarse en el sector inmobiliario. La diversificación de tipos es muy importante cuando se busca diferenciar espacialmente la vivienda de protección pública de la vivienda de libre mercado, apoyada en la posibilidad efectiva de segregación espacial del planeamiento municipal que sigue desarrollándose en piezas aisladas (de nuevo polígonos, aunque cada vez menos llamados así). López de Lucio (1995) clasifica consiguientemente los nuevos ensanches en aquellos basados en retículas de manzana cerrada, en hileras de adosados o, excepcionalmente, mixtos. Es el caso de los Consorcios Urbanísticos de la Comunidad Madrid de la década siguiente. Soportados en un innovador sistema de gestión basado en la expropiación convenida (pago en especie del suelo en suelo urbanizado para vivienda libre), se aprovecha la diferenciación de tipos para diferenciar espacialmente los niveles de protección y, consiguientemente, de renta.

Es una contribución a la creación de una ciudad archipiélago frente a la continuidad que se supone inherente a lo urbano. Si la heterogénea distribución de renta es una consecuencia natural de la evolución urbana, aquí el tipo se explota como instrumento de planificación al servicio del sesgo interesado de dicha distribución. Porque (de nuevo Villanueva y Muelas) no hay diferencias significativas en el coste unitario de construcción, pero sí en los costes de urbanización. Sin embargo, la reducción de la densidad máxima a 75 viviendas por hectárea y el consiguiente juego de reequilibrios de densidades en el interior de sectores permite aproximar también

éstos. Y la promoción privada, en cierta manera también aprendiendo de la experiencia de desarrollos públicos o tutelados por la administración pública, va a explotar las posibilidades abiertas en el sistema y las condiciones de oportunidad. Los nuevos ensanches se convierten en una alternativa aceptable y homologable frente a los polígonos precedentes.

A ello contribuye de nuevo la anomalía en el porcentaje de vivienda en propiedad en nuestro país. El filtraje apunta a la consecución de propiedad no sólo de la vivienda sino del suelo, aunque sea sólo aparente. Villanueva y Muelas citan un informe de una promotora –sin citarla– en esta línea. La propiedad –solvente– se convierte en demanda "más solvente". Se trata, así, de un tipo perfectamente vinculado en sus orígenes a la situación socioeconómica de los años 80.

El rosario de actuaciones pioneras abarca la práctica totalidad de la geografía nacional. Como ejemplos, los sectores 1 y 2 del Polígono Aeropuerto de Sevilla se realizan a través de una significativa recalificación de un polígono de vivienda multifamiliar a unifamiliar, 1232 viviendas de protección oficial en una densidad aceptable de 47,7 viv/ha. La importancia cuantitativa de Andalucía en este periodo es notable.

En Madrid, la concepción y construcción del Sector 3 de Getafe (Fig. 9), municipio de la primera corona del sur metropolitano madrileño, merecen ser destacadas: un polígono de 3943 viviendas de protección oficial de promoción cooperativa de origen sindical, sobre 203 hectárea de suelo de nueva urbanización, forzada la recalificación de bloque abierto a unifamiliar. Se trata de uno de los primeros sectores de gran tamaño con indudables referentes anglosajones, incluyendo la centralización de servicios en un centro comercial a modo de *mall* pionero. El Sector 3 inspirará otros desarrollos como la *urbanización* Rosa Luxemburgo en San Sebastián de los Reyes, con 795 viviendas. A destacar que se trata de dos promociones de iniciativa cooperativa progresista, lo que permite apuntar implicaciones de tipo ideológico. Igualmente, en toda Cataluña habrá múltiples ejemplos en el Área Metropolitana de Barcelona y en el resto del territorio en municipios bien comunicados con aquella y con las capitales y centros económicos; entre los pioneros, Les Oliveres en Vilassar de Dalt, o el Plan del Pedregar en Montmeló, además de la Ciutat Jardí Nova Lleida.



Fig. 10 / Sanchinarro, Madrid, en proceso de edificación, años 2000

Foto: Javier Ruiz Sánchez, 2002

6. Ciudad archipiélago. Fortalezas optimizadas

Todo en el contexto de los años setenta y ochenta apuntaba en la línea de recuperación de la ciudad, de una condición de *lo urbano* teóricamente perdida por el urbanismo de polígonos de edificación abierta en la base del proyecto de alojamiento de masas de la posguerra europea. Tanto la cultura arquitectónica, como el ambiente sociocultural, como la voluntad política, en un momento además en el que la crisis económica obliga a racionalizar las decisiones, van a marcar el derrotero de proyecto urbano residencial emergente en nuestro país, legitimado además por una legislación y reglamentos del suelo en la misma línea.

Pero lo que tenía voluntad de ser un proyecto de ciudad desembocó, de nuevo, en un proyecto residencial. Y se demostró la no coincidencia, cuando no incompatibilidad, del uno con el otro. La ciudad es imperfecta necesariamente, pero su calidad se basa en un ajuste de las imperfecciones de los elementos diversos que la componen, que se distorsionan, hibridan y sacrifican en función del conjunto. La nueva ciudad que surge del tiempo bisagra descrito es una yuxtaposición de óptimos. Y si bien las ciencias naturales nos dejan claro que la yuxtaposición de partes óptimas produce monstruos, la ignorancia de esto nos pone ante un modelo discutible de construcción sectorial de ciudad que, sin embargo, apenas cuestionamos.

La unidad residencial es un edificio manzana que cumple con todos los estándares de habitabilidad básica y más; que se dimensiona en función de la unidad de promoción (la manzana 72x72 de Madrid-Sur responde a la demanda



Fig. 11 / A modo de conclusión. Arriba: Propuesta del equipo de Rob Krier para Friedrichstadt Zuid, ca. 1977, para la IBA de Berlín. Centro: Plan Parcial del polígono de Fontiñas, Santiago de Compostela, en construcción en 1991. Abajo: Ordenación de la Villa Olímpica y del Port Olímpic de Barcelona, 1985-1992.

Fuentes: Arriba: Krier & Kohl, Architekten. Centro: Concello de Santiago. Abajo: MBM Arquitectes

media de las cooperativas implicadas; las manzanas actuales responden a las capacidades empresariales de las promotoras); en la que las fachadas imponen su orden formal a la calle en vez de lo contario y natural. En la dialéctica *res publica-res privata* que apuntó Colin Rowe se cierra el debate cerrando los patios y fortificando la manzana. La cultura ibérica de la privacidad y una injustificada obsesión por la seguridad[8] convierten la manzana en una efectiva *gated community*, El patio se llena de amenidades, la España de las piscinas y el pádel, que venden exclusividad y permiten al promotor aumentar precios, incluso por encima de los módulos en caso de viviendas con algún tipo de protección pública. Consiguientemente se limitan los accesos, y la fachada a la calle se convierte en trasera, dejando la fachada interior como fachada noble. Y la calle se vacía de portales y ventanas, levantadas las plantas bajas y limitados o eliminados los locales comerciales.

Las calles vacías tienen más longitud de alineación y superficie de viario total por unidad de superficie del conjunto que los ensanches tradicionales: más viario, más espacio público no implica en absoluto mejor ciudad si no se llena de actividad. Y las bajas densidades (la densidad estándar en nuevos desarrollos se estabiliza en torno a las 55 viviendas por hectárea) y los estándares igualmente optimizados de servicios y dotaciones públicas alejan las diversas funciones las unas de las otras (Fig. 10), penalizando desplazamientos a pie y haciendo difícilmente rentable el transporte público. Consiguientemente, el coche se hace el rey. Las manzanas a veces se agrupan en superunidades, en la línea marcada por Vila Olímpica y seguida por Madrid-Sur o Valdebernardo, que permiten introducir ciertas jerarquías en la urbanización y romper parcialmente la homogeneidad e isotropía de la retícula.

Los mal llamados PAU, los nuevos desarrollos residenciales, pueden ser leídos como equis viviendas en pocas unidades edificio-manzana más un centro comercial o *mall* en el momento en que el número de viviendas lo haga rentable. En consecuencia, si bien la foto parecería ponernos ante un modelo de ruptura con el indeseado modelo precedente del polígono, en realidad estamos ante más de lo mismo: una ciudad rota, un archipiélago urbano en dos escalas: polígonos residenciales ahora llamados nuevos ensanches, limitados por grandes infraestructuras urbanas, formados a su vez por unidades introvertidas en las que el espacio público, no pequeño, se convierte en residual más allá de su función soporte de transporte. Las preguntas que quedan en el aire son, en primer lugar, cuánto hemos roto con el funcionalismo y, en segundo, si realmente la ruptura lo ha sido en la dirección correcta, si hemos abrazado lo indeseable y quizá demonizado mucho de la aceptable; cuánto ganamos y perdimos en el paso de la manzana al bloque, parafraseando a Philippe Panerai (Panerai & Castex & Depaule, 1977), y cuánto hemos ganado y perdido en el retorno del bloque a la manzana.

[8] Pese a que los años 70 y 80 vieron en España el boom de la heroína, nuestro país sigue arrojando cifras extremadamente bajas de delincuencia, pese a una intencionada campaña de alarma social.

7. Bibliografía

AAM (1978): *Rational Architecture Rationnelle*. Bruselas, Belgica, Archives d'Architecture Moderne.

A&V, 1 y 2 (1985). Números monográficos sobre la IBA de Berlín.

Bohigas, O. (1975): Îlots presque fermés et rues presque corridors. *L'Architecture d'aujourd'hui*, 177 (enero-febrero 1975), 74-89.

Carbonell, J. (2015): ROUTE 09. Olympic Village. En E. Roca & I. Aquilué & R. Gomes (Eds.), *Walking the city: Barcelona as an urban experience*. Barcelona, España, Publicacions I Edicions de la Universitat de Barcelona.

2c (1997): Manzana 270 en Berlín. Un ejemplo de construcción en la tradición de las manzanas rectangulares berlinesas. En *2c. Construcción de la Ciudad, 9. Monográfico sobre Josef Paul Kleihues*, pp. 10-19.

IBA (1984): *IBA Internationale Bauausstellung Berlin '84 '87. Projektübersicht. Stadtneubau und Stadterneuerung*. Berlín, Alemania, IBA.

Jencks, C. (1977): MBM and the Barcelona school. *The Architectural Review*, 161(961), 159-166.

López de Lucio, R. (1995): La recuperación de una forma urbana clásica: revisión crítica de una experiencia y análisis comparad de datos. En *Los nuevos ensanches de Madrid. La morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*. Madrid, España, Ayuntamiento de Madrid.

López de Lucio, R. (2013): *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad. Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-2010.* Buenos Aires, Argentina, Nobuko.

Marcos García, J. & Ruiz Sánchez, J. (2003): Los PAUs de Madrid. En *A, ante, bajo… tras Madrid*, pp. 245-248. Madrid, España, Club de Debates Urbanos. ISBN 84-9728-068-7.

Martorell, J. & Bohigas, O. & Mackay, D. Puigdomènech, A. (1988): *Transformación de un frente marítimo*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili.

Martorell, J. & Bohigas, O. & Mackay, D. Puigdomènech, A. (1991): *La Villa Olímpica Barcelona 92. Arquitectura, Parques, Puerto deportivo*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili.

Martorell, J. & Bohigas, O. & Mackay (1989): *Documentos de Arquitectura 9. La Manzana. Martorell-Bohigas-Mackay*. Almería, España, Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental.

Mosquera, E & Pérez Cano, M.T. & Pérez Escolano, V. (1985): Arquitectura y vivienda: panorama actual y precedentes. En *A&V, 3. Regionalismo*, pp. 48-55.

Panerai, P. & Castex, J. & Depaule, J.C. (1977): *Formes Urbaines: De L'îlot À La Barre*. París, Francia, Editions Parenthèses.

Rowe, C. (1985): La IBA entre *res publica* y *res privata*. En *A&V,* 2 (1985).

Ruiz Sánchez, J. (2009): Transformación y evolución recientes en la forma del espacio urbano residencial. En *Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales. XLI (161-162*). pp. 529-542. ISSN: 1133-4762.

Ruiz Sánchez, J. (2013): L'intervention étatique dans la production de sol urbain en Espagne. En Coudroy de Lille, L., Vaz, C. & Vorms, C., *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970*, pp. 39-54. Rennes, Francia, PUR Presses Univ. de Rennes - Institut d'urbanisme de Paris. ISBN: 978-2-7535-2671-6.

Solà-Morales, M. de (1993): *Les formes de creixement urbà*. Barcelona, España, Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya.

Stimmann, H. (2011): New Townhouses. Farewell to the Machine for Living In. En *Townhouses Berlin*. Berlín, Alemania, DOM Publishers.

UIA (1983). *The Impossibility of the School of Madrid: Between Rationalism & Eclecticism. UIA Issue 2.*

Villanueva Paredes, A. & Muelas Jiménez, M (1986): *Los conjuntos de vivienda unifamiliar agrupada. Estudio de las demandas funcionales y urbanísticas de los asentamientos de vivienda unifamiliar de alta densidad*. Madrid, España, Instituto del Territorio y Urbanismo - Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

IBA	*Internationale Bauausstellung*
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
PAU	Programa de Actuación Urbanística

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 653-670
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.10

CC BY-NC-ND

Medio siglo de urbanismo de centros históricos en España: hipótesis para el estudio del proceso de liquidación del "espacio urbano tradicional"

Alfonso Álvarez-Mora [1]
María Castrillo-Romón [2]

[1] Catedrático emérito de Urbanística y Ordenación del Territorio
[2] Profesora titular de Urbanística y Ordenación del Territorio
(1)[2] Universidad de Valladolid (UVa)

Resumen: Este artículo sostiene que la evolución a lo largo del último medio siglo de los centros históricos ha supuesto la liquidación de las características urbanísticas que habían sido propias de las ciudades históricas españolas hasta el último tercio del siglo XX, en particular, su diversidad en términos funcionales, residenciales y sociales (en definitiva, su condición de "espacio urbano tradicional"). Apoyado principalmente en cinco décadas de experiencia investigadora de Alfonso Álvarez Mora, propone de forma preliminar una revisión del surgimiento de la "cuestión de los centros históricos" en España en los años 1970, de la importancia de la "experiencia de Bolonia" en ese contexto y del alcance que tuvo sobre la legislación estatal orientada a la conservación y rehabilitación de tejidos urbanos, y en el que quehacer de los urbanistas, investigadores, docentes, etc. Basándose en los presupuestos de esa referencia seminal, el artículo plantea y sostiene una serie de hipótesis relativas, por un lado, a las transformaciones urbanísticas que han afectado de forma general a los espacios urbanos tradicionales y que han modelado los actuales centros históricos españoles; y, por otro, a tres líneas de investigación que podrían estructurar el análisis de ese fenómeno.

Recibido: 10.09.2024; Revisado: 04.12.2024
Correo electrónico: amora@uva.es
Correo electrónico: a.castrillo.romon@uva.es; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2331-2854

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original. Igualmente agradecen su colaboración a Federico Camerin, Daniel García y Jorge Ramírez.

Palabras clave: Centros históricos; Espacio urbano tradicional; Rehabilitación urbana; Patrimonio urbano; Cuestión de los centros históricos en España.

Half a century of town planning in Spanish historic centres: some hypotheses for analysing the liquidation process of the "traditional urban space"

Abstract: This article argues that the evolution of Spanish historic centres over the last 50 years has resulted in the erase of the typical urban attributes that have characterized them until the last third of the 20th century, in particular, their diversity in functional, residential and social terms (in short, their condition of 'traditional urban space'). This inquiry is supported mainly by Alfonso Álvarez Mora's five decades of research experience. It calls for a preliminary review of the emergence of the 'historic centres question' in Spain in the 1970s, the relevance of the 'Bologna experience' and the scope it had on national legislation aimed at the conservation and rehabilitation of urban fabrics. Based on the assumptions of this seminal reference, the article sets out a series of hypotheses concerning, on the one hand, the urban transformations that have generally affected traditional urban spaces and have shaped the current Spanish historic centres; and, on the other hand, three lines of research that can shape the analysis of this phenomenon.

Keywords: Historic centres; Traditional urban space; Urban rehabilitation; Urban heritage; Historic centres question in Spain.

1. Introducción: 50 años de urbanística de centros históricos en España

El cincuentenario de la revisión de la Ley del suelo de 1975 constituye una efeméride que anima a reflexionar de forma retrospectiva sobre el sistema estatal de planificación urbana en España y, dentro de ello, en particular, sobre el tratamiento urbanístico de los tejidos históricos, especialmente los patrimoniales.

El planeamiento de los centros históricos y, más en general, la urbanística de centros históricos en España es un asunto que presenta perfiles propios, por un lado, por su particular encaje en el sistema normativo estatal y, por otro lado, por el hecho de haber centrado un vigoroso debate que emergía asimismo en nuestro país hace aproximadamente medio siglo.

En cuanto a la normativa de protección de centros históricos, es conocido que, en sus inicios, corrió en paralelo en las legislaciones de patrimonio y de urbanismo, y que las primeras categorías del patrimonio urbano y los primeros intentos de atender a la protección de los espacios urbanos de carácter patrimonial son anteriores a 1975[1] (Álvarez Mora, 2024; Castellón, 2021; Castrillo, 2013).

En lo referido a la legislación urbanística, los Planes Especiales (PE) creados por la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana se orientaron, entre otros y "sin perjuicio de su inclusión en planes territoriales", a la "ordenación de ciudades artísticas" (art.13). El mismo texto legal organizó unos criterios elementales para los PE que tuviesen como objeto la "conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la Nación" (art. 14). Después, la Ley 19/75, de 2 mayo, de reforma de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana[2], estableció que las medidas orientadas a la conservación del patrimonio histórico-artístico formasen parte de las determinaciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), de los Planes Generales Municipales de Ordenación (PGMO) y de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento (NCSP) (arts. 8.2.c y 12.1.d del texto refundido). También mantuvo la posibilidad de redactar "Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos" pero condicionada en adelante al desarrollo de las previsiones de los PGMO

[1] Se trata principalmente del Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, relativo al Tesoro artístico arqueológico nacional, y de la Ley de 13 de mayo de 1933, relativa al Patrimonio Artístico Nacional. Su enfoque, que asimila el patrimonio urbano al monumento y que lleva consigo la sola aplicación de criterios de conservación a lo que se considera monumental, tuvo consecuencias muy negativas para la pervivencia de los conjuntos históricos (Álvarez Mora, 2024, pp. 124-125).

[2] Referiremos aquí el texto refundido: 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.

y NCSP (art.17 del texto refundido de la ley y art.76 del reglamento). Por su parte, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio, creó los PE de protección, entre ellos, los destinados a la "conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales" (art. 78) y sus catálogos (art.86). La ley de 1975 promulgó además el deber de que las construcciones se adaptasen al "ambiente", haciendo mención expresa, entre otros, a "las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional" y a "las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales" (art. 73 y art. 98 del Reglamento).

En lo referente al debate urbanístico sobre los centros históricos, la cuestión se desató con fuerza en España a mediados de la década de 1970, muy influida por el proceso habido en Italia aproximadamente desde 1960 (Giambruno, 2014; Forleo, 2021) y pivotando en torno al hito simbólico que constituyó la "experiencia de Bolonia"[3]. Aunque son aún muy escasas las aproximaciones históricas a ese momento de la urbanística española contemporánea (véase, por ejemplo, Martínez López, 1997), una breve cronología bibliográfica nos permite reunir algunas pistas sobre el momento de su surgimiento. Ya en 1973, el Ministerio de la vivienda publicó un informe sobre *Revitalización de centros históricos* (Álvarez Mora, 1973), lo que revela que, en ese momento, el interés por esta problemática a escala europea alcanzaba también a las instituciones españolas. En 1975, *Ciudad y territorio: revista de ciencia urbana*, editada por el Instituto Estudios de la Administración Local, que formaba parte también del contexto generatriz de la Ley del suelo (Vaz, 2013), dedicó enteramente su número 3/75 (y una mesa redonda que lo precedió) al problema de los centros históricos. Al año siguiente, en 1976, Gustavo Gili publica en castellano el célebre libro editado por Cervellati, De Angelis y Scannavini, *Bolonia: política y metodología de la restauración de centros históricos*, cuya versión original (Cervellati & Scannavini, 1973) ya habría tenido una cierta difusión en España, a juzgar por su presencia en, al menos, tres bibliotecas universitarias españolas (Valladolid, Murcia y Las Palmas de Gran Canaria)[4]. Más presente aún en las bibliotecas científicas españolas[5] está otro conocido trabajo de los mismos autores que, sin embargo, nunca tuvo una edición castellana: *La nuova cultura delle città : la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna* (Cervellati & al.,1977). En ese mismo año de 1977[6], la exposición "Bolonia, Centro Histórico"[7] se abrió al público en Murcia, auspiciada por el Colegio oficial de arquitectos de Murcia y el Instituto italiano de Cultura, y más tarde en Logroño, en diciembre de 1977, y en Alicante, en 1979[8], el mismo año que el Colegio oficial de arquitectos de Aragón y Rioja publicó *Bolonia, centro histórico* ([Comisión de Cultura COAAR], 1979). En 1978, la experiencia de Bolonia también fue objeto de un artículo en la revista del Colegio oficial de arquitectos de Madrid (Pol, 1978) y se publicó en Italia el conocido libro de Ciardini y Falini, traducido luego al castellano por GG en 1983 como *Los centros históricos: política urbanística y programas de actuación*. Para ese año, y también después, en 1984 y 1986, se celebraron en Vitoria-Gasteiz los "Encuentros internacionales sobre rehabilitación urbana", primera serie de reuniones regulares en España dedicadas a la intervención en centros históricos, lo que podría interpretarse como un síntoma de la entrada de la cuestión en una fase de consolidación disciplinar.

Es importante subrayar que la crítica especializada en la evolución de las prácticas urbanísticas y patrimoniales sobre centros históricos tiende a coincidir en el valor de referencia fundamental de la experiencia de Bolonia, ya sea como estructurante de una etapa en la cultura de conservación de conjuntos históricos (González Varas, 2016, pp. 45-49), como pionera de la visión integrada de los centros históricos (Lalana, 2011, pp. 27-30), como referente de la vertiente vinculada a la acción popular en una determinada generación de planes para centros históricos (Álvarez Mora, 2001, p. 22) o en el proceso contemporáneo de conservación/destrucción de las ciudades históricas (Álvarez Mora, 1995, p. 19; Álvarez Mora, 2006, pp. 31-32). De hecho, podría afirmarse que la difusión de la experiencia

[3] Esta expresión hace referencia de forma conjunta al *Piano per il centro storico*, aprobado el 21 de julio de 1969 como variante del *Piano Regolatore Generale* de Bolonia, y al P*iano di Edilizia Economica e Popolare* (PEEP) *per il centro storico,* de 1973.

[4] Según datos de REBIUN.

[5] Ibídem.

[6] Por su parte, en ese mismo año de 1977, Chueca Goitia publica *La destrucción del legado urbanístico español*, que no contienen ninguna referencia a esas ideas emergentes, aunque sí denuncia la insuficiencia de la ley del suelo (Chueca, 1977, pp. 59-62).

[7] Probablemente, versión española de la exposición "Bologna: centro storico", organizada por el Commune di Bologna en el Palazzo d'Accursio en 1970 y cuyo catálogo consta entre los fondos de la Biblioteca de Geografía e Historia de la UCM (Ente Bolognese Manifestazioni Artistiche,1970).

[8] Documentación de estas exposiciones figura entre los fondos de la Biblioteca Nacional de España.

boloñesa en España introdujo un cambio de mentalidad fundamental en los círculos disciplinares y supuso un verdadero punto de inflexión en la teorización urbanística. Esa profunda impronta en el pensamiento fue acompañada de algunas interesantes iniciativas prácticas como la rehabilitación de la manzana de Cascorro de Madrid, que le valió el Premio Nacional de Urbanismo a Mariano Bayón en 1981; la rehabilitación del casco medieval de Vitoria-Gasteiz (premio Europa Nostra, 1982) y su Plan especial de rehabilitación integrada (1983-1988); o la experiencia de Santiago de Compostela, donde el Plan Especial de protección y rehabilitación de la ciudad histórica se fue elaborando coordinadamente con la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de 1989 y dio cobertura a las actuaciones de rehabilitación impulsadas por el Consorcio Ciudad de Santiago.

Pero la experiencia de Bolonia parece haber dejado mucha más huella sobre la evolución de las teorizaciones y sobre algunas iniciativas señaladas que, en general, sobre la acción pública en materia de urbanismo o, en particular, sobre la producción normativa, donde apenas se han identificado algunas trazas que se concentran en la fase temprana de las políticas de rehabilitación urbana en España (Castrillo, 2013). Esas trazas serían visibles en el preámbulo del Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos, cuando establece que las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) se crean y regulan para "recuperar aquellos centros urbanos y núcleos rurales que presentan problemas sociales y culturales específicos, y que requieren una financiación acorde con las posibilidades económicas de las familias que en ellas residen" (p. 28 042). Y lo mismo podría decirse para el preámbulo del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, cuando considera el "riesgo de expulsión de las clases populares residentes en los centros urbanos como consecuencia de su mejora ambiental" (p. 24 673) y lo traslada a la redefinición del objeto de las ARI como "la mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes" (art. 1.3). O también la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 30 de noviembre de 1983, que estipuló que los planes urbanísticos en los que se enmarcasen las ARI deberían comprender medidas para frenar el deterioro en el ámbito afectado, "salvaguardar el patrimonio arquitectónico y sociocultural existente y evitar el desarraigo de las comunidades residentes"[9]. Finalmente, en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, también se pueden apreciar trazas (aunque aún más débiles o ambiguas) de los debates disciplinares de la década precedente. De hecho, en la definición de los conjuntos históricos, categoría de bienes inmuebles integrados en el patrimonio histórico español como Bienes de Interés Cultural (BIC) (art.14.2), se incorporó, por primera vez en el marco normativo del patrimonio, el criterio de "valor de uso para la colectividad" (art. 15.3). Y la obligatoriedad de redactar un "Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración" (u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística) fue acompañada del deber de considerar "las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas" (art.20), haciendo así converger por vez primera en España la acción pública en materia de patrimonio, de urbanismo y de vivienda social[10]. No obstante, las referencias en la Ley de patrimonio de 1985 al valor de uso y a la recuperación residencial no deben inducir a pensar que se trata de un texto imbuido del espíritu de la experiencia de Bolonia. Más bien, por el contrario, de manera global, no es portadora de una renuncia efectiva al concepto de monumento y a la ideología "monumentalista", lo que la aleja de otra de las más importantes aportaciones de Bolonia al pensamiento sobre el patrimonio: el valor asignado al tipo edificatorio y su estrecha relación con la morfología urbana, como categorías fundamentales que entienden del proceso de construcción de la ciudad.

En definitiva, en la España de los años 1970 y 1980, se va conformando una cultura y unas políticas de recuperación de los centros históricos desigualmente influidas por los presupuestos de la experiencia de Bolonia, lo que no obsta para que ésta haya sido reconocida como la aportación más importante de la reflexión y la práctica urbanística en las últimas décadas (Pol, 2015).

Desde esta perspectiva, y alentado por la doble efeméride de la reforma de la Ley del suelo de 1975 y del surgimiento de la cuestión de los centros históricos en España, el texto que sigue se plantea cómo interpretar, a la luz de esa aportación seminal, el devenir de los centros históricos españoles al cabo de medio siglo. Y además

[9] Para un análisis detallado de las ARI en España, ver Hernández Aja & al., 2015.
[10] Para una crítica de la evolución de la legislación de patrimonio en España, Álvarez Mora (2024, pp.117-140).

propone cuestionar los efectos de cinco décadas de transformaciones urbanísticas sobre los centros históricos españoles (con especial atención a los ámbitos declarados como conjuntos históricos), desde los principales presupuestos que estaban en el origen de aquel importante debate disciplinar y que emergían entre las bases de los instrumentos específicamente concebidos para intervenir sobre esos espacios.

Antes de atacar esa cuestión, es preciso observar que la noción de centro histórico parece hoy sujeta a una profunda re-significación. En España, los análisis que han puesto el foco sobre el concepto de centro histórico y que han buscado ir más allá de la categoría analítica referida a los tejidos urbanos heredados de épocas pre-industriales que han ido asumiendo, desde el siglo XIX, funciones de centro de la ciudad moderna (Álvarez & Roch, 1980) han subrayado en ese concepto o bien su condición de construcción mediática (Hernández & Caballero, 2023) o bien su condición de categoría prescriptiva enmarcada en las políticas de rehabilitación urbana (Martínez López,1997). Como veremos, ahondando en el centro histórico como construcción conceptual, el trabajo que sigue propone tentativamente considerarlo una categoría espacial que, en la actualidad, da cuenta de los ámbitos urbanos resultantes de la progresiva "liquidación"[11] del espacio urbano tradicional que, de forma generalizada, todavía pervivía en las ciudades españolas en la década de 1960. Dicho en otras palabras, aunque pueda resultar paradójico, se trata aquí de conceptualizar el centro histórico, en buena medida, como el horizonte que quiso evitar la experiencia de Bolonia.

Por otro lado, desde el surgimiento en España de la cuestión de los centros históricos a mediados de los años 1970, han sido varias las miradas críticas extendidas sobre la evolución urbanística de estos. Dejando al margen las aportaciones hechas por los autores de este artículo y sin ánimo de exhaustividad, son varios los trabajos publicados entre finales de los años 1980 y principios de 2000 con la ambición de trazar una interpretación general sobre ese devenir (Campesino, 1989; Troitiño, 1992; Pol, 1993; Tomé, 2007). Diversos proyectos de investigación desarrollados por el Instituto universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y financiados por el Plan Nacional de investigación a partir de 2006 pudieron elaborar datos a escala estatal sobre distintos aspectos de esa evolución en un periodo de varias décadas: "Producción de la vivienda y recuperación patrimonial en el marco de los centros históricos" (2006-2009), "Políticas urbanas aplicadas a los conjuntos históricos: logros y fracasos" (2011-2013) y "Las Áreas de Rehabilitación Integrada y sus efectos en la recuperación de los espacios urbanos históricos" (2014-2017)[12]. Algunos análisis de fuerte base empírica se han desarrollado también a escala de una comunidad autónoma (por ejemplo, Gaja Díaz, 2001; Rivas Sanz, 2009; Pérez Eguíluz, 2021). Otros construyen un enfoque crítico global a partir de un estudio de caso (Feria, 2022).

De forma complementaria a esas aportaciones, el texto que sigue tendrá como objetivos principales, por un lado, perfilar con carácter tentativo una perspectiva teórica global sobre las transformaciones urbanísticas que, desde hace algo más de medio siglo, han operado sobre los espacios urbanos tradicionales y han modelado los actuales centros históricos españoles; y por otro, argumentar una serie de líneas de investigación que podrían estructurar el análisis de ese fenómeno, todo ello desde los presupuestos básicos de la "experiencia de Bolonia" que detonaron el nacimiento de la cuestión de los centros históricos en España y, en particular, la consideración de la recuperación social y edificatoria de los tejidos urbanos heredados desde la perspectiva de su valor de uso y de su apropiación popular como espacio residencial, planificada como parte del sistema urbano y territorial en el que se insertan.

Los resultados que se presentan a continuación son, en lo esencial, fruto de un trabajo teórico-empírico que sintetiza principalmente cinco décadas de reflexiones y experiencias de Alfonso Álvarez Mora en la investigación científica y la práctica disciplinar urbanística sobre centros históricos. Se han estructurado en dos partes, cada una de ellas centrada en uno de los objetivos arriba enunciados. Un primer epígrafe discute una "hipótesis de partida" o "hipótesis de base" sobre la relación entre las categorías "centro histórico" y "espacio urbano tradicional" (o, más brevemente, "espacio tradicional") y sus relaciones. El segundo epígrafe, que se apoya sobre esa discusión conceptual inicial, reúne una serie de argumentaciones en torno a tres hipótesis para la investigación de la evolución de los centros históricos en España.

[11] Para profundizar en el concepto de liquidación en relación con el espacio urbano tradicional. Álvarez Mora, 2024.

[12] Los datos completos y los principales resultados están disponibles en https://iuu.uva.es/investigacion/proyectos-idi/ (recuperado el 30 de julio de 2024).

2. Hipótesis de base: centro histórico vs espacio urbano tradicional

Antes de nada, es importante aclarar qué queremos significar cuando hablamos de centro histórico y qué relación establecemos entre esa noción y lo que conceptualizamos como espacio urbano tradicional o simplemente como espacio tradicional.

Nuestra hipótesis de partida es que ambas categorías espaciales, aun siendo distintas, pueden estar referidas eventualmente a unos mismos ámbitos urbanos y mantienen una estrecha relación entre ellas. Más concretamente, la idea que sostenemos es que el concepto de centro histórico se ha venido configurando como el resultado de un proceso de "liquidación del espacio tradicional" (Álvarez Mora, 2024).

La categoría de espacio urbano tradicional se refiere genéricamente a las ciudades heredadas del pasado pre-industrial que expresan sobre sus tejidos la acumulación de cambios morfológicos y funcionales seculares y que, todavía a mediados del siglo XX en España, alojaban población de todas las clases sociales, incluida una significativa proporción de extracto popular. Se trataba de un espacio caracterizado por una gran complejidad y heterogeneidad cuyo orden socio-funcional se había venido desvelando desde el siglo XIX como contradictorio con los intereses del capital, como un "espacio social no dominado" (Álvarez & Roch, 1980). De ahí las continuas e insistentes intervenciones urbanísticas que se fueron implementando en esos ámbitos tradicionales en un sentido conducente a reducir su complejidad, simplificar sus contenidos y, en definitiva, transformarlos de manera acorde a los intereses del capital, por cuanto este último solo puede reproducirse, como afirmaba Karl Marx, en situaciones en las que se realiza una separación entre medios de producción y fuerza de trabajo, es decir, en lo que respecta al urbanismo, en espacios segregados social y funcionalmente, desposeídos de la complejidad originaria del espacio tradicional (Álvarez Mora, 2019, pp. 74-76).

La complejidad significa, en el caso del espacio tradicional, riqueza de comportamientos que se superponen en un conjunto urbano que no puede renunciar a su unidad. El espacio tradicional, en este sentido, realiza la ciudad como espacio de reproducción social (Álvarez Mora, 2015) compartido por distintos modos de vida y donde la mezcla, el mestizaje, la heterogeneidad y el encuentro (y el conflicto) interclasista emergen como creadores de una riqueza contradictoria y socializada que es la ciudad misma. Hablar de espacio tradicional, por tanto, es hablar de la ciudad como espacio de una complejidad tal que no solo presenta una gran resistencia frente a los intentos de comprenderla sino también frente a las tensiones tendentes a reducir, alterar o manipular esa condición esencial. No obstante, esa complejidad no dominada ha sido, de hecho, objeto de asalto y han sido muchos los intentos de transformar los espacios tradicionales a través de procesos de renovación urbana guiados por el objetivo de la extracción de rentas del suelo. Estamos hablando de toda una serie de operaciones inmobiliarias que, desde la segunda mitad del XIX, se han ido imponiendo al espacio tradicional para introducir, sobre la base de la renta urbana, un nuevo orden acorde con el desarrollo espacial exigido por el capital.

La categoría de centros históricos es la más habitual para designar los ámbitos urbanos a cuyo urbanismo se le reconoce un valor patrimonial (generalmente asociado a su carácter antiguo y a la calidad de su paisaje) y que, con mucha frecuencia, en España, han ido asumiendo valores de centralidad urbana a lo largo del proceso de advenimiento de la ciudad moderna y, desde la década de 1990, también un valor generalizado como recurso turístico de primer orden (Calle Vaquero, 2019). En nuestra hipótesis, los centros históricos han surgido sobre los espacios urbanos tradicionales precisamente como resultado del proceso de liquidación como tales de éstos.

La noción de centro histórico comenzó a perfilarse como tal a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando el espacio tradicional, por aquel entonces la ciudad heredada del pasado, empezó a dejar de ser "ciudad total" para convertirse en el centro de la ciudad moderna en ciernes. Fue a partir de ese momento cuando esa "ciudad total", en su calidad de ciudad histórica heredada, se irá convirtiendo en una parte específica del modelo urbano que empezaba a emerger: el fragmento generalmente requerido para ejercer funciones de centralidad dentro del nuevo orden de la ciudad moderna. Esa reorientación de los tejidos históricos heredados se expresa en toda una serie de transformaciones que van a ir convirtiendo la otrora "ciudad total" (o partes significativas de la misma) en centro urbano de las ciudades o metrópolis de finales del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX. En este proceso, el espacio tradicional entra en declive en la medida en que va perdiendo su complejidad esencial, para ir dando lugar al centro histórico, es decir, a espacios caracterizados principalmente a partir de su capacidad de asumir modernas funciones de la centralidad urbana y ciertos valores patrimoniales que han sido progresivamente reconocidos sobre las formas edificadas del espacio tradicional en liquidación (Álvarez & Roch, 1980) y que, en la gestión urbana de las últimas décadas, se han ido reinterpretando prioritariamente como activos para una explotación turística creciente (Fig. 1).



Fig.1 / Dos imágenes contemporáneas que ilustran, para un mismo ámbito, el de la ciudad vieja de Salamanca, la destrucción (como expresión de liquidación del espacio urbano tradicional) y la conservación

Fuente: Archivo personal de Álvarez Mora

Por otro lado, en su proceso de conversión en centros históricos, los tejidos heredados han ido adoptando, valga la paradoja, condiciones de periferia en el sentido que han sido desposeídos de la complejidad propia del espacio tradicional. No queremos decir con esto que se dé una identificación de las formas urbanas de los centros y de las periferias, sino que, en la medida en que se va desplegando en ellas un mismo orden global, se va produciendo una cierta convergencia entre ambas expresiones espaciales. En los centros históricos que se han ido consolidando como tales, al proyectar y re-proyectar intervenciones urbanas en función de los presupuestos conformes al "modelo urbano de la renta del suelo" (Campos Venuti, 1971; Álvarez Mora, 2022, pp. 89-96) (presupuestos de los que están ausentes las diversidades socio-espaciales) se ha ido perdiendo la complejidad propia del espacio tradicional del que proceden y a cuya liquidación contribuyen. La nueva entidad que se va definiendo tiende a ser más simple, más susceptible de ser aprehendida con claridad y más funcional al modelo urbano dominante, como lo son, de hecho, las periferias que, en paralelo, han ido desplegándose más allá de los centros de las ciudades. Pero si bien la periferia urbana moderna se construye a menudo sobre suelos poco o nada urbanizados a través de procesos que suelen encontrar poca resistencia en el entorno económico y social, la intervención sobre áreas históricas supone, en realidad, reordenar espacios ya construidos conforme a otros órdenes pretéritos y que, por ello mismo, presentan más resistencia a la transformación. Los procesos de renovación urbana se definen, en este sentido, a partir de intervenciones que asientan en el espacio tradicional — esto es, en los centros históricos — el mismo orden que subyace a las periferias urbanas contemporáneas y que, por esta vía, alcanza o tiende a alcanzar a la ciudad toda. En otras palabras, se trata de procesos que sancionan y tienden a totalizar el modelo capitalista de ordenación urbana.

Ese modelo de ciudad que se decanta por un espacio desigual y segregado se está gestando como tal desde hace casi doscientos años, desde que la burguesía en el poder, en su afán por referenciar en términos crematísticos todas las actividades que definen la existencia humana, comenzó a incorporar el suelo como un objeto más a producir y a someterlo a la lógica del sistema económico, es decir, al aparato productivo que dirige y controla. En un primer momento, los objetivos del proceso de producción de suelo, vinculados a las transformaciones de las estructuras territoriales, y sus métodos e instrumentos, tanto de carácter jurídico como técnico, encuentran su campo de operaciones en el espacio tradicional y en el centro histórico que va resultando de la liquidación de aquel. Y es a través de intervenciones concretas llevadas a cabo en esos tejidos heredados que se van abriendo los caminos que conducen al "modelo segregado de ciudad" (Álvarez Mora, 2022). Este modelo se ha ido implementando, desde un punto de vista histórico, a partir de la descomposición de la ciudad decimonónica (a cuyos restos nos remiten los actuales centros históricos), es decir, por la desagregación de su espacio heterogéneo, multifuncional y compacto. La "ciudad segregada" se ha construido (y se sigue construyendo) eliminando lo multifuncional, lo heterogéneo y la mezcla social para consolidar en su lugar una yuxtaposición de entidades individualizadas y de espacios mono-clasistas; para tender, en definitiva, hacia una simplificación socio-espacial de la ciudad a la que, en el caso de los centros históricos, contribuye también de



Una vista del barrio de Pozas, en el cruce de las calles de la Princesa y Alberto Aguilera, hace 35 años FOT. LACOSTE

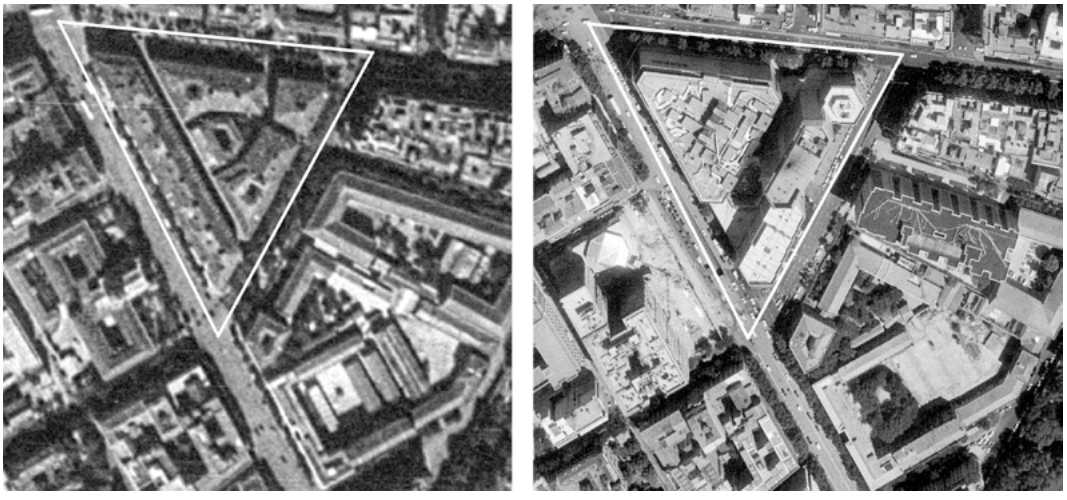


Fig. 2 / Fotos del Barrio de Pozas: arriba, foto del barrio hacia 1884, tomada por Joseph-Jean-Maria Lacoste y Borde, y publicada por la revista La esfera en 1919; abajo a la izquierda, vista aérea anterior a 1966 y, a la derecha, la misma vista después de 1970

Fuentes: de la foto de arriba, Wikimedia Commons (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:1919-12-06_LA_ESFERA_1.jpg . Consultado el 27 de febrero de 2025); de la foto abajo a la izquierda, fragmento del vuelo americano 1956-1957 (Orto-AMS 1956-1957 CC-BY 4.0 Centro Geográfico del Ejército de Tierra); de la foto abajo a la derecha, fragmento del vuelo interministerial, 1980 (Vuelo Interministerial 1973-1986 CC-BY 4.0 Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa y Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico)

manera notable su delimitación espacial como bien patrimonial[13] y, muy especialmente, su turistificación (Calle Vaquero, 2019: 21-24).

Los procesos que han materializado el asalto al espacio tradicional para ponerlo a disposición de los intereses del capital inmobiliario y realizar la segregación urbana pueden ilustrarse, por solo poner un ejemplo, con un caso temprano y señero: el del Barrio de Pozas de Madrid en la década de años 1960 y 1970 (Fig. 2).

Entre julio de 1966 y abril de 1967, la Sociedad Inmobiliaria Pozas, constituida *ad hoc*, fue adquiriendo, uno a uno, 19 de los 20 edificios de viviendas que componían una manzana triangular en la confluencia de la calle de la Princesa con la de Alberto Aguilera, en la que habitaban casi cuatrocientos vecinos. Cuando consiguió ser propietaria de casi la totalidad de los edificios de la manzana, solicitó para ellos la inscripción en el Registro municipal de solares, justificando la "inadecuación de las viviendas" por su condición de "ruina urbanística", es decir, que no "rentaban" lo que le correspondería porque su volumen construido estaba por debajo de 50% del permitido en el plan. Los vecinos fueron desahuciados y, una vez inscritas las viviendas como "solares", comenzaron los derribos. Consta que, en marzo de 1967, otra empresa madrileña de mayor tamaño, la Compañía Metropolitana, presentaba a sus accionistas los acuerdos previos de compra de una parte importante del activo de la Sociedad Inmobiliaria Pozas y un anteproyecto de ordenación y nueva edificación, cuyo Plan Parcial había sido ya aprobado inicialmente por el Ayuntamiento de Madrid. El nuevo programa (hotel de cinco estrellas, apartamentos, oficinas, locales comerciales, centros de reunión y espectáculos, etc.) respondía a las posibilidades que brindaba la localización de lo que, hasta entonces, había sido el Barrio de Pozas y suponía desarrollar en ella un centro terciario de referencia para una ciudad que, por entonces, apenas estaba empezando todavía a asumir el valor de su centro histórico en términos de renta urbana. En este sentido, podría entenderse que aquella operación pionera de la Compañía Metropolitana sobre el Barrio de Pozas fue como un faro que alumbró un camino para el tejido de propietarios y promotores inmobiliarios de Madrid[14].

De esta experiencia, queremos subrayar tres observaciones relacionadas con especificidades del proceso de liquidación del espacio tradicional para construir su condición de centro histórico. Por un lado, es interesante el papel del Catálogo de bienes inmuebles y su complicidad necesaria en el control (o descontrol) de los procesos de demolición-sustitución. El Barrio de Pozas no estaba catalogado y esto posibilitó su demolición, como es también el caso de tantos edificios de los espacios tradicionales de las ciudades españolas – a veces, incluso, parcialmente recogidos en inventarios y catálogos monumentales o previamente catalogados, y luego descatalogados - para los que cabría cuestionarse si la falta de protección se debe más a la ausencia de valores patrimoniales o a lo inoportuno de obstaculizar la realización del *rent gap* del que, en el caso del Barrio de Pozas, era ya clara y explícitamente consciente el Proyecto de urbanización redactado en 1968 (Álvarez Mora, 1978).

En segundo lugar, merece señalarse el alcance del marco normativo vigente y sus interpretaciones. En concreto, en el caso del Barrio de Pozas, el Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares de 1964 establecía que el concepto de "edificaciones inadecuadas" podía aplicarse a aquéllas "cuyo volumen sea inferior al cincuenta por ciento del mínimo autorizado por las Ordenanzas de edificación en relación con la superficie aprovechable" y que cabía aplicar a esas "edificaciones inadecuadas" las medidas previstas en caso de ruinas ("ruina urbanística"). Estos conceptos clave para el devenir del parque residencial de Madrid – y no solo de Madrid – están preñados de una ideología tan evidente como lo es la ambigüedad de la noción de "inadecuación" que se aplicó a las viviendas del Barrio de Pozas. De hecho, en ese caso, durante años, no dejaron de producirse informes contradictorios hasta que, al final, en 1974, el Tribunal Supremo dictó sentencia definitiva a favor de los vecinos del Barrio de Pozas y reconoció que las viviendas no debían haberse incluido en el Registro de solares. Pero para entonces, el barrio ya no existía.

La tercera enseñanza que queremos apuntar fue la rendición de los espacios tradicionales frente a los intereses de propietarios y promotores inmobiliarios y, con ello, su sometimiento a una programación estratégica que los sentenció a ser "ámbitos terciarios" en detrimento de su valor de espacio residencial popular. Si

[13] Además de la renovación urbana, entre las técnicas aplicadas al espacio tradicional que más han contribuido a su proceso de liquidación, destaca la delimitación espacial de centro histórico, preceptiva para su categorización administrativa como tales. Álvarez Mora, 2024.

[14] El caso del Barrio de Pozas centra un análisis contenido en una obra colectiva titulada *Récits de ville: usages de l'histoire et changement urbain* que será editada en francés por Presses universitaires de Rennes en 2025.

bien este proceso no es exclusivo de los centros históricos y afecta también a otros ámbitos urbanos afectados por el desarrollo de "áreas de centralidad", la aplicación mayoritaria en aquellos de las llamadas "políticas de conservación" tiene, entre sus efectos, la producción de un incontestable exclusivismo de clase y, con ello, la acentuación de la segregación socio-espacial urbana. En este sentido, debe entenderse que los mecanismos que operaron sobre la transformación del Barrio de Pozas —como en tantos otros casos — no solo contribuyeron a la segregación funcional en el espacio central madrileño, sino que realizaron fundamentalmente una expulsión de las clases populares que allí residían y, con ello, un avance efectivo en la segregación socio-espacial de la ciudad.

3. Perspectivas para el análisis de la evolución urbanística de los centros históricos: tres hipótesis

Para proceder al conocimiento de las dinámicas que, al menos durante los últimos cincuenta años, han operado en la consolidación de los centros históricos a partir de la progresiva liquidación de los espacios tradicionales, proponemos tres perspectivas desde las que considerar las transformaciones urbanísticas de esos espacios tradicionales y los agentes urbanos implicados en ellas.

La primera de esas hipótesis hace referencia al entendimiento de las operaciones de renovación urbana emprendidas sobre los espacios tradicionales como mecanismos que hacen del abandono, el desahucio, la ruina y la demolición de los tejidos y edificaciones existentes una actividad inmobiliaria tan destacada e importante como lo es aquella otra, más visible, que culmina el proceso con la construcción de nuevas edificaciones.

La segunda perspectiva hace referencia a lo que llamamos reciprocidades centro histórico-ciudad y se centra en argumentar que las transformaciones de los centros históricos, esto es, las dinámicas específicas que van produciendo la liquidación del espacio tradicional, se comprenden mejor desde el comportamiento urbanístico global de las ciudades a las que pertenecen que desde lo específico de los centros históricos. Lo que sucede en éstos, en una palabra, es consecuencia directa de la forma de producción de la ciudad en su conjunto.

Por último, como tercera perspectiva, nos centraremos sobre las prácticas urbanísticas por excelencia que se realizan sobre los centros históricos y, más concretamente, a la relación renovación-rehabilitación como definidora de las transformaciones que materializan la liquidación de los espacios tradicionales. Esa relación no es tanto la expresión de dos alternativas posibles cuanto la confluencia de ambas en un mismo espacio, el de la ciudad, en el que se distribuyen de manera conforme a las bases del orden urbano dominante. Por supuesto que, en los centros históricos, al igual que en el resto de la ciudad, no está vetada la práctica de la renovación urbana entendida como demolición-sustitución del parque edificado existente, como tampoco lo está la rehabilitación. Lo que proponemos es que ambas prácticas se pueden entender como las dos caras de un mismo proceso: el de la producción inmobiliaria del conjunto de la ciudad conforme al "modelo urbano de la renta del suelo" (Campos Venuti, 1971).

3.1. Las estrategias del abandono, ruina y demolición como prácticas inmobiliarias sobre el patrimonio urbano existente para la construcción de los centros históricos

Conviene precisar antes que nada que "patrimonio urbano existente" es una categoría construida desde la perspectiva del valor de uso de los tejidos urbanos heredados (es decir, alineada con el marco teórico de la experiencia de Bolonia) y no desde los valores simbólicos (culturales, históricos, etnográficos, etc.) que son dominantes en las diversas categorías administrativas del patrimonio urbano. Dicho en otras palabras, el patrimonio urbano existente es "una concepción del patrimonio como un conjunto de bienes que interesan a la gran mayoría, en la medida en que están capacitados para ser utilizados socialmente" (Álvarez Mora, 1995, p. 23). Contrariamente a las categorías de monumento y de conjunto histórico, se trata de una

> "idea democrática de patrimonio que nos lleva a considerar una concepción, a su vez, democrática del espacio urbano. La defensa del patrimonio urbano aparece, de esta forma, estrechamente relacionada con la defensa del espacio (en su calidad de bien público) de la ciudad, con el 'derecho a la ciudad' que diría el filósofo H. Lefebvre" (Álvarez Mora, 1995, p. 24).

Nuestra hipótesis es que la degradación, el abandono y la ruina que afectan al patrimonio urbano existente y que contribuyen a realizar la liquidación del espacio urbano tradicional



Fig. 3 / **Fotos de derribos de caserío tradicional en el tejido histórico de Valladolid, hacia 1986. A la izquierda, calle Cebadería, 3; a la derecha, calle Claudio Moyano 9 y 11 con vuelta a Menéndez Pelayo**

Fuente: Archivo personal de Álvarez Mora

responden a una estrategia que adquiere las connotaciones de una práctica inmobiliaria cuya lógica no es independiente de las prácticas de construcción de inmuebles en los centros históricos. Ambas prácticas (podríamos decir, la que "demuele" y la que "construye") conforman una especie de tándem en la medida en que se complementan como dos elementos de una misma práctica global que consiste en actuar sobre el espacio tradicional para reconvertirlo hacia otros contenidos, es decir, hacia otras maneras de ser utilizado, consumido y objeto de apropiación que son características de los centros históricos. Esta idea se puede ilustrar con el patrón general que han seguido los procesos edificatorios en el centro histórico de Valladolid desde mediados del siglo XX.

La transformación radical que ha sufrido el espacio tradicional de esa ciudad puede servir para mostrar la complicidad de los procesos de desmantelamiento, abandono y ruina del patrimonio urbano existente como práctica inmobiliaria necesaria que precede a la realización de usos y formas edificadas acordes con la nueva condición de centralidad urbana (Álvarez Mora & Pérez Eguíluz, 2019). Podría decirse además que, entre todos los procedimientos de renovación urbana que han afectado al patrimonio edificado de las ciudades españolas, los que probablemente se han mostrado más depredadores, en Valladolid como en otras ciudades, son los que proceden parcela a parcela, siguiendo la voluntad de los propietarios inmobiliarios[15] en lo relativo a la elección del momento oportuno para llevar a cabo el vaciamiento social y productivo de cada edificio, su demolición y la construcción de una edificación nueva que sustituye a la derribada.

Se trata de una estrategia característica de lo que podríamos llamar "pequeña propiedad"[16] y corre normalmente en paralelo a la actividad inmobiliaria clásica que se ocupa de la producción de suelo y de la promoción más extensiva de vivienda. Consiste en impulsar y provocar el vaciamiento y la degradación del patrimonio urbano heredado del espacio tradicional en localizaciones susceptibles de centralidad, como premisa para emprender procesos concretos de renovación urbana. Aunque esta estrategia de abandono y ruina, y la de producción de nuevas extensiones urbanas son dos caras de una misma moneda, no son los mismos agentes los que suelen participar en ellas y los que están especializados en promover el vaciamiento y degradación de los edificios suelen coincidir, en general, con los propietarios originales de esos inmuebles sobre los que se desata el proceso de renovación.

Lo anterior puede ilustrarse a partir del centro histórico de Valladolid y, más concretamente, de la evolución del entorno de la calle Cebadería, una de las calles más tradicionales de Valladolid, situada a espaldas del Ayuntamiento y de la Plaza Mayor, que forma parte de los lugares donde se han concentrado durante los años del

[15] En esta modalidad de renovación urbana, el papel de los propietarios originales de los inmuebles tiende a limitarse a vender sus bienes raíces a otros agentes con mayor capacidad de gestión inmobiliaria que son los que habitualmente cubren el resto de etapas del proceso.

[16] La "pequeña propiedad" designa a la figura de los agentes inmobiliarios que son propietarios de una cartera muy limitada de porciones de suelo cuyo pequeño tamaño determina la escala reducida de las operaciones inmobiliarias que pueden acoger.

cambio de siglo los procesos de renovación urbana orientados a la materialización de una cierta exclusividad espacial de clase acorde con la centralidad de la localización. En un trabajo de campo realizado en el año 1985 en el marco de la redacción de un plan para el centro histórico de Valladolid (Fig. 3)[17], observamos que los edificios con mayores indicios de vaciamiento, ruina y abandono se localizaban, por entonces, en el entorno de dicha calle.

En 2012, realizamos otro trabajo de campo con una orientación similar[18] y pudimos comprobar que los procesos de renovación o de rehabilitación se habían producido (o se estaban aún desarrollando por entonces) sobre los edificios que habíamos detectado 25 años antes como vacíos, abandonados o en ruina. Muchos de esas edificaciones habían permanecido durante décadas en una situación de indefensión (social y físicamente hablando), sumidas en un proceso más amplio, para el conjunto del centro histórico, en el que se amalgaman habitualmente acontecimientos como el abandono de la edificación, la expulsión de la población residente, la desaparición del comercio y los usos tradicionales, la recolonización de las localizaciones centrales por usos y tipos de negocios acordes con la exclusividad en ciernes; la catalogación de edificios con el objetivo de protegerlos, ya sea de manera integral o solo algunos de sus componentes estructurales o tan solo su fachada a la calle; la descatalogación de lo catalogado en primera instancia, justificada muchas veces por el hecho de que el abandono que pesaba sobre los edificios "protegidos" había llegado a tal extremo que la supuesta protección había perdido todo sentido (aunque la razón última en muchos casos era que lo previsto por los agentes inmobiliarios involucrados entraba en contradicción con lo previsto en el catálogo, lo que solía desembocar en estrategias encubiertas de deterioro que terminaban provocando pérdidas irreparables); la elaboración y aprobación de proyectos de construcción que, a menudo, en la búsqueda de maximizar las rentas inmobiliarias, llevaban al límite los criterios del planeamiento urbanístico, por ejemplo, acentuando la densificación a través de proyectos basados en tipos de vivienda muy pequeños o introduciendo sistemáticamente aparcamientos subterráneos de gran volumen; la falta de control efectivo sobre el uso de la edificación (que a menudo negaba su condición originaria o su licencia concedida para vivienda y acababa siendo utilizada como oficina o despacho profesional) y un largo etcétera que incorporaría también, en los últimos años, como novedad, las transformaciones en apartamentos turísticos.

3.2. Reciprocidades centro histórico-ciudad

El entendimiento complejo de las dinámicas que identifican a los centros históricos no sería posible si no las contextualizásemos en el marco de la ciudad a la que pertenecen. Queremos decir con ello que las transformaciones e intervenciones urbanísticas que tienen lugar en esos ámbitos no son independientes de aquellas otras que se producen en otras partes de la ciudad. Lo que sucede en los centros históricos está profundamente interrelacionado con lo que acontece en el conjunto de la ciudad.

Para apoyar esta hipótesis, vamos a centrar la atención en la producción residencial que soportan los municipios que contienen un centro histórico y, más concretamente, en la variación de población y viviendas registrada hasta la crisis inmobiliaria de 2009 en municipios que tenían un conjunto histórico declarado conforme a la Ley de patrimonio histórico español de 1985. La investigación desarrollada a este respecto[19] indica con claridad que lo sucedido en esos ámbitos históricos no es contradictorio con el comportamiento que, en general, ha seguido la ciudad en su conjunto. Por el contrario, en un periodo en que la producción residencial aumentaba rápidamente en todos los municipios (y a menudo de forma desmesurada), más allá de que su población creciese, disminuyese o estuviese estancada, también aumentaba el número de viviendas en los conjuntos históricos, incluso cuando su población tendía a reducirse, lo que era el caso más frecuente.

Por dar algunas cifras, podemos decir que, en un conjunto de doce pequeños municipios castellanos y leoneses estudiados pormenorizadamente, el parque residencial aumentó entre 1991 y 2009 en cerca de 11 100 viviendas y,

[17] Se trata del PERI del casco histórico de Valladolid, encargado por el Ayuntamiento de esa ciudad al Departamento de Urbanismo de la Universidad de Valladolid, dirigido por Alfonso Álvarez Mora.

[18] Trabajo realizado en el marco de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid dirigida por Juan Luis de las Rivas.

[19] Proyecto "Producción de la vivienda y recuperación patrimonial en el marco territorial de los centros históricos. A propósito de las 'economías urbanas' que se impulsan, o se minoran, como consecuencia de las declaraciones, como bienes de interés cultural, de los centros históricos", financiado por el Plan nacional de I+D+i 2006-2009 (código SEJ2006-01530/SOCI), desarrollado en el Instituto universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y dirigido por Alfonso Álvarez Mora.

de ellas, el 22,6% (unas 2 500) estarían en sus centros históricos. En el mismo periodo, algunos de esos municipios conocieron aumentos de población[20] y otros tuvieron saldos demográficos negativos[21], pero todos ellos conocieron una desproporción en el aumento de viviendas en relación con su variación poblacional. Astorga es un caso especialmente expresivo. Su población aumentó un 24% entre 1950 y 2005, mientras el número de viviendas lo hizo en un 506%. Solo entre 1996 y 2008, se concedieron licencias para construir un total de 1517 viviendas en el municipio, de las cuales 337 estaban en el conjunto histórico, mientras la población de todo Astorga descendía en 48 habitantes y la del conjunto histórico, en 409 efectivos.

En otros territorios, las cifras reflejaban también situaciones similares. Por ejemplo, en una muestra de seis pequeños municipios con conjunto histórico seleccionados en comunidad autónoma de Cantabria[22], entre 1990 y 2008, se habían dado licencias para construir 5827 nuevas viviendas y, de ellas, unas 200 (3,4%) estaban localizadas en conjuntos históricos. Sin embargo, en el mismo periodo, la población de esos municipios había aumentado, en total, 113 habitantes, con un saldo negativo de 506 efectivos en los conjuntos históricos.

En cuanto a las ciudades, el caso de Ávila permite no solo observar la exacerbación de estas contradicciones sino también subrayar que fueron resultado de una política consciente. A finales de la década de los años 1990, Ávila no llegaba a contabilizar 50 000 habitantes pero la previsión de su Plan General de Ordenación Urbana aprobado en 1998 era acoger, en el total de suelo urbano y urbanizable, 22 813 nuevas viviendas (sin contar las producidas como sustitución de otras) para albergar un aumento poblacional neto que se presumía de 60 000 habitantes[23]. En 2003, sin embargo, Ávila seguía estancada en torno a los 50 000 habitantes, pero una cuarta parte de su parque residencial se había construido en la última década. Entre 1950 y 2001, su población había aumentado un 133% y el número de viviendas, casi un 1000%. Solo entre 1998 y 2002, se concedieron licencias para construir unas 4600 viviendas y el ritmo posterior no hizo más que aumentar. Entre 2005 y 2007, se construyeron más de 10 500 viviendas y, de ellas, el 4,49% se localizó en el centro histórico y el 0,44%, dentro del recinto amurallado. El carácter desbocado de esa producción inmobiliaria se evidenciaba en las casi 8 200 viviendas vacías registradas en 2001 (más del 32% del total y un 40% más que a principios de la década de 1990) y también en la desproporcionada presencia de solares y edificios abandonados dentro del recinto amurallado que arrojaba el trabajo de campo (Álvarez Mora, 2018).

3.3. ¿Renovación urbana vs rehabilitación residencial?

Como práctica más habitualmente identificada con las formas de intervención en los centros históricos, destaca la llamada rehabilitación urbana – y, más concretamente, la rehabilitación residencial –, que se entiende como la forma de intervención que debe aplicarse en las fracciones del patrimonio urbano existente que han sido catalogadas en un plan especial o en un plan general y que disfrutan, por ello, de un cierto grado de protección orientado a garantizar la conservación de determinados valores. La rehabilitación debe compaginar la permanencia de esos valores con una cierta actualización o modernización tipológica o funcional de la edificación. Con mucha frecuencia, la rehabilitación da como resultado final un nuevo edificio tras una fachada conservada y, en casi todos los casos, resulta también en nuevos contenidos sociales y económicos para la edificación afectada.

Pero los centros históricos también acogen prácticas de renovación, entendida como la demolición del caserío tradicional y su sustitución por nuevas edificaciones que sustentan una rentabilidad mucho más alta que la de las viviendas precedentes. Este tipo de intervenciones, que producen drásticos cambios edificatorios, sociales y económicos, no han cesado de producirse en los centros históricos españoles (incluso en los declarados Bienes de interés cultural, sobre los que recaen políticas de conservación y mantenimiento derivadas de esa condición: ver art 21 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español) y, en algunos, ha llegado ya a afectar a más del 50% del caserío tradicional heredado.

Por ejemplo, en el ámbito del Plan Especial del centro histórico de Valladolid, en 2012, el 68%

[20] Covarrubias (+14), Frías (+8), La Alberca (+36), Peñafiel (+468), Riaza (+794) y Simancas (+2951).
[21] Astorga (-48), Ciudad Rodrigo (-634), Santo Domingo de Silos (-5), Sepúlveda (-61), Villafranca del Bierzo (-303) y Béjar (-1646)
[22] Castro Urdiales, Comillas, Laredo, Potes, San Vicente de la Barquera y Tudanca.
[23] Ayuntamiento de Ávila. *Plan general de ordenación urbana. Volumen I. Memoria. Estudio económico financiero. Programa de actuación. Documento para aprobación definitiva. 14 de septiembre de 1998.* https://www.jcyl.es/plaupdf//05/05019/285972/Av339mmr.pdf (Recuperado el 27 de julio de 2024).

del total de parcelas residenciales y el 53% de las de uso terciario estaban ocupadas por una edificación posterior a 1950, y el 15% y el 28%, respectivamente, acogían un edificio rehabilitado (Pérez Eguíluz, 2021: 292). Con otros porcentajes, las demoliciones y rehabilitaciones también llegan a ser muy significativas en otros centros históricos de diferentes geografías españolas, lo que nos habla del avance global de la extinción de los espacios tradicionales y de su complejidad urbana característica.

Según un análisis[24] realizado en 2012 para 66 conjuntos históricos declarados en toda España (Fig. 4), las sustituciones edificatorias del caserío tradicional realizadas desde 1960 afectaban, en la mitad de los casos estudiados, a más del 30% de las parcelas y, de ellos, algunos como Peñíscola, Morella, Burriana, Beceite, La Fresneda, Hellín, Almansa, Astorga o Baeza superaban incluso el 50%.

En cuanto a las rehabilitaciones, su impacto parece mucho menor. De hecho, en el 50% de los conjuntos analizados, no llegan a afectar al 10% de las parcelas y, en el 62% de la muestra, no alcanzan el 15%. No obstante, las cifras varían mucho de unos casos a otros y también entre comunidades autónomas. En Andalucía, se detectan, en general, los porcentajes más bajos, que oscilan entre 2.28% en Aracena y 9.96% en Úbeda; y en Cataluña, los más altos: en torno al 30% en La Barceloneta y Montblanc, y más del 40% en El Raval y Tarrasa.

En definitiva, sumados los efectos de la rehabilitación y de la renovación, los centros históricos tienden a presentarse, en gran medida, como lugares renovados y modernizados por efecto de ese tipo de intervenciones, a pesar de tratarse de tejidos que tienen reconocida una condición de bienes protegidos y cuya conservación, por tanto, debería estar garantizada.

Aunque, como argumentábamos en el epígrafe anterior, las prácticas edificatorias sobre los centros históricos estarían supeditadas a las dinámicas inmobiliarias del resto de la ciudad, en ellos tiende a implementarse una versión "noble" de las mismas, diferenciada de las intervenciones en periferia urbana en la medida en que, en los centros, la cantidad de edificación y sus cualidades se acompasan con el perfil socioeconómico de los potenciales destinatarios y con la condición deseada de espacios exclusivos. No cabe considerar separadamente dos tipos de promociones inmobiliarias, las que se decantan por la nueva edificación en suelos de reciente ordenación en periferia urbana y las que apuestan por la renovación de los tejidos tradicionales o la rehabilitación del patrimonio catalogado. La promoción inmobiliaria puede considerarse como un todo continuo que se expresa como un quehacer económico-social cuyos objetivos consisten en producir edificación y urbanismo, ya sea priorizando la cantidad en los territorios cuyo desarrollo está orientado a la producción de rentas urbanas absolutas, o dando preferencia a la calidad en las localizaciones más comprometidas con la obtención de rentas diferenciales o de posición. Este segundo caso está bien representado por las promociones inmobiliarias que se desarrollan en los centros históricos de la mano de la rehabilitación urbana y de esa versión "noble", decíamos, de la promoción inmobiliaria.

En fin, como parte de esta hipótesis, observamos una correspondencia entre nuevas construcciones y rehabilitaciones, e incluso podríamos avanzar con carácter tentativo que son aquellas las que imponen el ritmo a estas. Las rehabilitaciones residenciales, en este sentido, conforman, junto con las nuevas viviendas construidas, un único proceso de producción inmobiliario en el que juegan papeles diferentes. Serían, en suma, dos participaciones distintas en el marco de un único proceso de acumulación de beneficios. Las nuevas viviendas responderían, por oferta, a un mercado amplio, mientras las rehabilitaciones, concentradas sobre las áreas históricas y reseservadas a una demanda selectiva, contribuirían a la desposesión socio-espacial del espacio urbano tradicional.

4. Conclusiones

En los círculos disciplinares del urbanismo en España, está muy extendida y aceptada la idea de que la "experiencia de Bolonia" constituyó una referencia fundamental en la "cuestión de los centros históricos" detonada hace medio siglo y que ha marcado el devenir en España del pensamiento y la práctica de la intervención urbanística sobre los tejidos heredados de la ciudad preindustrial.

Sin embargo, es posible sostener que los actuales centros históricos en España se han conformado, en realidad, a partir de la liquidación de las características esenciales del espacio

[24] Estudio realizado en el marco del proyecto "Políticas urbanas aplicadas a los conjuntos históricos: logros y fracasos" (Ministerio de Ciencia e Innovación, Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, cód. CSO2010-15228). Para más información, ver https://iuu.uva.es/investigacion/proyectos-idi/politicas-urbanas-aplicadas-a-los-conjuntos-historicos/ .

	% Demoliciones-Sustituciones	% Rehabilitaciones	% Solares	% Inhabitables, vacías, abandonadas, ruina
ANDALUCÍA				
Vélez Blanco	43,31	7,19	4,7	5.3
Arcos de la Frontera	24,1	2,49	4,71	24,84
Jerez de la Frontera	31,52	6,23	3,5	18
Córdoba	43,43	5,27	2,98	8,86
Montoro	14,78	8,39	2,73	9,85
Santa Fe	46,51	3,44	6,89	12,34
Aracena	8,65	2,28	2	19,85
Baeza	52,6	7,24	1,5	4,23
Úbeda	27,47	9,96	5,16	6,58
Carmona	30,59	5,49	3,23	17,86
Marchena	17,5	7,05	2,5	17,27
ARAGÓN				
Beceite	64,71	13,81	1,53	8,18
La Fresneda	61,8	10,94	8,83	6,72
Cantavieja	49,26	16,3	2,59	9,63
Iglesuela del Cid	36,02	28,57	2,48	8,07
Alcañíz	32,93	14,82	17,25	8,99
Ejea de los Caballeros	38,49	15,04	11,57	10,2
ASTURIAS				
Gijón	49,42	9,01	1,45	3,78
Avilés	38,72	16,7	2,57	6,24
Luanco	49,08	14,22	0,46	9,17
CANTABRIA				
Laredo	14,69	2,45	18,37	4,08
Liérganes	6,7	25,14	17,88	0
Paseo Pereda	11,54	17,31	0	0
Potes	20,08	14,23	0,84	6,69
Sardinero	48,26	30,81	1,74	0
Tudanca	0,72	6,81	50,9	8,08
CASTILLA LA MANCHA				
Hellín	58,45	5,37	4,58	7,1
Cuenca	35,38	24,37	2,67	3,77
Almansa	58,19	9,57	1,76	6,05
CASTILLA Y LEÓN				
Arévalo	33,58	15,63	7,45	14,77
Astorga	51,89	7,43	10,81	7,3
Becerril de Campos	29,41	22,06	4,41	8,82
Castrojeríz	21,62	21,34	15,98	17,51
Cisneros de Campos	19,81	33,96	4,72	5,66
Ciudad Rodrigo	37,41	14,29	2,82	8,83
Covarrubias	18,91	20,08	3,31	13,06
Cuellar	29,46	9,46	16,74	13,41
Fuentes de Nava	16	24,57	1,71	2,86
Grajal de Campos	15,34	10,68	32,33	11,51
Medina de Rioseco	28,4	9,51	8,59	16,38
Medina del Campo	36,03	9,12	7,65	12,06
Miranda de Ebro	21,31	7,97	16,47	20,31
Paredes de Nava	14,96	24,8	5,12	6,69
Rueda	29,6	8,52	6,63	8,07
Tordesillas	44,09	8,48	3,34	8,35
CATALUÑA				
Barceloneta	36,26	34,09	0,46	0,11
Montblanc	29,85	28,4	8,53	7,63
El Raval	16,67	46,84	0	0
Tarrasa	47,31	41,33	0,9	1,05
COMUNIDAD VALENCIANA				
Morella	58,45	5,37	4,58	7,1
Culla	33,01	33,01	1,94	6,8
Peñíscola	65,56	5,81	1,87	5,6
Burriana	58,19	9,57	1,76	6,05
Alcoy	25,96	11,56	23,38	10,93
Orihuela	40,53	22,04	7,81	14,01
Requena	21,79	22,96	8,75	9,34
Ruzafa	35,84	17,84	4,24	0,96
EXTREMADURA				
Hervás	10,75	11,99	2,35	3,34
Garganta de la Olla	34,89	9,53	7,19	16,55
Coria	31,14	13,04	3,79	10,38
Zafra	4,95	29,88	0,77	5,26
Alburquerque	5,87	18,72	2,51	8,1
Cáceres	9,32	30,76	1,43	5,97
Guadalupe	23,97	33,9	3,83	8,09
MURCIA				
Cartagena	30,68	1,78	53,18	3,5
NAVARRA				
Puente la Reina	25,96	23,5	4,64	14,75

Fig. 4 / Resultados del análisis de 66 centros históricos españoles en 2012: distribución porcentual de los tipos de intervención efectuados desde 1960 sobre las parcelas urbanas de uso residencial

Fuente: Proyecto de investigación "Políticas urbanas aplicadas a los conjuntos históricos: logros y fracasos", dirigido por Alfonso Álvarez Mora. Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid

urbano tradicional de las ciudades españolas, lo que supone una contradicción global con los presupuestos de recuperación social y apropiación residencial popular inscritos en aquellas bases conceptuales acuñadas por la experiencia boloñesa.

El estudio de esa liquidación, esto es, del proceso contemporáneo de producción de los centros históricos, puede apoyarse, al menos, en las tres líneas de análisis que este artículo ha identificado y discutido. Pero, subyaciendo a todo ello, hay una constatación que bien merece ser explicitada para culminar este trabajo: en los cincuenta años de urbanismo de centros históricos en España la obtención de rentas nunca ha dejado de imponerse generalizadamente sobre la conservación de estos lugares, mediando en ello el impulso de las estrategias de propietarios y promotores inmobiliarios que han desplegado para hacer posible las transformaciones en el marco de los llamados centros históricos a lo largo este medio siglo.

5. Bibliografía

Álvarez Mora, A. (1973): Revitalización de centros históricos: Lectura de un centro histórico: su nueva visión. Posición de Europa ante sus problemas. Posición del Consejo de Europa. [Madrid], España, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

Álvarez Mora, A. (1978): *La remodelación del centro de Madrid*. Madrid, España, Ayuso.

Álvarez Mora, A. (1995): *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos históricos: lección de apertura del curso académico 1995-96*. Valladolid, España, Universidad de Valladolid. http://uvadoc.uva.es/handle/10324/4309

Álvarez Mora, A. (2001): La cuestión de los centros históricos. Generaciones de planes y políticas urbanísticas recientes. En A. Álvarez Mora & M. Castrillo Romón (Coord.), *Ciudad, territorio y patrimonio. Materiales de investigación* (pp. 13-30). Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Recuperado de http://uvadoc.uva.es/handle/10324/46294

Álvarez Mora, A. (2006): *El mito del centro histórico. El espacio del prestigio y de la desigualdad*. Puebla, México, Universidad Iberoamericana.

Álvarez Mora, A. (2015): *La ciudad como producto versus la ciudad como obra, o la realidad urbana entre el espacio de la renta y el espacio social: lección inaugural del curso académico 2015-2016*. Valladolid, España, Universidad de Valladolid.

Álvarez Mora, A. (2018): Abandono y apropiación de clase del Centro Histórico de Ávila. El Planeamiento cuantitativo-extensivo como impulsor y conductor del proceso. En V. Pérez Eguíluz & M. Castrillo Romón (Coord.), *Patrimonios urbanos, diagnósticos históricos y futuros del pasado*, Dossier Ciudades 3. Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. http://uvadoc.uva.es/handle/10324/46276

Álvarez Mora, A. (2019): *Reflexiones urbanísticas: un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad*. Dossier Ciudades 4. Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. http://uvadoc.uva.es/handle/10324/46192

Álvarez Mora, A. (2022): *Urbanística comparada en los albores de la modernidad. Burguesía, espacio urbano y proyecto de ciudad.* Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. https://uvadoc.uva.es/handle/10324/53678

Álvarez Mora, A. (2024): *La liquidación del espacio tradicional. Los centros históricos en España, 1960 - 2015*. Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. https://uvadoc.uva.es/handle/10324/67685

Álvarez Mora, A. & Pérez Eguíluz, V. (2019): Estrategias residenciales en el centro histórico de Valladolid. La exclusividad como objetivo. En M. Fernández Maroto & E. Pedruelo Martín (Coords.), *Del plan al plano. 50 años de urbanismo en Valladolid 1969-2019* (pp. 55-68). Valladolid, España, Ayuntamiento de Valladolid.

Álvarez Mora, A. & Roch Peña, F. (1980): *Los Centros Urbanos*. Madrid, España, Nuestra cultura.

[Comisión de Cultura COAAR] (1979): *Bolonia, centro histórico*. [Zaragoza], España, Comisión de Cultura del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y Rioja, Delegación de Zaragoza.

Calle Vaquero, M. de la. (2019): Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83, 2829, 1–40. doi:10.21138/bage.2829

Campesino Fernández, A. J. (1989): La rehabilitación integrada de los centros históricos: el reto urbanístico de finales de los ochenta. *Investigaciones geográficas*, 7, pp. 7-17. doi: 10.14198/INGEO1989.07.02. También disponible en https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/571/1/Campesino%20Fernandez-Rehabilitacion%20integrada.pdf (Consultado el 27 de febrero de 2025).

Campos Venuti, G. (1971): *La administración del urbanismo*. Barcelona, España, Gustavo Gili.

Castellón Valderrama, A. (2021): *Historia de la tutela de los conjuntos históricos en España*. Tesis doctoral, Universidad de Granada. http://hdl.handle.net/10481/75928

Castrillo Romón, M. (2013): La réhabilitation urbaine: une politique impossible ?. En: L. Coudroy de Lille, C. Vaz & Ch. Vorms (Eds.) (pp. 113-125). *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la*

démocratie et le marché. Rennes, Francia, Presses universitaires de Rennes.

Cervellati, P. L. & Scannavini, R. (eds.) (1973): *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici.* Bolonia, Italia, Società editrice il Mulino.

Cervellati, P. L. & De Angelis, C. & Scannavini, R. (1976): *Bolonia: política y metodología de la restauración de centros históricos*. Barcelona, España, Gustavo Gili.

Cervellati, P. L. & Scannavini, R. & De Angelis, C. (1977): *La nuova cultura delle città: la salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*. Milán, Italia, Mondadori.

Ciardini, F. & Falini, P. (eds.) (1978): *I centri storici. Politica urbanistica e programmi di intervento pubblico: Bergamo, Bologna, Brescia, Como, Gubbio, Pesaro, Vicenza.* [Milán], Italia, Mazzota.

Ciardini, F. & Falini, P. (eds.) (1983): *Los centros históricos: política urbanística y programas de actuación*. Barcelona, España, Gustavo Gili.

Chueca Goitia, F. (1977): *La destrucción del legado urbanístico español*. Madrid, España, Espasa Calpe.

Rivas Sanz J.L. de las (Coord.) (2009): *Atlas de centros históricos de Castilla y León.* Valladolid, España, Junta de Castilla y León.

Ente Bolognese Manifestazioni Artistiche (1970): *Bologna: centro storico: catalogo per la mostra "Bologna: centro storico", Bologna, Palazzo d'Accursio, 1970*. Bolonia, Italia, Alfa.

Feria Toribio, J. M. (2022): Patrimonio urbano y planeamiento urbanístico en Sevilla (1956-2000): un análisis crítico. *Investigaciones geográficas*, 78, pp. 191-214. doi:10.14198/INGEO.21268

Forleo, R. (2021): *Nuova vita per gli antichi centri storici (2000-2020): casi di studio in Italia e in Spagna*. Tesi di dottorato, Universidad de Alcalá. https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/55490

Gaja Díaz, F. (2001): Intervenciones en centros históricos de la Comunidad valenciana. Valencia, España, Conselleria de obres públiques, urbanisme i transports de la Generalitat Valenciana.

Giambruno, M. (2014): La cuestión de los centros históricos en Italia, entre teoría y práctica. *Designia*, 2(2), pp. 64-79. doi:10.24267/22564004.47. También disponible en https://revistasdigitales.uniboyaca.edu.co/index.php/designia/article/view/47/43 (Consultado el 27 de febrero de 2025).

González-Varas Ibáñez, I. (2016): *Ciudad, paisaje y territorio: conceptos, métodos y experiencias*. Madrid, España, Editorial Munilla-Lería.

Hernández Aja, A. & Matesanz Parellada, Á. & Rodríguez-Suarez, 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. doi:10.3989/ic.14.057

Hernández Grave de Peralta, M. & Caballero Rivacoba, M. T. (2023): Los centros históricos urbanos como construcción mediática: valoraciones desde la radio. *Apuntes: revista de estudios sobre patrimonio cultural*, 36. doi:10.11144/Javeriana.apu36.chuc

Lalana Soto, J. L. (2011): El paisaje urbano histórico: modas, paradigmas y olvidos. *Ciudades: revista del Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid*, 14, pp. 15-38, http://uvadoc.uva.es/handle/10324/10322

Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español. *Boletín Oficial del Estado*, 155, de 29 de junio de 1985, 20342 a 20352. Recuperado de https://www.boe.es/boe/dias/1985/06/29/pdfs/A20342-20352.pdf

Ley 19/75, de 2 mayo, de reforma de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 107, de 5 de mayo de 1975, 9427 a 9448. Recuperado de https://www.boe.es/boe/dias/1975/05/05/pdfs/A09427-09448.pdf

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 135, de 14 de mayo de 1956, 3106 a 3134. Recuperado de https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1956/135/A03106-03134.pdf

Ley de 13 de mayo de 1933 relativa al Patrimonio Artístico Nacional. *Gaceta de Madrid*, 145, de 25 de mayo de 1933, 1393 a 1399. Recuperado de: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1933/145/A01393-01399.pdf

Martínez López, M. (1997): Una deconstrucción histórica y social de la noción de centro histórico, *Investigaciones geográficas*, 18, pp. 131-146, https://doi.org/10.14198/INGEO1997.18.05 (Consultado el 27 de febrero de 2025).

Pérez Eguíluz, V. (2021): ¿Patrimonio o ciudad? Limitaciones de los instrumentos de intervención urbanística en los conjuntos históricos de Castilla y León. Valladolid, España, Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid.

Pol Méndez, F. (1978). Bolonia: la experiencia de apropiación colectiva del centro histórico, *COAM: revista de arquitectura*, 212, pp. 44-53.

Pol Méndez, F. (1993): La recuperación de los centros históricos en España. En S. Martínez García (coord.), *Jornadas de estudio "Recuperación de centros históricos"*, pp. 109-150. [Almería], España, Instituto de Estudios Almerienses.

Pol Méndez, F. (2015): La cultura y las políticas de rehabilitación y valorización de los centros históricos. *Cuadernos de investigación urbanística*, 100, pp.83-86. doi:10.20868/ciur.2015.100.3169. También disponible en https://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3169/3240 (Consultado el 27 de febrero de 2025).

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. *Boletín Oficial del Estado*, 144, de 16 de junio de 1976, 11755 a 11769. Recuperado de https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1976/144/R11755-11856.pdf

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para

el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 221, 15 de septiembre de 1978, 21592 a 21606. Recuperado de https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1978/221/R21592-21691.pdf

Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. *Boletín Oficial del Estado*, 214, 7 de septiembre de 1983, 24673 a 24678. Recuperado de https://www.boe.es/boe/dias/1983/09/07/pdfs/A24673-24678.pdf

Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos. *Boletín Oficial del Estado*, 243, 11 de octubre de 1982, 28042 a 28043. Recuperado de https://www.boe.es/boe/dias/1982/10/11/pdfs/A28042-28043.pdf

Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, relativo al Tesoro artístico arqueológico nacional. *Gaceta de Madrid*, 227, 15 de agosto de 1926, 1026 a 1031. Recuperado de https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1926/227/A01026-01031.pdf

Tomé Fernández, S. (2007): Los centros históricos de las ciudades españolas. *Ería*, 72, pp. 75-88. https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/view/1571/1486 (Consultado el 27 de febrero de 2025).

Troitiño Vinuesa, M. Á. (1992): *Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas.* Madrid, España, Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Vaz, C. (2013): Le franquisme et la production de la ville. Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970. Thèse de doctorat, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense. https://bdr.parisnanterre.fr/theses/internet/2013PA100196/2013PA100196.pdf

6. Listado de Acrónimos/Siglas

ARI:	Áreas de Rehabilitación Integrada
BIC:	Bienes de Interés Cultural
NCSP:	Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento
PDTC:	Plan Director Territorial de Coordinación
PE:	Plan Especial
PGMO:	Plan General Municipal de Ordenación

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 671-714
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.11

CC BY-NC-ND



Los barrios periféricos de bloque: déficits heredados, maduración silenciosa, rehabilitación y retos futuros

Eduardo de-Santiago-Rodríguez [1]
Iván Rodríguez-Suárez [2]

[1] Doctor Arquitecto. Consejero Técnico
[1] Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
[2] Doctor Arquitecto. Profesor Ayudante Doctor
[2] Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Una de las herencias urbanas más características del franquismo fue la amalgama desordenada de periferias en las que predominaban los tejidos residenciales de bloque abierto. Su situación social, físico-espacial y jurídica, era alarmante al inicio de la democracia. Durante las últimas cinco décadas se ha intervenido sobre el soporte construido de estos espacios, tratando de integrarlos estructuralmente en la ciudad, mejorando y/o rehabilitando diversos fragmentos, o definiendo sus posibilidades de transformación. El artículo ofrece algunos apuntes sobre las modalidades de intervención en estas periferias, ejemplificados en las políticas de rehabilitación de áreas. En las conclusiones se plantea la pertinencia y necesidad de la recualificación de estos tejidos que suponen una oportunidad para la mejora de todo el sistema urbano y presentan aún múltiples carencias y grados diversos de obsolescencia.

Palabras clave: Bloque abierto; Periferias; Rehabilitación de áreas; Rehabilitación urbana.

Recibido: 05.05.2025; Revisado: 12.05.2025
(1) Correo electrónico: edesantiago@mitma.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1867-7867
(2) Correo electrónico: ivan.rsuarez@upm.es; N.º ORCID : https://orcid.org/0000-0002-9139-0280

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Peripheral housing estates: inherited deficits, silence maturation, urban regeneration and future challenges

Abstract: One of the most characteristic urban legacies of Franco's regime was the disorderly amalgamation of suburban areas dominated by open-block housing estates. The social, physical-spatial, and legal situation was alarming at the dawn of democracy. Over the last five decades, interventions have been made on the built environment of these spaces, attempting to structurally integrate them into the city, improving and/or transforming various fragments, or defining their potential for transformation. The article offers some notes on the modalities of intervention in these peripherical areas, exemplified by area rehabilitation policies. The conclusions discuss the relevance and necessity of improving these structures, which represent an opportunity for improving the entire urban system and still display multiple shortcomings and varying degrees of obsolescence.

Keywords: Open-block housing estate; Suburban areas; Areas of integrated renovation; Urban rehabilitation.

Dedicado a los apóstoles de la rehabilitación/regeneración -Mariano Calle, Juan Rubio del Val, Gerardo Ruiz Palomeque, Jordi Amela, Javier Ramos Guallart, Nacho de la Puerta, Txari Vallejo...- y de los Barrios Vulnerables – Agustín Hernández Aja, Julio Alguacil, Félix Arias, Oriol Nel.lo…- y a todos los hombres, mujeres y asociaciones vecinales que lucharon y luchan por mejorar la calidad de vida en nuestros barrios.

1. Introducción

"Que no te enteras, que la vida no es una carrera/ Yo vengo de los matorrales, de una chabola sin cristales/ Donde los niños no llevan disfraz ni traje"

De los matorrales. Canción de Los Delinqüentes en el álbum "Recuerdos garrapateros de la flama y el carril", 2006

La emigración del campo a las ciudades de un numeroso contingente de población durante la segunda mitad del siglo XX en España -como consecuencia de la crisis de las economías familiares de base agraria, la progresiva industrialización y el desplazamiento del crecimiento económico hacia determinados polos urbanos de desarrollo- impulsó la demanda de alojamiento y provocó una expansión urbana sin precedentes. En la inmediata posguerra, la población de los municipios que hoy forman parte de las áreas urbanas de España superó a la población de los municipios rurales, en un trasvase y concentración de población en las áreas urbanas que no se ha detenido desde entonces.

Como es conocido (Capel, 1975; De Terán, 1978; Sambricio, 2003), el problema de la vivienda se intentó solucionar inicialmente de un modo paternalista mediante la promoción pública, pero ante la insuficiencia de recursos y capacidades para llevar a cabo esta ingente tarea, a partir de finales los 50 y, en paralelo a los profundos cambios ideológicos experimentados dentro del aparato franquista[1], se fue articulando de manera progresiva una solución inmobiliaria 'a la española'[2], basada en la promoción privada de viviendas subsidiadas públicamente, mediante una exitosa formulación implícita en la que los trabajadores podían acceder a la propiedad de una vivienda mediante la capitalización de sus rentas salariales, con la intermediación del sector bancario en la financiación de la promoción y la concesión de hipotecas, y todo ello gracias al auxilio público mediante subvenciones otorgadas a los promotores, al sector financiero y a los futuros propietarios.

La producción de ciudad y la construcción de este importante volumen de viviendas[3] precisó un nuevo marco legislativo para regular el planeamiento y la urbanización a gran escala- materializado en la

[1] Que, en lo político, supusieron el reemplazo de las viejas visiones falangistas por una emergente tecnocracia, y, en lo económico, el paso de la Autarquía al desarrollismo, con el hito del Plan de Estabilización de 1959 y los posteriores Planes de Desarrollo.

[2] A partir de la creación del Ministerio de Vivienda y el lanzamiento del Plan de Urgencia Social en 1957. Es conocido el discurso del ministro J.L. Arrese que resume bien la idea: *"la fórmula ideal, la cristiana, la revolucionaria desde el punto de vista de nuestra propia revolución, es la fórmula estable y armoniosa de la propiedad, donde se hace posible esa meta tan lógica y humana, pero hasta ahora reservada casi de un modo exclusivo al privilegio del dinero de alcanzar, que la vivienda sea del que la vive" "[…] no queremos una España de proletarios, sino una España de propietarios".* (ABC, 2 de mayo de 1959).

[3] Entre 1951 y 1975 se construyeron más de 5 millones de viviendas a un ritmo anual superior a las 200 000 unidades, de las cuales nada menos que 3,3 millones (el 66%) fueron protegidas, frente a 1,7 millones libres.

Ley de Suelo de 1956-, así como otro para la vivienda y su financiación, con numerosos conflictos entre ambos y divergencias en la gestión práctica cotidiana (De Terán, 1978). Aunque también se construyeron viviendas nuevas en los tejidos existentes de los cascos y ensanches, la forma característica de la producción de ciudad durante el franquismo fueron los denominados "polígonos de bloque". Estas ordenaciones se habían consolidado durante el desarrollismo como una "*nueva ideología urbanística, resultado de la llegada a España de la influencia exterior"* (SPYOT, 1983, p. 56). Fueron desarrollados tanto en suelos públicos como privados y se caracterizaban por la precariedad de la urbanización, falta equipamientos y ausencia casi absoluta de articulación en la estructura urbana. En muchos casos lo único que se materializaba inicialmente era la edificación residencial, mientras los desarrollos contravenían las previsiones de planeamiento y los procesos de gestión urbanística no llegaban a completarse. Esto se tradujo en una ciudad incompleta en la que las carencias eran múltiples, tanto en la integración en la estructura urbana, como en las propias condiciones del soporte urbano local, entendido como armazón de dominio público local al servicio de los tejidos, como en la propia edificación residencial, con carencias notables en los programas funcionales y en las características constructivas de la edificación (Monclús & Díez Medina, 2020).

La mejora de estos tejidos y espacios ha sido una actividad permanente desde la recuperación de la democracia y, aunque lejos de ocupar un papel central de la actividad urbanística, en especial durante los periodos expansivos de las dos burbujas inmobiliarias de este pasado medio siglo, ha sido un trabajo silencioso y continuo en el que el liderazgo público ha sido determinante. Este artículo se centra en describir a grandes rasgos este proceso, las herramientas utilizadas para ello y ejemplifica algunas de las actuaciones paradigmáticas de las últimas décadas en la escala de intervención sobre los fragmentos, a través de lo que se conoce como rehabilitación o regeneración de áreas.

2. La recuperación de las periferias heredadas del franquismo

2.1. Los déficits heredados y las demandas ciudadanas

> *"Han elaborado un Plan/Para dejarnos sin casas,/ Sin vecinos, sin amigos,/¡Y aún creerán que nos hace gracia!/ […]/¿Quién ha dado vida al barrio?/ ¿Quién tantos años vivió/ Sin luz, con barro, sin agua?/ ¡Ese hemos sido tú y yo!/ […]/ ¡Vamos! No lo pienses más!,/ ¡Únete a tus vecinos!/ ¡Que te pilla el Plan Parcial!*
>
> *Plan Parcial. Canción de Luis Pastor, en el álbum "Nacimos para ser libres", 1977*

Tras la recuperación de la democracia era patente la necesidad de mejorar las ciudades y de integrar las periferias que habían sido producidas de forma anárquica durante el franquismo. Las ciudades presentaban notables problemas y carencias, y en los tejidos periféricos la situación era alarmante. Algunos habían sido autoproducidos por sus habitantes en parcelaciones periféricas sobre suelos rústicos al margen de las previsiones del planeamiento. Otros eran promociones públicas y privadas desarrolladas en polígonos de bloque abierto autistas, de ínfima calidad material en lo constructivo, sin apenas urbanización ni dotaciones, y ajenas a la escasa estructura urbana existente.

A ellos se sumaban los crecimientos de los cascos periféricos heredados, así como tejidos industriales producidos de forma precaria y, en ocasiones, sin tener en cuenta las previsiones del planeamiento[4]. Algunos de estos tejidos eran enclaves en otras morfologías, la articulación entre ellos era inexistente y la estructura viaria sobre la que se articulaban había sido concebida para ser servidora de la ciudad central. En conjunto constituían una amalgama desarticulada con espacios intersticiales vacantes y conflictos en sus zonas de contacto.

Al mismo tiempo se desplegaban aún algunas de las actuaciones urbanas de mayor calado del desarrollismo franquista concebidas en los estertores finales del régimen y coincidentes con el cambio de ciclo económico y la detención del crecimiento metropolitano. Se trataba de actuaciones planificadas y gestionadas por el Estado con una visión en ocasiones ajena y contrapuesta a los intereses locales y a las previsiones del planeamiento urbano. Entre ellas destacaban las políticas sectoriales de viario de alta capacidad, programas como el de redes arteriales y los planes de acceso a las ciudades; y las denominadas ACTUR (Actuaciones Urbanísticas Urgentes, Decreto Ley 7/1970) desarrolladas por el Instituto Nacional de Urbanización (INUR) mediante expropiación con el objetivo de dar respuesta al crecimiento demográfico

[4] Un ejemplo típico de polígono industrial realizado mediante una parcelación sobre suelo rústico fue el polígono de Cobo Calleja en Fuenlabrada.



Fig. 1 / Los déficits heredados y las demandas ciudadanas. Arriba izquierda: Cartel "Piso Ideal de los Años 70" en medio de un descampado. Arriba derecha: Movimiento vecinal reivindicativo en Barcelona. Abajo izquierda: Movimiento vecinal "La Vaguada es nuestra" (Madrid). Abajo derecha: Octavilla anunciando la conferencia coloquio "La sanitat al barri" en Sant Andreu (Barcelona)

Fuente: Arriba izquierda: Fotograma de la película "La ciudad es nuestra" de Tino Calabuig (1975). Arriba derecha: https://eltranvia48.blogspot.com/. Abajo izquierda: Fotograma del documental "Reivindicación vecinal La Vaguada es nuestra 1977-1978", del colectivo Cine Polans. Abajo derecha: https://archivodelatransicion.es/

y las necesidades de vivienda en las grandes aglomeraciones urbanas creando nuevas ciudades y cuyas principales realizaciones fueron la nueva ciudad de Tres Cantos, en el área metropolitana de Madrid, y la expansión de Puente de Santiago al norte de Zaragoza.

Las carencias de toda índole en las periferias eran alarmantes, y las demandas de la población habían derivado en un potente movimiento vecinal que tuvo la capacidad de estructurarlas y establecer una presión continuada sobre los rescoldos del apartado franquista (Fig.1). Las primeras asociaciones de vecinos habían surgido al amparo de la Ley de Prensa de 1955 aprobada siendo ministro Manuel Fraga Iribarne. Tras las elecciones de 1979 accedieron a los gobiernos municipales en las principales ciudades del país partidos de izquierda y socialdemócratas que tenían vínculos estrechos con los movimientos vecinales y la voluntad, al menos inicialmente, de dar respuesta a las reivindicaciones ciudadanas. La crisis económica derivada de las crisis del petróleo de los años 70 se tradujo en una súbita detención del crecimiento metropolitano. Estos dos factores, cambio político y crisis económica, facilitaron un cambio de modelo en las políticas urbanas basado en recuperar la ciudad heredada y moderar los crecimientos.

El debate disciplinar confluía también en el diagnóstico y se ponían en cuestión las ordenaciones de bloque que se aplicaban entonces de

forma indiscriminada y con escaso respeto por ninguna de las preexistencias, ni físicas ni sociales. Además, se estaba produciendo un relevo generacional tanto en el aparato del Estado como en el sector profesional, con una nueva generación de técnicos y cuadros políticos, en ocasiones ejerciendo ambos roles de forma simultánea. La Ley del Suelo aprobada en 1975 (TRLS76) y sus Reglamentos de Planeamiento (RD 2159/1978), Gestión (RD 3288/1978) y Disciplina (RD 2187/1978) establecieron un nuevo marco regulatorio que viabilizaba poner freno a los desmanes y el desorden del desarrollismo.

Todo ello eclosionó en una cultura urbanística que vino en denominarse el "urbanismo de la austeridad" (Campos Venuti, 1981). Se trataba de una apuesta, bajo el liderazgo público, por modelos contenidos y centrados en la calidad material de la ciudad existente. El concepto de austeridad adquirirá décadas después, tras la quiebra inmobiliaria de 2007, un sentido contrapuesto para referirse a la necesidad de recortar el gasto público. En esta nueva cultura urbanística confluía también el término del "derecho a la ciudad" (Lefebvre, 1968) y la necesidad de reapropiación y autogestión del espacio urbano, y que en su dimensión física material puede ser entendido como el "derecho a la ciudad urbanizada" en la que todos los espacios deben garantizar las oportunidades de las poblaciones que los habitan mediante una distribución espacialmente justa de los recursos (Rodríguez Suárez, 2023a). Todo ello tuvo reflejo en el movimiento ciudadano protagonizado por las asociaciones vecinales durante la Transición a la democracia, en el que las relaciones con la administración eran de confrontación mediante procesos de participación por irrupción. Sin embargo, la llegada de los ayuntamientos democráticos suavizó notablemente las relaciones y supuso un viraje a la participación por invitación con los partidos políticos monopolizando la representación de los intereses colectivos (Colectivo Ioé, 1985).

En este contexto, los programas políticos de las corporaciones democráticas municipales surgidas tras las elecciones municipales de 1979 articularon programas de recuperación de la ciudad que tenían como piedra angular el planeamiento urbano y utilizaban una amplia batería de herramientas para la mejora de la ciudad y, en especial, de las periferias en las múltiples dimensiones en las que éstas presentaban carencias. El soporte construido de estos espacios, entendido como una articulación concreta de los componentes materiales que constituyen los tejidos urbanos, mostraba carencias y disfunciones en todas sus dimensiones: las cualidades de la edificación, de la urbanización, y de la integración en el área urbana y de las piezas entre sí.

Durante los primeros años de la democracia se produjo una revisión de los instrumentos de planeamiento general de todos los grandes municipios basados en estos principios (Gigosos, 1993). Dentro de esta generación de Planes Generales tuvieron una gran influencia disciplinar los de Málaga, aprobado en 1983, y de Madrid, en 1985. Para la recuperación de las periferias se optó por una solución mixta. En algunos de los tejidos en peor estado se intervino con cuantiosas inversiones públicas a fondo perdido mediante actuaciones de transformación urbanística. Estas intervenciones partían aún de una visión de "redención del suburbio" basada en la erradicación del chabolismo y se produjeron con anterioridad o en simultáneo a la formulación de los nuevos modelos previstos en los Planes Generales que se encontraban en redacción. El ejemplo paradigmático de esta alternativa fue la operación de *Remodelación de Barrios* de la periferia de Madrid (Alguacil & al., 1989) que afectó mayoritariamente a tejidos de autoconstrucción y parcelaciones periféricas, aunque también a algunos polígonos de bloque abierto de promoción pública de ínfima calidad. Se trató de una operación de gran alcance que afectó a casi 1000 hectáreas de suelo, y permitió el realojo de unos 150 000 habitantes en cerca de 39 000 viviendas en régimen de propiedad (Fig. 2).

En el resto de los tejidos periféricos se programaron intervenciones de microcirugía o se "congelaron" en el estado en el que se encontrasen, fiando sus mejoras a actuaciones en tejidos limítrofes y ámbitos intersticiales vacantes, así como a una intensa actividad de construcción de equipamientos públicos, tanto estructurantes, que contribuyeran a la integración de las piezas en la estructura urbana, como locales, que mejorasen la vida cotidiana de los barrios. Al mismo tiempo, se sentaron las bases de una política de rehabilitación que permitiese la recuperación de la edificación residencial existente y la puesta en valor de los tejidos heredados. Se articularon, así, los mecanismos y políticas de rehabilitación que, si bien en los primeros años de la democracia se aplicaron sólo a los tejidos centrales de los cascos históricos, en los años noventa del siglo XX se incorporaron ya plenamente a la intervención en las periferias (Rubio del Val, 2011; Rodríguez Suárez, 2023 a).

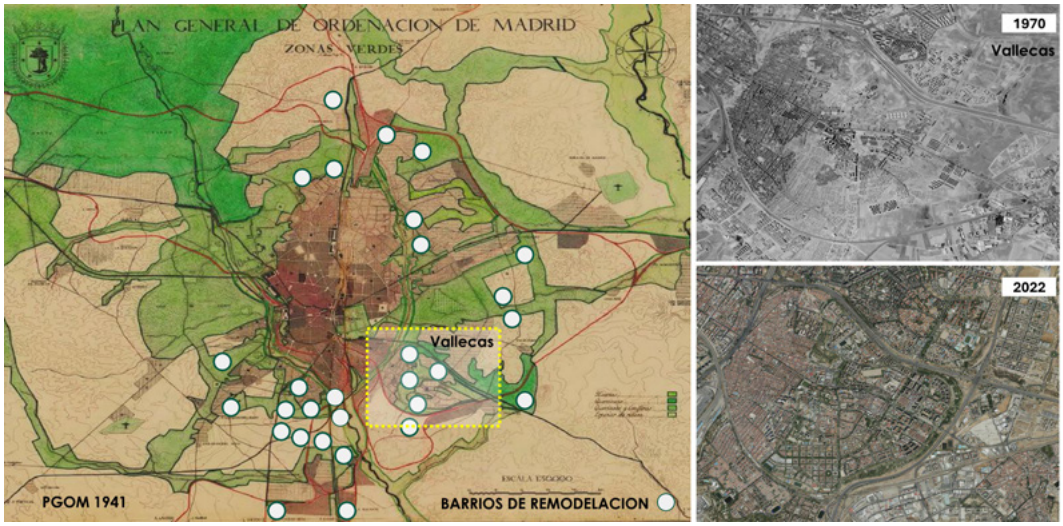


Fig. 2 / **Operación de Remodelación de Barrios. Madrid. Palomeras Bajas**

Fuente: Mariano Calle, 2024

2.2. "Y pasa la vida" ... La maduración anónima y silenciosa de los barrios periféricos

> *"Y pasa la vida, pasa la vida/ Pasa la vida y no has notado que has vivido cuando/ […]/ Y pasa la vida, igual que pasa la corriente/ Cuando el río busca el mar/ Y yo camino indiferente donde me quieran llevar"*
>
> *Pasa la Vida. Canción de Pascual González y Romero Sanjuan. Interpretada por Pata Negra/ Kiko Veneno, incluida en el álbum "Blues de la frontera", 1987*

Al inicio de la democracia en las periferias no existían unos servicios urbanísticos mínimos y las carencias de todo tipo eran generalizadas. Estos tejidos no alcanzaban el estatus de ciudad urbanizada, entendida como la codificación del soporte construido que posibilite una distribución espacialmente justa de los recursos y permita alcanzar el estatus de ciudadanía. La condición de ciudad urbanizada requiere que los soportes construidos cuenten con los atributos adecuados a cada momento histórico y para cada fragmento en términos homologables a los del resto de la ciudad. Estos atributos pueden organizarse a efectos analíticos en tres escalas y partes del soporte construido (Rodríguez Suárez, 2023 a):

- Atributos estructurales que permiten la integración en el área urbana. Se trata de los elementos que permiten la integración de las piezas urbanizadas en el conjunto de la ciudad, así como la articulación entre ellas. Pueden identificarse con la definición de los sistemas o redes generales, los usos globales y las actuaciones de transformación urbanística.
- Atributos de definición y cualidades del soporte urbano local. Se concretan en la calificación de los espacios, y en la construcción del espacio público y de la edificación destinada a dotaciones públicas. Se corresponden con la ordenación de detalle o pormenorizada y la urbanización y construcción de redes públicas.
- Atributos de calidad y prestaciones de la vivienda. Se refieren a las cualidades del espacio lucrativo destinado a la reproducción, que en tejidos residenciales se destina mayoritariamente a vivienda, aunque pueden existir edificios completos o partes de los edificios destinados a actividades económicas. Los requerimientos han ido incrementándose a lo largo del tiempo y los objetivos han migrado de la garantía de las condiciones mínimas de habitabilidad, a la accesibilidad y la reducción de los consumos de materia y energía.

Durante la época de la Transición, se manifestaron ya claramente las carencias y disfunciones en muchos de estos atributos del soporte construido de los tejidos periféricos y, en especial de los barrios de bloque abierto. Esta situación se refleja en alguna de la filmografía de la época que tiene precisamente como escenario las nuevas periferias de bloque y que es uno de los



Fig. 3 / Poblado Virgen de la Piedad, Villa de Vallecas. Años 80 (izquierda) y actualidad (derecha)

Fuente: Fotograma de la película "Deprisa, deprisa", de Carlos Saura, 1981 (izquierda). Archivo propio, 2023 (derecha)

mejores testimonios de las condiciones de estos espacios (Alfeo & González de Garay, 2011). En ellos el "descampado" es el fondo permanente, y las carencias de integración y urbanización son patentes (Fig. 3). En este momento se trataba de espacios que alojaban poblaciones jóvenes de clases trabajadoras. Con el paso de los años, los barrios y sus poblaciones han ido envejeciendo, acompañados de la articulación y construcción del Estado de Bienestar tardío e incompleto propio del país, y han llegado nuevos habitantes, muchos de ellos con los procesos migratorios internacionales que se intensificaron al inicio del siglo XXI.

De este modo, se produjo una recualificación silenciosa de los tejidos, tanto interna de las edificaciones residenciales, mediante mejoras de las viviendas por parte de los propietarios particulares según han ido mejorando sus rentas; como externa, por intervenciones públicas directas y por el propio paso del tiempo que ha dotado de abundante vegetación el espacio interbloque. Al envejecimiento normal del parque edificado, se añadió en algunos casos un deterioro prematuro debido a graves problemas estructurales, como fueron los derivados de los suelos con arcillas expansivas en el sur de Madrid, o de aluminosis con gran presencia en Cataluña.

Esta maduración de las periferias se ha producido apoyada en una panoplia de intervenciones desplegada y puesta a punto a lo largo de las décadas (Rubio del Val, 2011). Para ello se han utilizado una variedad de herramientas de planeamiento urbano, políticas sectoriales, planificación estratégica, o de información sobre el soporte construido y sus habitantes[5]. Estas herramientas trabajan en la escala de los edificios, de los fragmentos o en la escala global, y producen efectos sobre toda la ciudad, sobre las piezas o sobre la vivienda. Cada una de ellas altera uno o varios de los atributos del soporte construido y se han ido desplegando de forma simultánea o secuencial a lo largo de las décadas. De este modo, las intervenciones en la periferia ofrecen una panorámica fragmentaria, en la que los sucesivos episodios se solapan en el tiempo o el espacio, anticipan propuestas que luego serán formuladas por otras, o trasladan a la realidad propuestas que ya fueron formuladas previamente. (Rodríguez Suárez, 2023 a).

No existe un modelo de intervención explícito y coordinado de intervención en las periferias de las ciudades españolas en el periodo democrático. Sin embargo, es posible identificar un modelo implícito basado en la superposición y yuxtaposición de intervenciones de planeamiento urbano y de políticas sectoriales y que ha derivado en la construcción de un acervo cultural de la rehabilitación y regeneración urbana. Este modelo funciona por acumulación y se define como una combinación de herramientas que evolucionan con el tiempo y que alteran determinados atributos del soporte construido. A su vez, las intervenciones se encuentran condicionadas por los atributos y carencias de los tejidos existentes, así como por el marco regulatorio y el contexto económico, político y social en el que se producen.

3. La ciudad inacabada de bloque abierto

3.1. La ciudad sin atributos: indefiniciones morfológicas y jurídicas

> "A*quí la gran ciutat/ Ens mostra les vergonyes./ Ens han substituït/ Les barraques de llaunes/ Per pisos verticals,/ Per verticals barraques./[…]/ Li*

[5] Un inventario de los tipos de intervenciones realizados sobre la periferia de bloque abierto de la ciudad de Madrid puede consultarse en Rodríguez Suárez, 2023a.

> *han tret profit al cel,/ Li han tret profit a l'aire./ […]/ No han fet ni un jardí,/No han pensat a fer escoles./ I no han pensat a fer/ Ni una claveguera,/ Ni semàfors, ni llums."*
>
> *Els nous barris. Canción de Núria Feliu, en el álbum "Viure a Barcelona", 1981*

Las ordenaciones residenciales de bloque abierto son el tejido predominante en las primeras periferias de muchas de las ciudades españolas y en algunas de ellas el más extenso en el conjunto de la ciudad (Monclús & Díez Medina, 2020; Hernández Aja & al, 2023). Muchas de las ciudades de las grandes áreas metropolitanas tuvieron sus crecimientos más extensos durante el desarrollismo franquista (Fig. 4), cuando se utilizaban de forma generalizada morfologías de bloque (Fuenlabrada o Móstoles en el caso del área urbana de Madrid). Sirva como ejemplo el caso del Ayuntamiento de Madrid, donde los tejidos de bloque abierto ocupaban el 31% de la superficie residencial y albergaban el 40% de la población de la ciudad en el año 2009 (Ayuntamiento de Madrid, 2009).

En el caso de los tejidos de bloque construidos durante el desarrollismo, lo más definitorio es que el espacio entre los bloques presenta una doble indefinición: morfológica y jurídica (Rodríguez Suárez, 2023a & 2023b). Esto los diferencia radicalmente del resto de los espacios libres de la ciudad, así como de los tejidos de bloque con espacio privado de construcción más reciente, y supone al mismo tiempo su mayor oportunidad y limitación de transformación.

La indefinición morfológica y funcional es consecuencia de los propios principios de ordenación de los tejidos de bloque abierto (el *"Tapis Vert"*, de la Carta de Atenas) y de la escasez material con los que fueron construidos. Los espacios libres son extensivos y se conforman en negativo como los restos no ocupados por la edificación, que con frecuencia era lo único construido en un primer momento. Como consecuencia, los espacios libres presentaban insuficiencias importantes en la urbanización y las dotaciones, y carecían de una funcionalidad clara. Muchos de estos barrios presentaban problemas de habitabilidad y muy bajas calidades constructivas, y funcionaban como piezas ajenas a la estructura urbana, inexistente en la periferia. Estas carencias materiales han sido objeto de intensas reivindicaciones vecinales que han ido subsanándose parcialmente durante el periodo democrático.

La indefinición jurídica se refiere a la organización de la propiedad del suelo y al destino urbanístico de estos espacios interbloque. Esta indefinición es debida a sus peculiares antecedentes de ordenación y gestión. La Ley del Suelo de 1956 con la que fueron ordenados presentaba lagunas importantes en los procesos de gestión y transformación del suelo. Entre otras muchas precisiones que se requieren hoy, entonces no se exigía la inscripción en Registro de la Propiedad de los actos urbanísticos[6]. A esto se unen las

[6] Esta obligación se introdujo en la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (Disposición Adicional Décima).

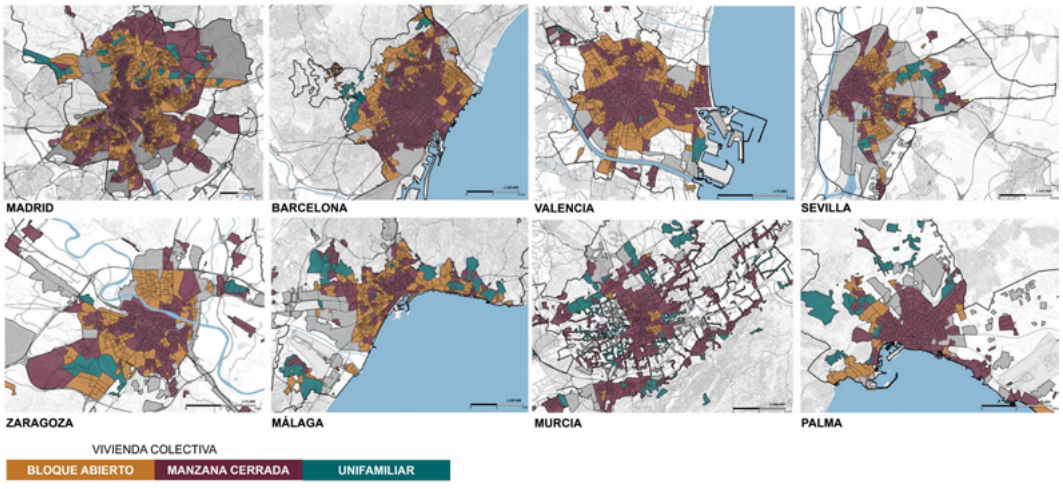


Fig. 4 / Tipología de la edificación predominante por sección censal en las ocho mayores ciudades de España en 2021

Fuente: Viedma-Guiard & al, 2022

deficiencias de muchos de los instrumentos de planeamiento que los ordenaron, cuya calidad y precisión generan actualmente problemas adicionales para su gestión y regulación. En muchos casos, además, se promovieron contraviniendo las previsiones del propio planeamiento aprobado. (Rodríguez Suárez, 2023 a & b)

Además, los procesos de recepción de los suelos de redes públicas por parte de la administración municipal pueden no haber sido completados y encontrarse en un limbo en el que continúan siendo titularidad de los organismos públicos o privados promotores o han sido transferidos en proindiviso a los propietarios de las viviendas. Las situaciones son variadas y lo más definitorio de esta situación es que se desconoce cómo está organizada la titularidad del suelo. A estas incertidumbres, que impiden un adecuado uso, mantenimiento y conservación de estos espacios, se añaden carencias importantes de urbanización.

Por todos estos motivos existen incertidumbres jurídicas que han dificultado el mantenimiento y conservación de los espacios interbloque y han derivado en técnicas de ordenación sui géneris desde el planeamiento urbano, basadas en la congelación de los tejidos en su estado actual, impidiendo su transformación y limitando notablemente las posibilidades de mejora de los espacios libres. Como consecuencia, no es posible deslindar el dominio público y el espacio entre los bloques se presenta como una amalgama heterogénea donde las posibilidades de intervención son escasas si no se define previamente la titularidad del suelo, lo que en muchos casos requerirá instrumentos de planeamiento de detalle que califiquen los espacios.

3.2. El estigma del polígono: vulnerabilidad y políticas de regeneración urbana

> *"Yo soy made in Orcasitas/ Yo amo mi barrio, I love mi barrio/ Muchos delincuentes, pocos universitarios/ Algunos son DDP, otros son Trinitarios/ Pero lo que todos quieren es hacerse millonarios"*
>
> *Made In Orcasitas. Canción de El Jincho, 2019*

Buena parte de los barrios periféricos de bloque alojan en la actualidad clases medias bajas y trabajadoras, con poblaciones envejecidas y presencia significativa de inmigrantes. Muchos de ellos han sido identificados como vulnerables (Hernández Aja & al, 2018 & 2023). Se trata de una vulnerabilidad no sólo espacial y física, sino también social y económica. A las carencias de la edificación, urbanización e integración estructural, se suman dificultades sociales y económicas que sitúan a estos vecindarios en desventaja y riesgo de deterioro progresivo. Los barrios pueden presentar elevadas tasas de paro, pobreza estructural, abandono escolar, incidencia de adicciones, presencia de hogares monomarentales con escasos recursos, o de poblaciones extranjeras con arraigo escaso por encontrarse en sus primeros estadios de integración en el país. También es habitual la poca variedad de los programas residenciales y de otros usos, así como la presencia de usos inadecuados o no previstos en la edificación. Los precios inmobiliarios acostumbran a ser menores que en otros tejidos. Con frecuencia, además, la vulnerabilidad está presente en muchas de estas dimensiones de forma simultánea y muchas de ellas se retroalimentan entre sí.

De este modo, algunos barrios pueden convertirse y funcionar como "válvulas de escape" de todo aquello que la sociedad y el mercado no acepta en posiciones centrales y el único espacio posible en el tablero de precios inmobiliarios de la ciudad que pueden permitirse las rentas más bajas, alimentando una espiral de empeoramiento, que puede llegar a enquistar las situaciones de desventaja. Esta espiral ha derivado en una mayor intensidad de las sucesivas crisis y contribuido a una mayor estigmatización de los barrios. (Bruquetas & al, 2005; Matesanz, 2017)

El estigma en los barrios periféricos alcanza incluso al término "polígono" utilizado para referirse a la ciudad de bloque producida durante el franquismo. La producción de ciudad mediante la delimitación de polígonos es una técnica básica de ordenación del suelo cuya regulación completa se introdujo por la Ley del Suelo de 1956 (Sección segunda, artículos 104 a 106). Esta técnica fue la utilizada para la producción de la ciudad del desarrollismo, y el término polígono acabó siendo utilizado precisamente para referirse a esas unidades urbanísticas, aunque cargada de connotaciones negativas en el imaginario popular. Así el polígono pasó a ser asociado con las promociones unitarias de bloques con características de aislamiento y homogeneidad social destinadas a alojar a las clases populares. El término se ha popularizado tanto que ha derivado en el término "poligonero" utilizado en la lengua coloquial para referirse de forma despectiva a los jóvenes – especialmente en femenino – que habitan esos espacios, caricaturizados mediante un aspecto llamativo y comportamientos vulgares.

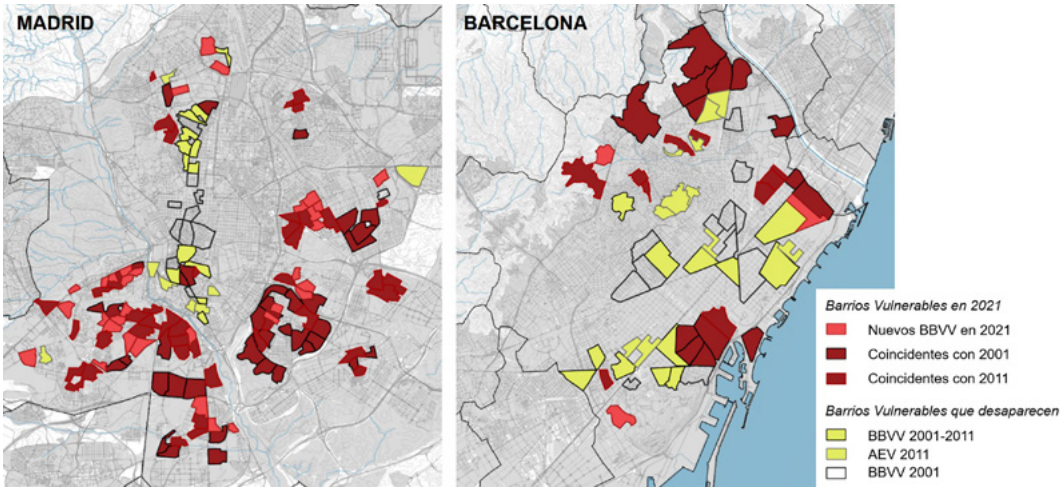


Fig. 5 / **Evolución de los barrios vulnerables detectados entre 2001 y 2021 en los municipios de Madrid y Barcelona**

Fuente: Catálogos de Barrios Vulnerables 2001, 2011 y 2021 (el último en redacción)

En este proceso, la evolución de las ciudades españolas en las últimas décadas ha seguido un patrón en el que la vulnerabilidad ha ido reduciéndose en los tejidos centrales mientras persiste y se amplía en los tejidos periféricos (Fig. 5). Las políticas de rehabilitación han incidido especialmente sobre los espacios vulnerables (Hernández Aja & al, 2014; Matesanz, 2017) y la interpretación de estos patrones tiene una lectura ambivalente y contradictoria. Por un lado, podría concluirse que estas políticas han fracasado en los tejidos periféricos, al no conseguir revertir las situaciones de vulnerabilidad; por otro lado, es posible entender que su evolución hubiera sido mucho peor de no haber existido ninguna intervención. Un ejemplo sobre esta espiral de la vulnerabilidad y los efectos y alcance de las políticas de rehabilitación es el Polígono Sur de Sevilla, que se expone con mayor detalle en el apartado siguiente. En los espacios centrales, la lectura es también ambivalente y compleja, puesto que las políticas de rehabilitación pueden ser entendidas como facilitadoras de procesos de elitización y sustitución de poblaciones, así como de procesos de turistificación y terciarización, aunque no cabe duda de que las mejoras en el parque residencial y el entorno urbanizado han sido notables.

La presencia de vulnerabilidad social y económica determina que la rehabilitación física del soporte construido deba ser acompañada de acciones que permitan la mejora de las condiciones socioeconómicas de los habitantes (Bruquetas & al., 2005; Navarro, 2020). Como se verá en detalle en apartados posteriores, las intervenciones de rehabilitación y regeneración de áreas se han centrado en la dimensión física y, sólo en ocasiones y en tiempos recientes, han sido acompañadas de intervenciones en los ámbitos social y económico. Además, rara vez los recursos destinados a este tipo de intervenciones tienen un peso significativo respecto a los dedicados a la rehabilitación física, y tampoco se prolongan en el tiempo lo suficiente como requerirían muchos de los barrios. De hecho, en muchos de estos barrios en los que las situaciones de vulnerabilidad se cronifican y enquistan la rehabilitación debe ser entendida como un proceso continuo al que se alleguen recursos de fuentes y programas diversos y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes.

3.2. ¿Barrios enquistados?: el Polígono Sur de Sevilla

> *"[…]"*
>
> *Blues de la Frontera. Canción Instrumental de Pata Negra en al álbum del mismo título, 1987*

El Polígono Sur es un conjunto de unas 145 Ha, compuesto por 6 barriadas (Martínez Montañés -dentro de la cual se sitúa la zona conocida como "las 624 Viviendas"-, Murillo, Paz y Amistad, Letanías, Antonio Machado y La Oliva) situado en el sureste de la ciudad de Sevilla. Tuvo su origen en distintas promociones públicas de los años 70 realizadas para realojar a las familias chabolistas procedentes de asentamientos como el Vacie o La Corchuela. Cuenta con unas 7000 viviendas y una población de 30 000 habitantes.

Su ubicación segregada (al quedar aislado del entorno por las vías del tren, carreteras, etc.) y la concentración de una población con importantes problemas sociales (analfabetismo, desempleo, exclusión social, etc.) lo han ido convirtiendo en un barrio marcado desde su origen con el estigma de la marginalidad. En efecto, ya desde los años 80 empezaron a aparecer problemas de delincuencia, venta y consumo de drogas, ocupación ilegal de viviendas, etc. que poco a poco fueron deteriorando el clima de convivencia, y provocando una espiral de degradación y abandono del espacio público y las viviendas.

Ante esta situación, la administración intentó actuar desde finales de los años 80 con distintos planes sectoriales orientados, por un lado, a la mejora de las viviendas y, por otro, a los temas sociales. Además de las actuaciones previstas en el Plan General de 1988, la Junta de Andalucía, en colaboración con el Ayuntamiento, puso en marcha el Plan de Actuaciones en 1988; el Plan Especial de Barriadas de Actuación Preferente de 1989 y el Plan de Intervención en Barrios, en colaboración también con la Diputación de Sevilla. Ante la falta de efectividad de estas actuaciones, y a la aparición de problemas cada vez mayores, la Junta delimitó el polígono como Zona Urbana con Necesidades de Transformación Social (2002) y como Zona de Rehabilitación Integral (2003). (Matesanz, 2012).

En estas circunstancias, en 2003 se creó la figura del Comisionado para el Polígono Sur, dependiente del Delegado del Gobierno en Andalucía, concebido como un interlocutor preferente encargado de coordinar las actividades de las distintas administraciones públicas en el barrio. Inmediatamente se puso en marcha la elaboración de un Plan Integral para el Polígono Sur, con un horizonte de 8 años (2006-2014) y una inversión prevista de 300 millones a través de 133 actuaciones englobadas en cuatro grandes áreas: Urbanismo y Convivencia Vecinal; Inserción Sociolaboral y Promoción de la Iniciativa Económica; Salud Comunitaria e Intervención Socioeducativa y Familiar. Las 3 administraciones actuantes -Ayuntamiento de Sevilla, Junta de Andalucía y Delegación de Gobierno- firmaron en septiembre de 2004 un Protocolo General para su implementación.

Posteriormente, el Polígono Sur también fue beneficiario de un proyecto de la iniciativa Urbana en el período 2007-2013, con un presupuesto total elegible de 14,3 millones de €, 10 a cargo del FEDER y 4,3 millones de cofinanciación por parte del Ayuntamiento.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados durante todos estos años, se han agravado los problemas provocados por las drogas: no sólo por la delincuencia que ésta genera, sino como resultado de la competencia del dinero fácil con los programas de educación, inserción y empleo que tanto ha costado poner en marcha en el barrio. A finales de 2024, un tiroteo con armas semiautomáticas tras una pelea entre clanes rivales en las Tres Mil Viviendas desembocó en un despliegue policial sin precedentes tras el que se desmantelaron 21 narcopisos y se incautaron más de 5000 plantas de marihuana, llevando al Comisionado a pedir su relevo por agotamiento tras más de 5 años de trabajo.

El Polígono Sur es un ejemplo de las dificultades para revertir la vulnerabilidad y los problemas que se reproducen en otros muchos de los barrios de las ciudades españolas: San Cosme en Prat de Llobregat, los Barrios del Norte de Alicante, San Cristóbal de los Ángeles en Madrid, El Puche en Almería, o el Barrio de la Mina en San Adrián de Besós, por citar algunos de los ejemplos de mayor visibilidad. Parece que, a pesar de los recursos invertidos y de la intervención continuada a lo largo de las décadas, los problemas persisten y se enquistan. A la vista de este panorama, surgen varias cuestiones de debate y difícil respuesta: ¿qué hubiera sido de estos barrios de no haber existido intervenciones públicas de rehabilitación urbana?; ¿tienen las políticas urbanas capacidad para revertir procesos generales derivados del propio desarrollo de la sociedad capitalista con una tendencia a la desigualdad creciente, o sólo tienen carácter paliativo?; ¿es posible intervenir mediante fórmulas políticas y administrativas que, si bien pueden ser bienintencionadas, acostumbran a formularse bajo el paradigma de "todo por el barrio pero sin el barrio"?. En todo caso, y a pesar de las dificultades, la situación en España no alcanza la gravedad de lo que ocurre en los que los barrios periféricos de otros países, y en especial los tejidos de bloque abierto de la posguerra, en los que han llegado a producirse situaciones dramáticas de marginación y violencia, como en algunas de las "*banlieues*" francesas.

4. De los inicios de la rehabilitación a la consolidación de un modelo (incompleto) de intervención en los barrios/a escala urbana

"El barrio donde habito no es ninguna pradera/ Desolado paisaje de antenas y de cables/ Vivo en el número siete, calle Melancolía/ Quiero mudarme hace años al barrio de la Alegría/ Pero siempre que lo intento ha salido ya el tranvía/ En la escalera me siento a silbar mi melodía"

Calle Melancolía. Canción de Joaquín Sabina en el álbum "Malas compañías", 1980



Fig. 6 / Ampliaciones de edificación en el Grupo Juan Tornero realizadas por el IVIMA de la Comunidad de Madrid. Puerta del Ángel, distrito de Latina, Madrid

Fuente: Googlemaps y Blos, 2000, p. 343

4.1. Puesta en práctica de los programas y consolidación de un modelo multinivel

En la Transición a la democracia se iniciaron las políticas de rehabilitación, inicialmente aislada, pero también de rehabilitación de áreas y recuperación de cascos históricos (Rubio del Val, 2011). Las políticas de rehabilitación de áreas se implantaron inicialmente vinculadas a instrumentos de planeamiento, habitualmente mediante planeamiento especial y en tejidos históricos con valores patrimoniales. Posteriormente se aprobó el marco regulatorio básico estatal como política sectorial independiente[7], incluyéndose finalmente como un programa más de los previstos en los Planes de Vivienda estatales (Hernández Aja & al, 2015).

La rehabilitación de los tejidos urbanos, así como la reutilización y reciclaje de los soportes construidos se habían iniciado en los tejidos centrales durante la década de los 80 del siglo XX y en los años 90 se trasladaron a los tejidos periféricos de bloque abierto. En esos años se iniciaba, con resultados dispares, la rehabilitación de la periferia financiada por los Planes Estatales de Vivienda. Se puede considerar el hito inaugural el Plan Estatal de Vivienda 1992-1995, que financió las primeras Áreas de Rehabilitación Integrada -ARI- en tejidos periféricos (Caño Roto en Madrid y Poblado Llaranes en Avilés). También se habían iniciado en esos años los procesos de definición de otras ARI periféricas, que serían gestionadas desde mediados de los 90 (Poblado Dirigido de La Elipa en Madrid, Grupo Juan XXIII y Barriada Príncipe Felipe en Ceuta).

Con anterioridad a los programas de rehabilitación de áreas de los Planes de Vivienda estatales, se habían desarrollado experiencias piloto en áreas concretas financiadas por el gobierno central. En estos años también se produjo el traspaso del parque público de vivienda perteneciente al Estado a las recién creadas Comunidades Autónomas, que en ocasiones emprendieron actuaciones de reparaciones de gran calado y algunas operaciones pioneras de ampliación de las edificaciones existentes (Fig. 6).

Las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos también han contado con programas propios de rehabilitación y regeneración urbana, que han ido desplegándose con la consolidación del modelo competencial derivado del marco constitucional. La integración en la Unión

[7] En 1980 se aprobó el Real Decreto-ley 12/1980, que ampliaba el ámbito de la protección pública a la rehabilitación de vivienda. En desarrollo de éste se aprobaron dos Reales Decretos, uno dedicado a la rehabilitación aislada (RD 375/1982) y el otro a la rehabilitación de áreas (RD 2555/1982). Estos fueron derogados por un nuevo Real Decreto (RD 2329/1983) que regulaba ambos tipos de actuaciones y que es la disposición legal fundacional de la rehabilitación urbana en España, junto con la Orden de 8 de diciembre de 1983 que desarrolla los procedimientos de declaración y gestión de ARI.

Europea también trajo consigo programas adicionales de rehabilitación urbana. Los recursos disponibles para las políticas de rehabilitación/regeneración urbana de todos los niveles administrativos han sido variables a lo largo de las décadas. Crecieron con el ciclo inmobiliario y se vieron afectados, al igual que el resto de las políticas públicas, por los recortes de gasto púbico derivados de la quiebra inmobiliaria. A pesar de la retórica del cambio de modelo -a partir de 2007 y de 2013- a uno basado en la rehabilitación y de los recursos extraordinarios procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de 2020, la financiación disponible en la actualidad y las cifras de ejecución efectiva continúan lejos de las expectativas y objetivos planteados.

4.1.1 La rehabilitación de áreas en los Planes Estatales de Vivienda

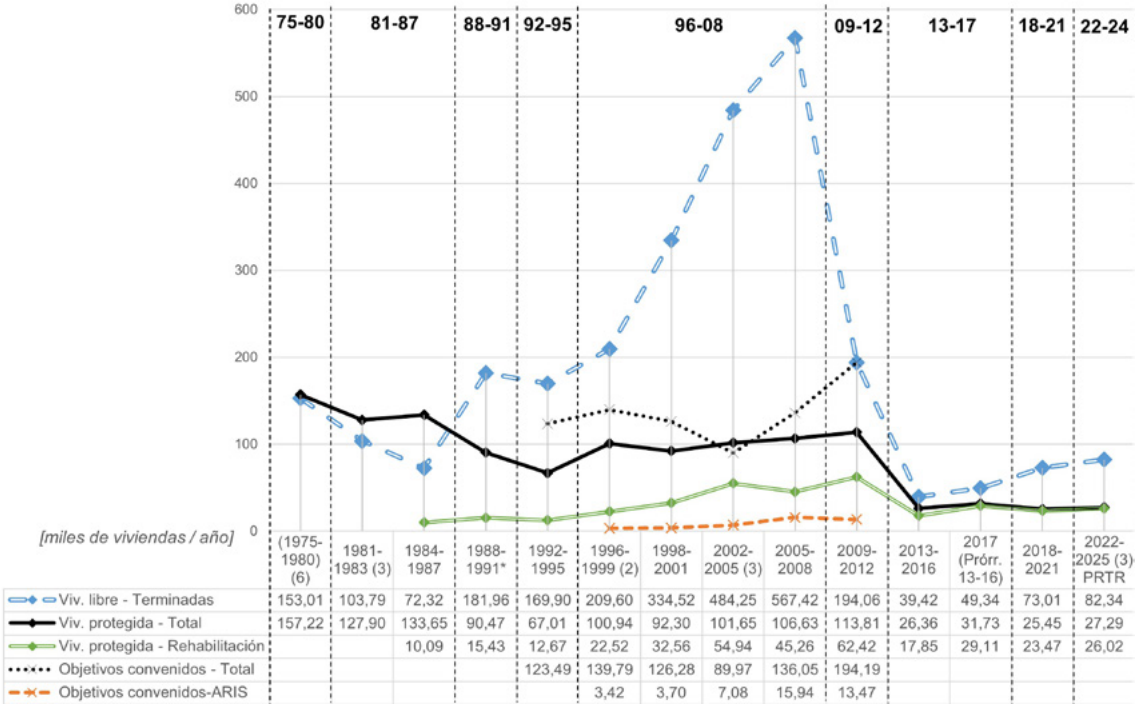
Con el Plan de Vivienda 1992-1995 el programa de ARI se consolidó como un programa más de los incluidos en los Planes Estatales de Vivienda (Hernández Aja & al, 2015). Además, se introdujo un cambio fundamental en el acceso a las ayudas a la rehabilitación que dejaron de vincularse a los ingresos de los promotores de las actuaciones, ante la dificultad que suponía la gestión y los pobres resultados que se habían obtenido (RD 726/1993[8]). Desde 1992 han estado vigentes nueve Planes de Vivienda Estatales. Su programación es de cuatro años, aunque dos de ellos no la completaron y otro fue prorrogado durante un año.

Este modelo inicial se desarrollaría sin solución de continuidad significativa mediante seis Planes de Vivienda Estatales[9] que expandirían su capacidad inversora durante el periodo de la burbuja inmobiliaria. Este es un periodo de fuertes inversiones públicas, tanto en políticas de vivienda como en todo tipo de grandes obras públicas, apoyadas en el despliegue de la burbuja. El contexto expansivo de este periodo condujo a una proliferación de herramientas e instrumentos de inversión, que tendrían gran repercusión en la periferia heredada. En el mercado inmobiliario la expansión fue exponencial y alcanzó cifras inusitadas, apoyada en la gran afluencia de financiación que supuso la integración en la Unión Europea y la posterior unión monetaria. En la política de vivienda, históricamente el programa principal ha sido el de construcción de vivienda de protección oficial (VPO) destinada a venta. Es el que ha recibido mayores recursos y el que ha tenido volúmenes más significativos de producción, con máximos en la Transición y el inicio de la democracia. Las actuaciones e inversiones públicas en rehabilitación, y dentro de ella en rehabilitación urbana, son, en todo caso, testimoniales respecto al volumen de producción del mercado de obra nueva, y en especial del de vivienda libre (Fig. 7). La producción máxima de rehabilitación protegida se alcanzó con el último plan gestado en la burbuja inmobiliaria (2009-2012), con una producción anual media de algo más de 62.000 actuaciones. Si la evaluación se hiciera en cifras monetarias, el resultado sería aún menor, puesto que el gasto medio unitario por vivienda en rehabilitación es notablemente menor al de obra nueva.

El programa de rehabilitación de áreas (ARI u otras denominaciones) se desarrolla sobre perímetros (polígonos) concretos que pueden ser propuestos por los ayuntamientos o la administración autonómica, por iniciativa propia o a iniciativa de los vecinos. La necesidad y previsiones de rehabilitación deben ser justificados en un documento técnico denominado Memoria-Programa. La declaración de ARI se produce en el seno de las Comisiones Bilaterales para el desarrollo de cada Plan formada por la administración central y cada una de las Comunidades Autónomas. Las actuaciones financiables en el programa de rehabilitación de áreas son de tipo físico, centradas en la rehabilitación de edificios (conservación, accesibilidad y sostenibilidad), reurbanización, y, sólo en los primeros Planes (hasta el 96-99), en lo que se denominaba

[8] Exposición de motivos; "*La política de ayuda a la rehabilitación tiene en España -a diferencia de lo que sucede en otros países de la CEE- una corta tradición. El Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, estableció un sistema de ayudas a la rehabilitación que ha venido modificándose en el sentido de ajustarse, cada vez más, a los criterios de personalización predominantes en las ayudas a la VPO, aunque con cuantías de ayuda unitaria menores en la mayoría de los supuestos.*
Esta analogía con las ayudas para actuaciones de nueva construcción, moduladas en función de los niveles de ingresos de sus beneficiarios, no ha resultado eficaz a efectos de estimular la rehabilitación. Así lo demuestra el hecho de que un porcentaje muy elevado -en torno al 30 por 100- de las solicitudes de ayudas para rehabilitación no lleguen ni siquiera a obtener la calificación y que de las actuaciones calificadas sólo el 50 por 100 obtienen las ayudas estatales previstas. Tampoco parece satisfactorio que las ayudas estatales se dispersen en operaciones individuales de rehabilitación, con escasa incidencia de un contexto de graves problemas de deterioro de amplias áreas de las ciudades españolas, cuya solución sólo resulta posible desde intervenciones públicas de gran envergadura y a un coste que resulta demasiado oneroso para las Administraciones territoriales."

[9] 1992-1995, RD 1932/1991 y RD 726/1993; 1996-1999, RD 2190/1995; 1998-2001, RD 1186/1998; 2002-2005, RD 1/2002; 2005-2008, RD 801/2008 y RD 14/2008; 2009-2012, RD 2066/2012.



	(1975-1980) (6)	1981-1983 (3)	1984-1987	1988-1991*	1992-1995	1996-1999 (2)	1998-2001	2002-2005 (3)	2005-2008	2009-2012	2013-2016	2017 (Prórr. 13-16)	2018-2021	2022-2025 (3) PRTR
Viv. libre - Terminadas	153,01	103,79	72,32	181,96	169,90	209,60	334,52	484,25	567,42	194,06	39,42	49,34	73,01	82,34
Viv. protegida - Total	157,22	127,90	133,65	90,47	67,01	100,94	92,30	101,65	106,63	113,81	26,36	31,73	25,45	27,29
Viv. protegida - Rehabilitación			10,09	15,43	12,67	22,52	32,56	54,94	45,26	62,42	17,85	29,11	23,47	26,02
Objetivos convenidos - Total					123,49	139,79	126,28	89,97	136,05	194,19				
Objetivos convenidos-ARIS						3,42	3,70	7,08	15,94	13,47				

Fig.7 / Producción anual de vivienda libre y protegida entre 1975 y 2024. Datos anualizados por periodos de programación de los Planes Estatales de Vivienda. Entre paréntesis se indica el número de años de vigencia de los Planes que no duraron 4 años

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Libre y Protegida del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) y de los objetivos programados en los convenios firmados con las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Planes de Vivienda de periodo 1992-2012

equipamiento primario (dotaciones). Parte de los fondos se reservan a actuaciones de gestión, destinadas por lo general al establecimiento de oficinas de rehabilitación en las propias áreas. La participación vecinal se instrumenta a través de estas oficinas en muchos de los barrios, en un modelo de participación incompleta, puesto que por lo general se limitan a ofrecer información y funcionar como ventanilla única a efectos de tramitación. En los casos ejemplares en los que han existido procesos de participación estructurados, contaban con financiación y recursos adicionales a los previstos en los planes. Aunque el acceso a la financiación requiere evaluar parámetros y proponer medidas socioeconómicas necesarias para el área en las Memoria-Programa, los Planes Estatales de Vivienda no financian directamente intervenciones de este tipo.

Las Comunidades Autónomas gestionan los fondos procedentes de los Planes Estatales de Vivienda y acostumbran, aunque no en todos los casos, a programar recursos propios adicionales. Los ayuntamientos gestionan las actuaciones y las oficinas de rehabilitación y también pueden poner recursos adicionales a los estatales y autonómicos. Tanto la administración autonómica, como algunos de los ayuntamientos de mayor tamaño han contado con programas adicionales propios que se desarrollan de forma complementaria o paralela a la prevista en los Planes Estatales. Una fórmula habitual es que las tres administraciones pusieran fondos a partes iguales y los propietarios aportasen una cantidad variable, y en muchos casos inferior a la aportación pública.

Como consecuencia de la crisis inmobiliaria y las políticas de austeridad y recorte del gasto público, durante la segunda década de este siglo se fue desmantelando la política de vivienda histórica: supresión de la VPO, venta de vivienda públicas y apuesta -al menos nominalmente- por la rehabilitación. La debacle inmobiliaria ha mantenido el mercado inmobiliario en

niveles de producción discretos durante la última década. En materia de vivienda las modificaciones fueron múltiples en todos los niveles administrativos. Las Comunidades Autónomas y muchas de las administraciones locales recortaron, o suprimieron, sus programas de rehabilitación urbana. El Estado recortó múltiples ayudas (Hernández Aja & Rodríguez Suárez, 2017) y reformó el sistema de ayudas de los Planes, eliminando los programas de obra nueva, salvo los de promoción pública y con destino al alquiler, e impidiendo que se asumieran compromisos financieros más allá de la programación de cuatro años de cada Plan. Durante la etapa de austeridad se aprobaron tres Planes Estatales de Vivienda: 2009-2012, todavía expansionista e interrumpido por los recortes; 2013-2016 (RD 233/2013), que establece el nuevo modelo tras los recortes y fue prorrogado en 2017 (RD 637/2016); y 2018-2021 (RD 106/2018), que fue sometido a múltiples ajustes con el cambio de gobierno y a modificaciones adicionales tras la emergencia del COVID-19.

El sistema del programa de áreas de rehabilitación (con diferentes denominaciones) incluido en los Planes Estatales ha estado vigentehasta el actual Plan 2022-2025 (RD 42/2022), en el que se ha independizado en una regulación propia ajena al Plan Estatal (RD 853/2021) al provenir sus fondos del mecanismo de recuperación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). También se ha producido un cambio fundamental en los requisitos de las actuaciones, al hacerse obligatorias las dedicadas al ahorro energético para poder financiar cualquier otro tipo de actuación.

Las actuaciones financiadas de rehabilitación edificatoria han ido cambiando a lo largo de los años junto con las demandas sociales. Los tres tipos básicos de actuaciones financiables sobre la edificación residencial y algunas actuaciones típicas son: de conservación (actualización de instalaciones, cumplimiento del deber de conservación); de accesibilidad (ascensores, resolución de acceso a cota cero de la edificación); o de sostenibilidad (envolvente, instalaciones térmicas, reciclaje de aguas, amianto). Todas ellas han de desarrollarse sobre los elementos comunes de la edificación, aunque en algunos planes se incluyen también las de accesibilidad realizadas en el interior de las viviendas. En las primeras actuaciones primaban las obras de conservación. Con el paso de los años, el énfasis fue puesto en las obras de accesibilidad, en especial en la instalación de ascensores, en ocasiones mediante ampliaciones sobre el espacio libre en torno a la edificación. En la actualidad, en las obras de ahorro energético, con el predominio de los Sistemas de Aislamiento Térmico Exterior -SATE- que están cambiando el paisaje de ladrillo habitual en las periferias.

4.1.2. El ARI de Caño Roto: un ejemplo temprano impulsado por la reivindicación vecinal y con gestión participada

> *"Somos de Caño Roto/ No lo vamos a negar/ Somos chicos gitanos / Que nos vamos a enrollar…/ Vámonos, vente y lo verás…"*
>
> *Somos de Caño Roto. Canción de Laberinto en el álbum "¿Qué pasa?", 1980*

El Poblado Dirigido de Caño Roto, proyectado por José Luis Íñiguez de Onzoño y Antonio Vázquez de Castro, es uno de los más conocidos y representativos del urbanismo y la arquitectura racionalista de los años 60 (Fig. 8). Fue construido en la periferia suroeste de Madrid entre 1957 y 1963 por la Gerencia de Urbanización, la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en el marco del Plan de Urgencia Social. Con una superficie de 19,5 Ha, consta de 1606 viviendas, 602 unifamiliares agrupadas en pequeñas alineaciones a modo de calles peatonales, y 1004 colectivas, distribuidas en 3 tipologías: 19 bloques lineales de PB+3 (232 unidades, de 80 m^2), 27 pequeñas torres de PB+5 (324 viviendas, entre 63-74 m^2) y 14 bloques con duplex (448 unidades, entre 80-110 m^2). La formalización original de los edificios era muy potente: volúmenes rotundos con el esqueleto estructural visto al exterior, paños blancos de ladrillo silicocalcáreo y contraventanas correderas de inspiración neoplasticista.

Con el paso del tiempo, a finales de los 80 habían aparecido importantes patologías estructurales derivadas de fallos en la cimentación -llevando incluso al apuntalamiento de algunos bloques-, problemas de estanqueidad, así como una degradación de la imagen exterior por las intervenciones anárquicas de los vecinos en los huecos y la falta de previsión de tendederos. Todos los edificios carecían además de ascensores. Ante esta situación, los vecinos se agruparon y movilizaron para reclamar frente la administración la solución de los problemas constructivos, la falta de equipamientos y la inseguridad del barrio. De este modo se consiguió que en 1994 se declarase la zona como Área de Rehabilitación Preferente (siendo una de las primeras en España fuera de los cascos históricos) y se firmase un convenio tripartito entre administraciones,

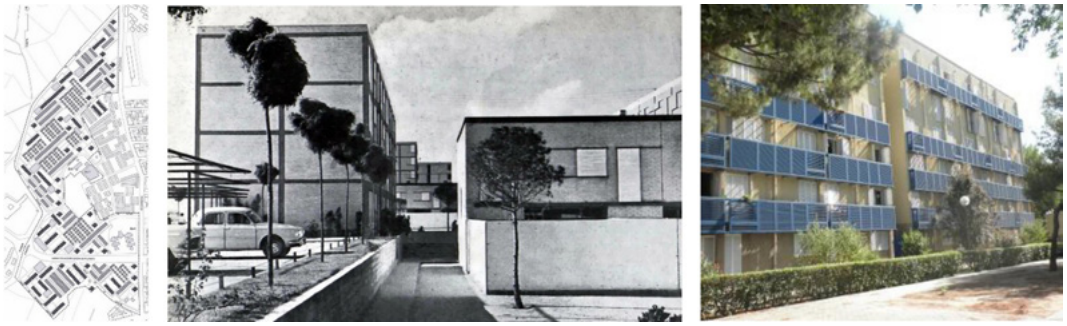


Fig. 8 / Izquierda: Plano del poblado de Caño Roto. Centro: imagen del estado original. Derecha: imagen actual del estado rehabilitado

Fuente: Cervero Sánchez, 2017

en el que el Ministerio se comprometió a aportar el 30% del coste de las obras, la Comunidad de Madrid -a través del IVIMA- a contribuir con otro 20% y a impulsar la constitución de una Entidad Gestora, y el Ayuntamiento a facilitar todos los procesos de gestión administrativa y a asumir la ejecución de la urbanización.

Para el desarrollo de las actuaciones fue preciso realizar un Estudio de Detalle, definiendo las ampliaciones a ejecutar para la instalación de los ascensores, la modificación de algunos volúmenes dentro de los márgenes de edificabilidad permitidos por la ordenanza, etc. Ese mismo año se constituyó también la Entidad Gestora, con la participación de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento, y -lo que es más relevante- de los vecinos, que jugarían un papel clave en la misma[10]. Esta entidad tendría capacidad para gestionar la totalidad del proceso administrativo (secuencia de las obras, bases y procedimiento de contratación, gestión, etc) y la financiación (recepción centralizada de las subvenciones en nombre de los afiliados, pagos a cuenta, etc.) realizando un trabajo proactivo de captación y gestión "puerta a puerta", generando la imprescindible comprensión y aceptación de la rehabilitación por parte de los vecinos.

Tras la ejecución en 1994 de una primera fase piloto con 40 viviendas, se pusieron en marcha otras 5 fases entre 1995 y 1998 (dentro de los Planes 92-95 y 96-99), con un resultado final de 992 viviendas colectivas rehabilitadas y 173 unifamiliares. El volumen total de inversión fue de unos 23 millones de €, con una repercusión de costes de unos 26 000 € por vivienda. A diferencia de otros ejemplos posteriores, la cobertura de las subvenciones fue del 57% en las primeras fases y de apenas el 36% en las últimas, cubriéndose el resto con aportaciones de los propietarios, si bien en muchos casos contaron con préstamos convenidos. (Ruiz Palomeque, 2015; Cervero Sánchez, 2017).

4.1.3. El ARI de La Rondilla, en Valladolid: un ejemplo maduro del modelo de los últimos Planes Estatales

> *"A veces llega un momento en que te haces viejo de repente/ Sin arrugas en la frente, pero con ganas de morir/ Paseando por las calles todo tiene igual color/ Siento que algo echo en falta, no sé si será el amor"*
>
> *La senda del tiempo. Canción de Celtas Cortos en el álbum "Gente Impresentable", 1990*

Un ejemplo representativo del modelo de gestión y financiación de los Planes Estatales, en su fase de mayor madurez, es el del ARI de La Rondilla (Fig. 10). Se trata de un ámbito discontinuo, formado por dos polígonos residenciales en la periferia de Valladolid, realizados por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y la Obra Sindical del Hogar (OSH), para alojamiento de los trabajadores llegados como consecuencia del éxodo rural: el "Polígono 18 de Julio" (iniciado en 1955, con 550 viviendas y un colegio), que hace charnela entre el casco histórico y el propio barrio de la Rondilla; y el "Polígono XXV Años de Paz" de 1962, que corresponde a tres grandes manzanas de frentes quebrados en diente de sierra, con 503

[10] En particular, en la elección de los técnicos y la definición de los proyectos de intervención, que -dado que no existía protección patrimonial alguna- finalmente sacrificaron la imagen original en nombre de la reducción de los costes y la habitabilidad. (Cervero Sánchez, 2017).

ACTUACIÓN 1ª FASE	COSTE TOTAL	M. Vivienda	JCyL	Ayuntamiento	Particulares
Rehabilitación	7 802 945,00	2 367 000,00	1 995 841,00	1 099 063,60	2 341 040,40
Urbanización	1 913 670,50	382 734,10	263 000,00	1 267 936,40	0,00
Gestión	360 530,00	144 212,00	108 159,00	108 159,00	0,00
TOTAL	**10 077 145,50**	**2 893 946,10**	**2 367 000,00**	**2 475 159,00**	**2 341 040,40**
%	100,00%	28,72%	23,49%	24,56%	23,23%

Fig. 9 / Coste total de las actuaciones y reparto por agente en el ARI de la Rondilla. Primera Fase

Fuente: Junta de Castilla y León



Fig. 10 / ARI de la Rondilla (Valladolid). Planos de localización, instalación de ascensores por el exterior e imágenes de la rehabilitación energética de las fachadas (antes y después)

Fuente: VIVA. Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid. https://www.smviva.com/portfolio-item/i-fase-ari-rondilla/

viviendas, 2 colegios y un parque. Los edificios presentaban numerosas deficiencias, como humedades en cubiertas, problemas en las instalaciones y falta de accesibilidad, al tener 5 plantas sin ascensor. Entre ambos polígonos suman en total 1056 viviendas, que se delimitaron como ARI por la Junta de Castilla y León mediante Acuerdo 164/2006 y se rehabilitaron en dos fases. Las obras de la Fase I afectaron a 41 edificios con 482 viviendas y se desarrollaron entre los años 2008 y 2010. La Fase II se inició en 2012, afectando a 35 edificios con 367 viviendas.

Las actuaciones contempladas dentro de los esquemas de los Planes Estatales de Vivienda permiten incluir la urbanización y la rehabilitación edificatoria. En el ARI de La Rondilla, la reurbanización (18,8% del presupuesto total) consistió en el rediseño completo del espacio público conformado por los diversos bloques y torres, mediante la reestructuración de la secuencia de espacios interbloque, diferenciando los de simple acceso a las viviendas (que se reordenaron y peatonalizaron) y las pequeñas plazas de función más estancial, donde se realizaron zonas ajardinadas. Anticipándose al planteamiento más integrado que propondría después el Plan Estatal 2013-2016, las obras de rehabilitación edificatoria (que absorbieron el 77,4% del presupuesto) fueron más allá de la mera conservación mediante la subsanación de las deficiencias existentes, incluyendo la accesibilidad (con la instalación de ascensores por fuera de los edificios) y la mejora de la eficiencia energética, con la colocación de aislamiento térmico por el exterior, renovando al mismo tiempo la imagen de la fachada.

Como puede verse en el cuadro adjunto (Fig. 9), la inversión total por vivienda estuvo en torno a los 20 000 € de media, con una subvención por propietario de unos 14 000 €, de forma que las aportaciones privadas por vivienda rondaron los 5000 €.

El reparto de la inversión se distribuyó casi a partes iguales (en torno al 25-30%)[11] entre el Ministerio, la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento y los propietarios. En cuanto a la gestión, se realizó por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, con una cierta participación vecinal.

[11] Los esquemas de financiación habituales suelen cubrir un mínimo del 75% con subvenciones públicas, llegando en algunos casos -véase el de San Martín de Porres- a cubrir casi el 100% (siendo entonces el reparto a tercios -un 33%- entre las 3 administraciones actuantes).

4.1.4. San Martín de Porres, Córdoba: un ejemplo derivado de un programa autonómico

> *"Necesito respirar/ Descubrir el aire fresco/ Y decir cada mañana/ Que soy libre como el viento/[…]/ Comenzamos a soñar/ Volaron los pensamientos/ Y al mirarte comprendí/ Que tu sueño era mi sueño"*
>
> *Necesito respirar. Canción de Medina Azahara en el álbum "Sin tiempo", 1992*

Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado programas propios, complementando o compatibilizando las previsiones y recursos de los Planes Estatales de Vivienda[12]. Es el caso de Andalucía, donde, en el marco del II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999, se introdujo la figura de las Áreas de Rehabilitación Concertada (ARC), *"entendidas como instrumento global de intervención en ámbitos determinados con objetivos de impulso coordinación e integración de los distintos programas que los agentes públicos y privados pretendan desarrollar en la recuperación urbana y residencial de sectores concretos de la trama urbana, centrales o periféricos, parques residenciales públicos o privados".* El IV Plan 2003-2007 mantuvo las ARC e introdujo la figura de la Rehabilitación Integral de Barriadas como instrumento global de intervención en ámbitos *"en proceso de degradación, afectados por graves problemas habitacionales y de integración social, con los objetivos de mejorar las condiciones de alojamiento y otros aspectos de carácter urbanístico y social".* En el marco de estas figuras se han desarrollado actuaciones de gran envergadura sobre algunas de las barriadas andaluzas más significativas, como el Polígono Sur de Sevilla, el de Almanjáyar en Granada, El Puche en Almería o San Martín de Porres en Córdoba (Morón & Rodríguez Galadí, 2015).

La barriada de San Martín de Porres (Fig. 11) es uno de los ejemplos arquitectónicos más representativo en la región andaluza de la vivienda social racionalista de la segunda mitad del siglo XX. Se trata de un conjunto homogéneo de 96 bloques de 5 alturas con 4 viviendas por planta, con un total de 1920 unidades, proyectado por Rafael de la Hoz y construido en los 60 por la Obra Social Cordobesa Huertos Familiares y la Obra Sindical del Hogar, que hoy alberga una población superior a los 6000 habitantes. El programa de las viviendas era verdaderamente mínimo, pues desarrollaba 3 dormitorios en una superficie inferior a 50 m^2. En los años 90, la zona se encontraba muy degradada, como consecuencia del deterioro (falta de mantenimiento de las instalaciones y los elementos comunes) y obsolescencia de la edificación (ausencia de ascensor), y de los problemas sociales del barrio (abandono y ocupación de viviendas, marginalidad, droga, exclusión social, etc.).

Tras el derribo -por su alto nivel de degradación- de uno de los bloques, se produjo un movimiento ciudadano reivindicando la rehabilitación del barrio. En 2003 se redactó un primer Programa de Actuación y en 2004 se declaró la zona como Barriada de Rehabilitación Integral, en el marco del IV Plan Andaluz de Vivienda y Suelo. Las actuaciones llevadas a cabo incluyeron obras de urbanización y recualificación del espacio público, matizando el espacio indiferenciado interbloque y generando zonas verdes y áreas estanciales. Por su parte, las obras edificatorias consistieron en la rehabilitación de las instalaciones, cubiertas y fachadas[13], así como en la instalación de ascensores por el exterior[14]. Paralelamente se fomentó la creación de comunidades de propietarios donde no existían[15], y se dio formación a los vecinos sobre la importancia del mantenimiento y conservación de la edificación.

La gestión pública la realizó EPSA, dependiente de la Junta de Andalucía, que asumió el 60,7% sobre un presupuesto total de 45,6 millones de € y llevó a cabo la rehabilitación de los elementos comunes de los bloques, y, por otro lado, la empresa Viviendas Municipales de

[12] Mención aparte merecen el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, que cuentan con sus propios recursos y Planes de Vivienda.

[13] Teniendo en cuenta el valor arquitectónico de los edificios se debatió si colocar aislamiento por el exterior en las fachadas de ladrillo visto, pero se optó por mantener una imagen similar a la original, simplemente rejuntando y pintando de blanco el ladrillo (mejorando de paso su estanqueidad) y retirando de las fachadas los numerosos elementos que habían colocado los vecinos (antenas, cableado, cerramientos, etc.).

[14] Mediante demolición de la escalera y la reorganización de los accesos, ocupando el retranqueo preexistente en las fachadas anterior y posterior y ganando una pequeña superficie de unos 2,5 m^2 en cada vivienda.

[15] En el año 2004 todavía muchos edificios ni siquiera contaban con división horizontal, y muchas viviendas carecían de escrituras, lo que había favorecido un alto grado de ocupaciones irregulares. Hubo que realizar un expediente de reparcelación para deslindar las parcelas residenciales del espacio público, tras el cual -y en paralelo, a la rehabilitación- se realizaron las escrituras de obra nueva y el proceso de regularización de las viviendas otorgadas, que todavía estaban en régimen de acceso diferido a la propiedad. Concluidas las obras, se fueron otorgando las escrituras a los residentes regularizados. (Morón & Rodríguez Galadí, 2015).



Fig. 11 / Izquierda: Programa de transformación urbana y edificatoria de San Martín de Porres (Córdoba). Derecha arriba: Imagen del estado previo a la rehabilitación. Derecha abajo: Estado rehabilitado

Fuente: Izquierda: Morón & Rodríguez Galadí, 2015. Derecha arriba: ARQUIA, Premios de Arquitectura. Derecha abajo: Manu Trillo, 2007 (en Morón & Rodríguez Galadí, 2015).

Córdoba S.A. (VIMCORSA) y el Ayuntamiento, que financiaron el 34,3% del total e intervinieron en los espacios públicos del barrio y el interior de las viviendas. Los propietarios sólo tuvieron que cubrir un 4,9% del coste total.

4.2. Los programas con financiación europea: URBAN-Iniciativa Urbana-EDUSI-EDIL-PRTR

> *"You can crush us, you can bruise us/ But you'll have to answer to/ Oh-oh, the guns of Brixton/ The money feels good/ And your life you like it well/ But surely your time will come/ As in Heaven as in Hell"*
>
> *Guns of Brixton. Canción de The Clash, en el álbum "London Calling", 1979*

4.2.1. Evolución de los programas europeos

El interés por la rehabilitación y regeneración urbana en Europa y la progresiva construcción de un acervo común en esta materia -conformado por conceptos, programas y experiencias prácticas- se desarrolló en paralelo a dos tipos de intervenciones sobre la ciudad consolidada. Por un lado, las actuaciones sobre los cascos históricos, enmarcadas dentro de la cultura crítica al Movimiento Moderno y la reivindicación de la memoria colectiva de la ciudad que se dieron a finales de los 60, sobre todo en Italia, donde el foco de atención se puso en la conservación del patrimonio y el mantenimiento de la población existente. Por otro, en las intervenciones sobre los polígonos periféricos de bloque abierto construidos después de la Segunda Guerra Mundial para el alojamiento de las clases trabajadoras, donde ya en los años 70 se habían comenzado

a manifestar los primeros problemas sociales[16] y a constatar el deterioro de la edificación y las carencias conceptuales de la arquitectura y el urbanismo funcionalista del Movimiento Moderno. Fueron precisamente los países que contaban con grandes parques de vivienda pública social los primeros en comenzar a desarrollar políticas de regeneración urbana en barrios periféricos: el Urban Programme (1968) para los *"social housing estates"* en Reino Unido, la Politique de Ville (1977) para los *"grand ensembles"* de la *"banlieue"* francesa o el Programa Kvarterloft en Dinamarca (Parkinson, 1998; Atkinson, 2008; Larsen, 2003). Estas experiencias nacionales fueron nutriendo[17] una toma de conciencia en las instituciones europeas sobre la importancia de conformar una política urbana comunitaria, cuyos inicios pueden establecerse en el año 1990, con la publicación del "Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano" (Comisión Europea, 1990), que abrió una reflexión sobre los problemas de las ciudades europeas en el ámbito comunitario que culminaría con el lanzamiento de los Proyectos Piloto URBAN 1990-1993 y la iniciativa URBAN propiamente dicha en 1994. Por primera vez, la UE se dotaba de una política urbana común, enmarcada dentro de la política de cohesión -y, por tanto, con un fuerte componente de reequilibrio territorial y social- y definida a través de un programa de inversión bien dotado con una financiación propia procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

De forma esquemática, las claves del programa URBAN pueden resumirse en los siguientes elementos -que conforman el denominado *"método URBAN"*, dentro del acervo urbano o *"Urban Acquis"* europeo-: son proyectos "area based", o de intervención perimetrizada sobre un ámbito concreto, frecuentemente barrios desfavorecidos *("deprived neighbourhoods")*, con un proyecto a medida *("taylormade")* basado en un enfoque integrado *("integrated approach")* que combina las medidas físicas de la rehabilitación edificatoria convencional con otras de carácter social, económico y ambiental; y, finalmente, se desarrollan con participación pública y gobernanza multinivel *("multilevel governance")*. (Parkinson, 2014).

España, como principal receptor de fondos de cohesión junto con Italia (hasta la incorporación de Polonia), fue el país más beneficiado por estos programas, no sólo por el relevante volumen de la inversión recibida, sino por el efecto innovador y multiplicador que esta tuvo, a pesar de la existencia de algunos problemas en su implementación práctica[18]. En efecto, los 45 ámbitos financiados en España[19] mediante los sucesivos programas URBAN (Piloto, I y II), con una inversión total de 371 millones de € (media de 8,2 millones de € por proyecto) fueron un verdadero semillero de innovación en materia de regeneración urbana, frente a la rigidez de los programas tradicionales centrados exclusivamente en lo físico. Aunque a nivel europeo el programa se desdibujó durante el período 2007-2013, pues con el denominado *"urban mainstreaming"* dejó de ser obligatorio destinar un porcentaje de los fondos de cohesión recibidos en cada país al desarrollo urbano, España siguió apostando por esta metodología y no sólo la mantuvo -con el nombre de Iniciativa Urbana- sino que la extendió para ciudades menores de entre 20 000 y 50 000 habitantes, con el nombre de Proyectos Integrados de Desarrollo Local y Urbano (PIDyL), con un total de 688 millones de € de inversión y 172 proyectos en 137 entidades locales. (INFyDE, 2013; Parkinson, 2014; Navarro & al., 2020).

Más cuestionable fueron los resultados del período de programación 2014-2020. Aunque en Europa se recuperó la obligatoriedad de destinar *("earmarking")* al menos el 5% del FEDER de los Programas Operativos Nacionales al desarrollo urbano, el diseño que se hizo en España del conocido como programa EDUSI (Estrategias de Desarrollo Local Sostenible e Integrado) tuvo algunos aspectos discutibles (INFyDE, 2013; Hernández Aja & al, 2021). Entre los rasgos positivos, las EDUSI obligaron por primera vez a disponer a los municipios participantes en la convocatoria -ahora abierta a todos los mayores de 20 000 habitantes e incluso a áreas funcionales y agrupaciones de menor tamaño- de una estrategia integrada[20] global a

[16] Los Brixton Riots sucedieron en 1981. Véase Hall, 1988.
[17] Y también retroalimentándose entre sí, impulsando la creación de programas nacionales con un enfoque similar al de URBAN: como el programa Kvarterloft (1996) para la intervención en 500 barrios degradados en Dinamarca; el New Deal for Communities (1998) en Inglaterra o el programa Soziale Stadt (1999) en Alemania.

[18] Sobre esto, puede verse INFyDE, 2013.
[19] En el URBAN I los proyectos de Huelva, Toledo, Valladolid, A Coruña, Badalona, Avilés-Corvera, León, Castellón, Telde-Las Palmas, Murcia y Santa Coloma de Gramenet se desarrollaron en áreas periféricas y en el URBAN II, los de San Sebastián
Pasaia, San Cristóbal de la Laguna, Gijón y Sant Adrià de Besòs.
[20] *"La Estrategia DUSI ha de tener un carácter integrado y abordar en todo caso los cinco aspectos siguientes: económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales, que favorezcan un Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado"*. (Art. 8 de la Orden HAP/2427/2015 que establecía las bases y de la primera convocatoria).

Período Programación	Nombre	Gestión	Inversión Fondos Europeos (millones de €)	Ciudades beneficiarias/ Proyectos
1990-1993	URBAN Proyectos Piloto	M Hacienda	11,06	4 ciudades.
1994-1999	URBAN I (Convocatoria 1)	M Hacienda	171,288 (FEDER: 152,284+ FSE 19,004)	17 Ciudades + 2 dentro de la iniciativa REGIS para zonas periféricas = Total 19 ciudades:
1997-1999	URBAN I (Convocatoria 2)	M Hacienda	76,085 (FEDER: 65,863+ FSE 10,222)	12 ciudades
2001-2006	URBAN II	M Hacienda	112,6 (sólo FEDER)	10 ciudades
	Total URBAN		**371,08**	**45 ciudades**
2007-2013	INICIATIVA URBANA (>50.000 hab)	M Hacienda	344,00	46 ciudades
	PIDLyU (20.000-50.000 hab) Convocatoria 1 (06/2008)	M Administraciones Públicas	426,03	94 entidades (112 proyectos)
	PIDLyU (20.000-50.000 hab) Convocatoria 2 (02/2011)	M Administraciones Públicas	262,41	43 entidades (61 proyectos)
	TOTAL 2007-2013		**1032,44**	**137 entidades (173 proyectos)**
2014-2020	EDUSI Convocatoria 1 (01/2016)	M Hacienda	730,90	83
	EDUSI Convocatoria 2 (12/2016)	M Hacienda	281,84	40
	EDUSI Convocatoria 3 (09/2017)	M Hacienda	353,40	50
	Subtotal EDUSI		**1366,14**	**173**
	POCS Eje 4 Economía Baja Carbono	IDAE/MITERD	987,00	
	Total 2014-2020		**2353,14**	
2021-2027	**EDIL (Convocatoria 12/2024)**	**M Hacienda**	**1818,90**	**En curso**

Fig. 12 / Cuadro resumen de los programas amparados en la dimensión urbana de la política de cohesión en España desde 1990 a 2024

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Red de Iniciativas Urbanas. https://www.rediniciativasurbanas.es/

nivel municipal[21], en base a la cual se realizó -mediante unos criterios objetivos- la selección de los beneficiarios. Esto tuvo la virtud de superar el enfoque parcial anterior, en el que no había existido una visión global a nivel municipal, sino limitada al fragmento sobre el cual se desarrollaban las inversiones[22], pero, en contrapartida supuso la fragmentación de las inversiones en una miríada de acciones sectoriales repartidas en los 4 Objetivos Temáticos (OT) susceptibles de financiación[23], generalmente descoordinadas entre sí. De este modo, el im-

[21] Analizando el conjunto del área urbana desde una perspectiva integrada.
[22] Lo que quizá había uno de los puntos más débiles del Programa URBAN.

[23] Que eran: OT2: Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación. OT4: Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores. OT6: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos. OT9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
Este carácter menos integrado y más sectorial también lo tuvo el programa del Eje 4 (Economía baja en Carbono) del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020, que destinó una dotación de 987 millones de € a proyectos singulares en economía baja en carbono en el ámbito local (eficiencia energética, movilidad urbana sostenible, energías renovables, etc.), en principio dirigido a municipios menores de 20 000 habitantes, y después extendido a todos, sin límite de tamaño.

pacto que antes había tenido la inversión de los URBAN (con esa media de 8,2 millones de € por proyecto) al concentrarse sobre un ámbito o barrio concreto de acuerdo con el principio *"area based"*, quedó en las EDUSI (entre 5 y 15 millones, según el tamaño municipal) completamente desdibujado, con la salvedad de las ciudades pequeñas donde la EDUSI y el ámbito podían efectivamente coincidir o abarcar la totalidad.

Afortunadamente y a pesar de la demora de casi 4 años en su lanzamiento desde el inicio del período 2021-2027, estas cuestiones parecen haberse superado en la última convocatoria urbana del FEDER en 2024, ahora denominada EDIL (Estrategia de Desarrollo Integrado Local). Las novedades son importantes: se ha diseñado un amplio abanico de entidades beneficiarias, con tres tipos básicos: grandes ciudades mayores de 75 000 habitantes, ciudades intermedias de entre 20 000 y 75 000 e incluso áreas urbanas funcionales de al menos 10 000 habitantes con una cabecera (con presupuestos máximos -incluida cofinanciación- de 20, 15 y 10 millones de €). Sigue exigiéndose disponer de una estrategia global, ahora denominada Estrategia de Desarrollo Integrado Local (EDIL) -que puede ser la Agenda Urbana Local y/o un Plan de Acción Local desarrollados bajo la misma metodología, u otro documento equivalente de planificación estratégica territorial y/o urbana con una perspectiva transversal e integrada-, a partir de la cual deben desarrollarse los Planes de Actuación Integrados, quedando la integralidad nítidamente definida: *"un enfoque integrado ha de considerar diferentes dimensiones: la cooperación vertical, entre todos los niveles de gobierno y los actores locales; la cooperación horizontal, asegurando el enfoque intersectorial mediante la coordinación de las diferentes áreas de gobierno municipales en la consecución de los objetivos; el equilibrio entre inversiones en infraestructuras e inversiones centradas en el factor humano, social o creación de habilidades y redes de interés" (*Anexo III de la Orden HAC/1072/2024 reguladora de las bases de la convocatoria). Pero lo más relevante es recuperación del enfoque *"area based"* que se había desdibujado en las EDUSI, es decir, la necesidad de delimitación del área concreta donde se desarrollarán las actuaciones, que -retomando el espíritu de atención prioritaria a los *"deprived neighbourhoods"*- además debe quedar justificada en base a su carácter desfavorecido[24].

4.2.2. Un ejemplo de Programa URBAN como catalizador: el Barrio La Mina

> *"Soy un perro callejero/ Y yo digo qué más da/ Vivo solo y como puedo/ ¿Qué me dio la sociedad?"*
>
> *Canción de la Banda sonora de la película "Perros Callejeros II" (1980), dirigida por José Antonio de la Loma, cantada por los Chunguitos*

El Barrio de la Mina (Fig. 13) surgió en 1969 como un polígono unitario promovido por el Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona sobre terrenos agrícolas comprados al municipio de Sant Adrià de Besòs, con el objetivo de realojar distintos núcleos marginales de infravivienda ("barracas") existentes en el área metropolitana como el Campo de la Bota, la Perona, Pekín, el Somorrostro, Can Tunis o las laderas de Montjuïc. La construcción y ocupación del barrio entre 1973 y 1974 fue muy rápida, de manera que en 1975 ya había más de 2000 viviendas, con 2222 familias empadronadas y 15 133 habitantes. Esta génesis hizo que desde su origen existieran grandes carencias sociales, laborales, culturales y económicas[25], que se agravaron aún más en los años 80 con la llegada de la droga, el estallido de la delincuencia, la ocupación de viviendas y la progresiva consolidación de un estigma de marginalidad[26] para La Mina que aún se arrastra. Estos factores sociales se vieron acentuados por la segregación del barrio y su aislamiento urbanístico con el entorno (por barreras como el río Besòs, la línea de tren y la ronda del Litoral), la falta de equipamientos, y la mala concepción del espa-

[24] "*a) Los planes de la categoría de grandes ciudades deberán contemplar actuaciones de transformación sobre aquellas áreas desfavorecidas que presenten un nivel de calidad de vida por debajo de la media de su territorio, favoreciendo su integración con el resto del territorio. Estas áreas se definirán utilizando indicadores cuantitativos (renta familiar, tasa de desempleo, población inmigrante, fracaso escolar, población bajo el umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión, existencia de grupos de población marginada, etc.) y, cuando no sea posible, se completarán con indicadores cualitativos (basados en informes desarrollados por los servicios sociales). El área debe quedar delimitada de forma clara en el Plan y las operaciones seleccionadas deberán ubicarse en ella.*
b) Los planes de la categoría de ciudades intermedias podrán referirse a la totalidad del término municipal, siempre que se justifique el impacto de la actuación de regeneración urbana, o limitarse a áreas urbanas concretas dentro del municipio que contengan diferente tipología morfológica y funcional: centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas suburbanas con problemáticas específicas. En este segundo caso, el área debe quedar delimitada de forma clara en el Plan y las operaciones seleccionadas deberán ubicarse en ella". (Anexo III de la Orden HAC/1072/2024)

[25] Sobre todo, desempleo y bajo nivel de renta y educativo. Según la Memoria del URBAN, el nivel de pobreza en el Barrio de La Mina era 16 veces superior a la media de Cataluña (8,2% sobre 0,5%) y doble la tasa de desempleo.

[26] Potenciado por el cine quinqui, que rodó allí algunas de sus películas más conocidas.



Fig. 13 / Izquierda: Maqueta del Plan Especial de Reordenación y Mejora (PERM) indicando los nuevos equipamientos. Derecha: Esquema explicativo de las viviendas demolidas y nuevas

Fuentes: Plan de Transformación del Barrio de la Mina (PTBM) Memoria de actuaciones

cio público, todo lo cual provocó una espiral de deterioro, de modo que a finales de los años 90 se hizo imprescindible plantear una intervención global a largo plazo.

En este contexto, en el año 2000 se creó el Consorcio del Barrio de la Mina, constituido por la Generalitat de Catalunya, la Diputación y los Ayuntamientos de Sant Adriá y de Barcelona. Tras un intenso proceso participativo en 2001 se redactó el Plan de Transformación del Barrio de la Mina (PTBM), con dos grandes ejes: acciones sociales enmarcadas dentro de un Plan de Actuación Social, y actuaciones urbanísticas, recogidas en un Plan Especial de Reordenación y Mejora (PERM) elaborado en 2002 por el equipo de arquitectos Jornet-Llop-Pastor que mereció el Premio Nacional de Urbanismo en 2006. En principio, el PTBM contemplaba un horizonte hasta 2010, que se ha ido extendiendo hasta la actualidad, garantizando un flujo de inversión sostenido en el tiempo.

Dentro del Plan de Actuación Social -desarrollado en programas anuales- se han llevado a cabo más de 50 acciones con 7 grandes líneas de actuación: formación e inserción sociolaboral; conciliación de la vida familiar y laboral; desarrollo económico local; participación y desarrollo comunitario; mejora de la convivencia y el civismo; apoyo social y educativo; y espacio público y civismo.

Por su parte, el Plan Especial de Reordenación y Mejora (PERM) partió de 3 claros objetivos: mejorar la interrelación de La Mina con su entorno, abriendo conexiones con las nuevas áreas contiguas que se habían desarrollado con posterioridad al barrio (Diagonal Mar, el área del Forum 2004 y el futuro campus universitario del Besòs); aumentar la variedad urbana, mediante la introducción de nuevos espacios, tipologías de vivienda y servicios, así como la diversificación de usos y actividades; y, la creación de centralidad, configurando elementos de referencia e identidad para favorecer la convivencia vecinal. Las actuaciones concretas incluyeron: 1) la reurbanización completa del espacio público del barrio, con el derribo de varios edificios para la creación de un eje central a modo de "rambla" por el que se introdujo una línea de tranvía (T6 del Trambesòs, inaugurada en 2008) que permite la integración del barrio con la red de transporte público; 2) la construcción de nuevos equipamientos públicos: una biblioteca, una guardería, una escuela, un instituto, un polideportivo, una comisaría, y un centro religioso (Fig. 13); 3) la rehabilitación de la edificación existente, incluyendo también la instalación de ascensores; y 4) la construcción de 1145 nuevas viviendas, unas 400 de carácter protegido (para realojar a las familias de los bloques demolidos) y más de 700 libres, para introducir variedad social en el barrio y contribuir con su venta a la financiación de las actuaciones[27] (Fig. 14).

[27] El esquema financiero se resume en el Cuadro de la Fig. 14. No hay lugar aquí para abordar la compleja gestión urbanística del ámbito, que además quedó afectada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, al interrumpirse el proceso de venta de suelo para la vivienda libre, que se ha intentado retomar a partir de 2024.

INVERSIÓN SEGÚN ACTUACIONES 2000-2023	Gastos (M de €)	%
Plan de Actuaciones Sociales y Urbanísticas	**162,99**	**61,8**
Programas Sociales	44,78	17,0
Equipamientos	22,4	8,5
Demolición y construcción Viviendas VPO	56,94	21,6
Rehabilitación y mejora de accesibilidad	11,47	4,3
Urbanización de los espacios públicos	27,4	10,4
Amortización préstamo hipotecario convenido	**16,14**	**6,1**
Intereses del préstamo hipotecario	**9,29**	**3,5**
Proyecto de reparcelación	**32**	**12,1**
Proyectos de expropiación	**7,07**	**2,7**
Suelo cedido por las Administraciones	**22,59**	**8,6**
Estructura	**13,62**	**5,2**
Total Gastos	**263,7**	**100,0**
INGRESOS 2000-2023	**Ingresos (M de €)**	**%**
Aportaciones Administraciones consorciadas	**119,74**	**41,6**
Generalitat de Catalunya	56,54	19,7
Diputació de Barcelona	24,48	8,5
Ayuntamiento de Sant Adrià del Besòs	7,58	2,6
Ayuntamiento de Barcelona	31,14	10,8
Subvenciones Administraciones consorciadas	**4,07**	**1,4**
Generalitat de Catalunya	2,69	0,9
Diputació de Barcelona	0,78	0,3
Ayuntamiento de Sant Adrià del Besòs	0,6	0,2
Aportaciones de las Adm. mediante la cesión de suelo	**23**	**8,0**
Fondos Europeos (FSE y FEDER)	**15,36**	**5,3**
FSE Fondo Social Europeo	2,25	0,8
FEDER Programa URBAN	13,11	4,6
Disposición de préstamo hipotecario convenido	**46**	**16,0**
Proyecto de reparcelación: cuotas urbanísticas	**53,28**	**18,5**
Comercialización de las Viviendas VPO, locales y aparcamientos	**22,36**	**7,8**
Otros ingresos	**3,9**	**1,4**
Proyecto Expropiacion Bloc Venus y Plan de Gestión	**0**	**-**
Comercialización Parcelas para Viviendas Libres	**0**	**-**
Total Ingresos	**287,71**	**100,0**

Fig. 14 / Esquema financiero del Plan de Transformación del Barrio de la Mina (PTBM) 2000-2024. Gastos e ingresos

Fuente: Elaboración propia a partir de https://www.barrimina.cat/cast/index.php/plan-de-transformacion

Dentro todo este largo proceso jugó un papel importante la llegada de fondos europeos en el marco del Programa Iniciativa Comunitaria PIC URBAN II 2001-2006, coincidiendo con el inicio de la puesta en marcha del PTBM, con una contribución de 13,11 millones de € procedentes del FEDER, complementados con otros 2,25 millones de € del FSE. Más allá del impacto cuantitativo de estos fondos desde el punto de vista financiero -que fue muy relevante como catalizador inicial de todo el proceso, a pesar de no haber supuesto más que el 5,3% del porcentaje total de las inversiones realizadas en el período 2000-2023- es destacable su importancia cualitativa y su carácter modélico consolidando los rasgos que se han enunciado como característicos del "método URBAN": carácter integrado, diagnóstico participado, concertación interadministrativa y público-privada, seguimiento y evaluación en el tiempo, etc. (Gutiérrez Palomero, 2010).

5. La gran ilusión: del estallido de la burbuja al intento de cambio de rumbo

> *"A veces me pregunto/ Pero no sé contestarme/ Lo que hacemos en la vida/ Luego de nada nos vale/ Todo es una mentira/ Todo se lo lleva el aire/ […]/ Porque todo lo que piensas tú/ Son ilusiones, son ilusiones"*
>
> *Son ilusiones. Canción de Los Chichos en el álbum "Son ilusiones", 1977*

5.1. Un nuevo marco regulatorio para la regeneración urbana

El modelo de crecimiento que había experimentado España durante la denominada "década prodigiosa del urbanismo español" 1997-2007 y la burbuja inmobiliaria asociada al mismo colapsaron hacia principios de 2008, arrastrados por la crisis económica internacional ilustrada por la quiebra de Lehman Brothers, que se contagió después a todo el sector bancario. El final de la barra libre de liquidez internacional terminó con la borrachera colectiva, estrangulando el acceso al crédito, encareciendo las hipotecas, y provocando una resaca que afectó tanto a los ciudadanos como a las entidades financieras. De este modo, el supuesto círculo virtuoso nacional resumido en el lema "España va bien" de la época de Aznar desveló todas sus debilidades y se tornó vicioso: el desempleo se disparó desde 1,7 millones en 2007 a 6,2 millones en el

primer trimestre de 2013; la demanda interna y la de vivienda en particular se desplomaron por el deterioro de la economía y el agotamiento del modelo de crecimiento basado en el ladrillo; el sector bancario –ahogado por su exposición al riesgo inmobiliario- sufrió serios problemas de solvencia y liquidez que le llevaron a cerrar el grifo de la financiación para particulares y empresas; la deuda y el déficit público se dispararon en paralelo a la reducción de los ingresos de las Administraciones; la presión de los mercados y el incremento de la prima de riesgo conformaron un sombrío panorama que colocó al país al borde de la intervención.

Ante esta oscura perspectiva, caracterizada tanto por el hundimiento del sector inmobiliario como por la constatación de la desmesura del crecimiento expansivo anterior y la necesidad de volver de nuevo la mirada hacia la ciudad consolidada (entendida ahora como clave en la batalla global por la sostenibilidad), comenzó a gestarse un nuevo modelo que pretendía dar una solución conjugada a ambos problemas, reorientando la máquina inmobiliaria desde el crecimiento sin fin a la regeneración de la ciudad existente, al tiempo que se reactivaba el sector de la construcción. El primer indicio del cambio de rumbo fue la Ley de Suelo de 2007 y su Texto Refundido de 2008, en cuya Exposición de Motivos se afirmaba que *"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".*

Poco después, durante la Presidencia de turno de la UE en 2010, España impulsó la Declaración de Toledo[28], aprobada en una Reunión Informal por todos los Ministros responsables de desarrollo urbano de la UE, en la que se define conceptualmente la regeneración urbana integrada y se destaca el papel que ésta ha de jugar en el futuro del desarrollo urbano en Europa. En paralelo, también empezó a tomar importancia a nivel europeo -desde un punto de vista mucho más sectorial impulsado por la DG ENER[29] de la Comisión- el tema de la eficiencia energética en la edificación, materializado en la Directiva 2012/27/UE sobre Eficiencia Energética, en cuyo artículo 4 se obligaba a todos los Estados Miembros a disponer de una Estrategia Nacional de rehabilitación energética a largo plazo, cuya primera versión habría de entregarse en 2014 y actualizarse después cada 3 años, remitiéndola a la Comisión en el marco de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética.

Para poner en práctica este profundo cambio de rumbo era preciso un nuevo marco normativo, ya que la legislación tradicional de suelo y urbanismo en España no disponía de los instrumentos apropiados para la intervención en la ciudad consolidada (Rubio del Val, 2011). El primer intento lo realizó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que pretendió -ingenua o voluntariosamente- reorientar el timón de la economía española, apostando por un nuevo *"patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades".* La Ley contenía todo un Capítulo IV dedicado a "Rehabilitación y vivienda", en el que, por primera vez, se definían -aunque de forma algo confusa- las Actuaciones de Renovación y Rehabilitación Urbanas (art. 107 a 111). Tras un par de años de intenso trabajo se aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, ya centrada exclusivamente en la "Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas", las denominadas 3 RRR que le daban título. Esta Ley[30] pretendió eliminar las barreras históricas que habían venido lastrado la rehabilitación en España y para ello introdujo novedades tan significativas como: el Informe de Evaluación de los Edificios (IEE, Título I)[31], completando el foco tradicional en exclusiva sobre la conservación

[28] También se encargaron dos interesantes -aunque bastante desconocidos- Dictámenes a las instituciones consultivas europeas:
Un Dictamen al Comité de las Regiones sobre "*El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa"*, https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/pdf/F74936C6-B0B0-4D03-801C-C1CEC9C7B7B7/95957/CDR982010_FIN_AC_EN.pdf
Y otro Dictamen al Comité Económico y Social Europeo titulado *"La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana"*, https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/pdf/C9B4F08A-FBD9-4520-AC92-61ECBAC3C8D6/95960/ces7602010_ac_es.pdf

[29] Directorate-General for Energy.

[30] Actualmente refundida con la regulación de suelo en el 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.

[31] De Santiago Rodríguez, E. & Jiménez Renedo, M. C. (2018). De Santiago Rodríguez, E., & González, I. (2019).

con la accesibilidad y la eficiencia energética; o la regulación exhaustiva de las Actuaciones sobre el Medio Urbano (Título II), definiendo un régimen propio detallado que incluía las reglas básicas para la ordenación y ejecución de estas actuaciones, concretaba los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones, etc. En paralelo a la Ley, se había gestado un nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016[32] que desplazaba el foco tradicional de los Planes Estatales desde la construcción de vivienda nueva protegida en propiedad hacia el alquiler y la rehabilitación[33].

Pero todo este delicado encaje legal fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña[34], que falló finalmente en 2017 mediante la Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, declarando la nulidad parcial de la regulación del Informe de Evaluación de los Edificios, así como de la ejecución de las Actuaciones sobre el Medio Urbano, con lo que la compleja y cuidadosa articulación de conceptos interrelacionados que se había propuesto a nivel estatal en la Ley 8/2013 ha quedado actualmente desmembrada y desposeída de algunos de sus componentes esenciales. Esto no sería problema si -en el marco idílico de la arquitectura competencial del Estado español- las Comunidades Autónomas hubiesen completado esta regulación o incluso avanzado en ella, pero como han puesto de manifiesto los estudios comparados de Cerezo, Lora-Tamayo y Tejerina respecto al IEE[35] (Cerezo & al, 2024) y respecto a las Actuaciones sobre el Medio Urbano (Cerezo & al, 2025), son muy pocas las leyes autonómicas que han incorporado las novedades planteadas por la normativa estatal de 2013, con lo que algunos de los instrumentos previstos para impulsar la rehabilitación son aún inéditos.

5.2. El problema de la financiación en un escenario de crisis: la búsqueda de nuevas fórmulas

> *"¿Quien no quie' tener dinero para repartir? (¿Qué sabes tú?)/ (Ti-ti, ti-ti, ti-ti, ¡uf!)/ Para repartir/ (Vámono', vámono', vámono', vámono', vámono')"*
>
> *Para repartir. Canción de C. Tangana & Alizzz, single de 2019*

Tanto el Plan Estatal 2013-2016 como la Ley 8/2013 eran plenamente conscientes de que además de las nuevas herramientas y los cambios normativos introducidos por ésta, había que superar el tradicional modelo convencional de cobertura pública del más de 75% del coste de las actuaciones de rehabilitación, pues dicho esquema no sólo era incompatible con la austeridad presupuestaria propia de aquel momento de profunda crisis económica, sino difícilmente extrapolable para abordar los grandes volúmenes de viviendas que se necesitarían rehabilitar en todo el país durante las próximas décadas. En este sentido, se propuso como solución la búsqueda de fórmulas innovadoras de financiación y de colaboración público-privada (mediante la capitalización de los ahorros energéticos, la incorporación de plusvalías urbanísticas, etc.) que permitieran reducir el coste a repercutir a los propietarios[36] y agilizar la gestión. Esto se expresaba gráficamente en el art. 4 del Plan: *"en los programas de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, se valorarán especialmente aquellas actuaciones en las que la participación del sector empresarial, con fondos propios, garantice su mayor viabilidad económica. Los mecanismos mediante los que podrán asociarse las Administraciones públicas y las personas físicas o*

[32] Aprobado unos meses antes, mediante el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas. El Plan y la Ley 8/2013 se desarrollaron en paralelo, aunque finalmente se aprobó primero el Plan. Prueba de esta interconexión es que el modelo de IEE aparece recogido en el Plan, así como un programa para su fomento, antes de que la propia ley formulase este instrumento.

[33] Aunque continuaba existiendo un "Programa de subsidiación de préstamos convenidos" para el mantenimiento de las ayudas de subsidiación de los préstamos concedidos en el marco de los Planes Estatales de Vivienda anteriores, en el Preámbulo se mencionaban expresamente las características de todos los planes desde 1981, que se pretendían superar: *"fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda"*. Frente a ello, la apuesta era por el alquiler y la rehabilitación. En este sentido, también ese mismo año se aprobó la Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

[34] Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013.

[35] Entre las conclusiones, destacan cómo de la propuesta de un IEE uniforme en la Ley 8/2013, se ha pasado a todo un conjunto de regulaciones divergentes a nivel autonómico. La radiografía del IEE/ITE en 2024 muestra *"una imagen calidoscópica de supuestos de sujeción que ha pasado de la definición inicial del RDL 8/2011, de un edificio residencial colectivo de más de 50 años que no esté en ruina y con una periodicidad de 10 años de repetición, hasta un escenario divergente de todo tipo de edificios y exenciones, con una horquilla temporal entre 80 y 30 años de antigüedad"*. En cuanto al alcance de la conservación, todas las regulaciones autonómicas parten de un tronco común, pero difieren sustantivamente en los efectos para los propietarios y en las obligaciones de los ayuntamientos en los casos de resultado desfavorable. (Cerezo & al, 2024)

[36] Sin superar nunca el tradicional límite del deber de conservación, manteniéndose la norma de que cuando la Administración ordenase obras que lo rebasasen, debería costear a su cargo dicho exceso.

jurídicas privadas para la articulación de su cooperación en estos ámbitos serán los contemplados, específicamente, en el Capítulo VII de este Real Decreto". El Plan introdujo también un novedoso Programa piloto de financiación mediante concurrencia competitiva denominado de *"Fomento de ciudades sostenibles y competitivas"*[37], que -a pesar de su ambición conceptual- tuvo poco éxito entre las Comunidades Autónomas[38]. Por su parte, la Ley 8/2013 hizo también aportaciones notables en el ámbito de la financiación y gestión: se reformuló el deber legal de conservación (graduándolo en tres niveles), se modificó el régimen de acuerdos de la Ley de Propiedad Horizontal, se facilitó la concesión de créditos a las Comunidades de Propietarios[39] y se exigió una nueva Memoria de Viabilidad Económica a las Actuaciones sobre el Medio Urbano (art. 11, luego declarado inconstitucional), para asegurar "*su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación […]*" .

5.3. La aparición de nuevos vectores detonantes de la rehabilitación: la accesibilidad y la mejora de la eficiencia energética

> *"Mira que te dije que, sin avisar, la llama del amor/ Crece y no mengua/ Arde que te arde, no reniegues que tú sabes que te doy/ Sangre de mis venas tienes"*
>
> *La llama del amor (Riega este querer). Canción de Omar Montes, Jairo de Remache y Farruquito, single de 2022*

Más allá de la estricta conservación o la mejora de la habitabilidad interior de las viviendas, que fueron las preocupaciones originales de los primeros programas de rehabilitación[40], la progresiva evolución de los estándares de calidad de la edificación demandados por la sociedad española y exigidos por la normativa ha ido introduciendo nuevos factores en la ecuación rehabilitadora, en particular, la eficiencia energética y la accesibilidad universal.

En relación con la energía, hay que recordar que la primera normativa que exigió un aislamiento mínimo en España se remonta a 1979, por lo que todo el parque edificado con anterioridad (nada menos que 12,8 millones de viviendas) es ineficiente térmicamente (ERESEE 2020). En cualquier caso, los estándares de la NBE-CT 79 eran bastante bajos, de manera que, en realidad, toda la edificación construida entre esa fecha y el año 2007 (fecha de aprobación del Código Técnico de la Edificación, con estándares más exigentes y acordes con la normativa europea) presenta también carencias en materia energética (otros 11,4 millones de viviendas).

Aunque en algunos Planes Estatales ya se había mencionado el *"aislamiento térmico"* en la rehabilitación de edificios (art. primero del RD3 375/1982, art. 32.1.c del Plan 1998-2001 y 31.1c del Plan Estatal 2002-2005) y el *"ahorro de consumo energético"* en la rehabilitación de viviendas aisladas (art. 39.b del Plan 1998-2001 y 31.2.b del Plan 2002-2005), en realidad se hacía de manera bastante genérica en un listado de actuaciones financiables que también incluía en la misma enumeración las *"redes generales de agua, gas, electricidad, telefonía, saneamiento, servicios generales y seguridad frente a accidentes y siniestros […]".* Las primeras previsiones específicas sobre esta materia aparecen en el art. 49 del Plan Estatal 2005-2008, donde se mencionan las medidas para la *"reducción del consumo energético, […] mediante una disminución de la demanda energética, a través de mejoras en la envolvente del edificio, aumentando el rendimiento de las instalaciones térmicas",* desarrolladas posteriormente mediante la Orden VIV/2784/2006[41] que

[37] En el Preámbulo se describía del siguiente modo: *"Hay que destacar, por su novedad y por el efecto de innovación y demostración que con él se persigue, el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas. Aunque no sea el más importante en términos cuantitativos, es uno de los más innovadores del Plan desde el punto de vista cualitativo, ya que se dirige a impulsar proyectos capaces de conseguir una especial visibilidad e impacto sobre las potencialidades que pueden generar las operaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas o que resulten particularmente innovadores".* Los rasgos del carácter integrado, multinivel y "area based", selección competitiva, etc. eran muy similares a los del método URBAN.

[38] Originalmente fue concebido como un solo programa a nivel nacional, pero por temas competenciales, tuvo que descartarse la idea y quedó al albur de las CCAA. En un contexto austeridad y recortes presupuestarios, donde el volumen total destinado a todos los Programas de Plan Estatal era escaso, la mayoría de las CCAA renunció a reservar fondos a este Programa, dedicándolos a los otros -alquiler, rehabilitación edificatoria, etc. Que nos conste, tan sólo lo implementaron Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana.

[39] Algo inédito hasta el momento y más en aquel contexto de crisis hipotecaria.

[40] Inicialmente focalizados -como se ha dicho- en los cascos históricos, que era donde la edificación estaba más degradada y obsoleta.

[41] Artículo tercero, dedicado a las *"actuaciones para mejorar la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente en los edificios".*

concretaba las condiciones y requisitos de la rehabilitación aislada para mejorar las condiciones de accesibilidad, sostenibilidad y seguridad estructural. Posteriormente, el Plan 2009-2012 diseñó un programa específico denominado "Ayudas RENOVE de rehabilitación y eficiencia energética", donde esta última quedaba perfilada de manera precisa (art. 58.2)[42]. Finalmente, el Plan 2013-2016 introdujo la novedad conceptual de diferenciar tres tipos de actuaciones, vinculadas expresamente al Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), cuyo modelo se recogía en el Anexo: la conservación[43], la *"mejora de la calidad y sostenibilidad en los edificios"*[44] -incluyendo la eficiencia energética- y los *"ajustes razonables en materia de accesibilidad".*

Por su parte, la consolidación de la accesibilidad universal también ha tenido una larga y compleja trayectoria[45], en la que primero fueron aprobándose unas exigencias mínimas para la urbanización y las viviendas de nueva construcción, pero que hasta 2011 no resultaron exigibles para la edificación existente. Tras la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad celebrada en Nueva York en 2006, la Ley 26/2011 de adaptación normativa a la misma, exigió la realización de los denominados *"ajustes razonables en materia de accesibilidad universal"* antes de 2015, momento a partir del cual resultan ya obligatorios, de forma que en la actualidad los Informes de Evaluación de los Edificios deben establecer si éstos son susceptibles o no de realizar dichos ajustes razonables y en qué términos. La exigencia es relevante, pues -según datos del Censo de 2011- en ese año existían en España 3,4 millones de viviendas en edificios de más de 3 plantas carentes de ascensor (De Santiago, 2015), siendo muy frecuentes los bloques de 4 y hasta 5 plantas sin ascensor construidos durante el franquismo. La referencia a la accesibilidad en los programas del Plan Estatal también se remonta a los años 80 (donde ya aparece la posibilidad de incluir la *"mejora, sustitución o nuevas instalaciones de ascensores"*, art. primero del RD 375/1982), si bien ha ido ganando importancia con el paso del tiempo, en paralelo al envejecimiento de la población y, muy especialmente, a partir de 2015 con la obligatoriedad de realizar los "ajustes razonables".

Por el contrario, en relación con la eficiencia energética, no hay una obligación como tal de alcanzar unos requisitos mínimos con carácter sobrevenido para la edificación existente de forma individualizada, aunque sí unos objetivos agregados a nivel nacional. En efecto, la importancia que -de manera progresiva- han ido tomando en la Unión Europea la eficiencia energética, la reducción de las emisiones de carbono y las renovables (Cuchí & Sweatman, 2011), se ha traducido en unos ambiciosos objetivos ambientales que incluyen la completa descarbonización del sector de la edificación para el año 2050. El artículo 2 bis de la Directiva 2010/31/UE relativa a la Eficiencia Energética de los Edificios, modificada por la Directiva 2018/844/UE estableció la obligación de que los Estados Miembros desarrollasen una Estrategia a largo plazo para *"la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados a más tardar en 2050, facilitando la transformación eficiente en costes de*

[42] Y la accesibilidad en el art. 58.4. los ajustes razonables en materia de accesibilidad,

[43] Obras de carácter obligatorio según el resultado desfavorable del IEE, y, por tanto, dentro del primer nivel del deber de conservación. Ver Preámbulo Ley 8/2013 y De Santiago & González, 2019.

[44] Obras de carácter voluntario, pero que se buscaba incentivar sinérgicamente con las de conservación. La terminología remite claramente al tercer nivel del deber de conservación de la Ley 8/2013: las obras de *"mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano".* (Preámbulo de la Ley 8/2013 y art. 15 del TR de la Ley de Suelo de 2015). (De Santiago & González, 2019).

[45] Sin ánimo de exhaustividad, ésta puede remontarse a 1974, fecha de celebración de la Primera Conferencia Nacional para la Integración de los Minusválidos en la Sociedad y de aprobación por el Consejo de Ministros de un programa donde por vez primera se planteaba la necesidad de superar las barreras arquitectónicas, introduciendo unas normas incipientes con condiciones de accesibilidad para los aparcamientos, el acceso a edificios y su interior (puertas, ascensores, rampas interiores, pasillos, etc.). Estas primeras normas se fueron concretando progresivamente, a partir de la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (LISM), marcándose unas condiciones mínimas de accesibilidad para las nuevas Viviendas de Protección Oficial para discapacitados (Real Decreto 355/1980 y Orden Ministerial de 3 de marzo de 1980 incluyendo condiciones técnicas referidas a dimensiones, antideslizamiento y maniobrabilidad), para los edificios de nueva construcción -de uso públicos o privado con ascensor- (Real Decreto 556/1989, Real Decreto 505/2007, Real Decreto 173/2010), para las instalaciones deportivas destinadas a espectáculos públicos (Ley 10/1990), o para los espacios públicos urbanizados (Real Decreto 505/2007, Orden VIV/561/2010). Para posibilitar las obras a realizar y facilitar los acuerdos, hay que destacar varias modificaciones de la Ley de Propiedad Horizontal (Ley 3/1990, Ley 15/1995, Ley 8/1999, Ley 8/2013, etc.). Los hitos más recientes han sido la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación (desarrollándose los requisitos básicos de accesibilidad mediante el Código Técnico de la Edificación de 2006 y su modificación de 2010), la Ley 51/2003 de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal (conocida como LIONDAU, que trató de unificar las diferentes leyes y reglamentos de ámbito autonómico publicados a raíz del mandato expresado en la LISMI), y el Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, derogando las anteriores. (GYG Consultores en Tecnología S.L. & Rodríguez-Porrero, 2014).)

los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo".

España cumplió con esta obligación mediante la presentación de la "Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE)", en tres versiones: 2014, 2017 y 2020, de acuerdo con los plazos establecidos por la Directiva[46]. La ERESEE 2020 asume como objetivo para 2050 la descarbonización del parque edificado, tanto residencial como no residencial, y dibuja la senda para conseguirlo estableciendo la necesidad de rehabilitar en profundidad[47] 7,1 millones de viviendas hasta esta fecha, con el objetivo intermedio de 1,2 millones en el año 2030. Teniendo en cuenta que, como punto de partida, se estimaba un volumen de unas 30 000 viviendas rehabilitadas al año en 2020, la propuesta implica multiplicar el ritmo por 10 hasta llegar a la rehabilitación de 300 000 unidades al año en 2030[48] y mantener a partir de entonces esa velocidad de crucero durante las dos décadas restantes. Además, se contempla la renovación de unos 8,4 millones de equipos de ACS y de 8,9 millones de calderas de calefacción[49].

El volumen total de inversión necesario para el cumplimiento de estos objetivos planteados en la ERESEE para 2020-2030 sería de 41 471 millones de €, de los cuales 15 520 millones corresponderían a inversiones privadas (consideradas como tendenciales) para la renovación de equipos de ACS y/o calefacción por simple agotamiento de su vida útil y otros 10 227 millones de inversión privada inducida por 2557 millones de fondos públicos (cubriendo 1/5 de la inversión total) para impulsar la sustitución de equipos de ACS y/o calefacción con los cambios de combustible necesarios para conseguir los objetivos energéticos marcados en 2030. El resto del total de 6946 millones de € de inversión pública estimada -otros 4389 millones- se destinaría a incentivar la rehabilitación de envolventes, movilizando otros 8778 millones de inversión privada (cubriendo 1/3 de la total necesaria)[50]. Con ello, los porcentajes de inversión pública sobre la inversión privada inducida por ésta serían del 25% en el caso de las instalaciones y del 50% en el caso de la envolvente. (ERESEE, 2020, pp. 302-304). (Fig.15).

Estas cifras dan una idea del ingente volumen de recursos necesarios para abordar la rehabilitación a gran escala[51]. De los tres elementos clave de la rehabilitación – planificación, gestión, financiación- el cuello de botella había sido tradicionalmente el escaso volumen de financiación disponible[52](De Santiago, 2021; Rubio del Val, 2015). Hasta el año 2020, y en un contexto de crisis económica, las cifras planteadas por la ERESEE parecían completamente imposibles de alcanzar y justifican plenamente los esfuerzos comentados por encontrar nuevas fórmulas de financiación.

Sin embargo, tras la pandemia del COVID en 2020, la Unión Europea puso en marcha un instrumento excepcional de recuperación temporal conocido como Next Generation EU dotado con 750 000 millones de € para el conjunto de los Estados Miembros, con el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) como componente fundamental, dentro del cual correspondieron a nuestro país aproximadamente 140 000 millones. Para canalizar estos fondos, España puso en marcha el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), detallando una completa agenda de inversiones y reformas y especificando las metas, objetivos e indicadores

[46] En las tres ocasiones, la ERESEE española fue la mejor valorada por la Comisión Europea y el BPIE Buildings Performance Institute Europe entre los 27 Estados Miembros.
[47] Entendiendo por ello una reducción del consumo energético superior al 60%, incluyendo obligatoriamente la intervención sobre las envolventes (aislamiento en fachadas y cubiertas, renovación del cerramiento de los huecos, etc.).
[48] El objetivo puede parecer ambicioso, pero debe recordarse que la máquina inmobiliaria española fue capaz de producir 658.510 viviendas nuevas en el año 2006.
[49] Algunos de estos cambios por equipos más eficientes se estima que se realizarán por simple agotamiento de su vida útil (en los que supone que las inversiones privadas entrarían dentro del escenario tendencial y por tanto no precisarían ayudas públicas). En otros casos, será necesario cambiar -además del equipo- el tipo combustible actual por otro acorde con la senda de descarbonización planteada para la consecución de los objetivos energéticos en 2030, para lo cual sí se supone que debe existir una inversión pública que incentive estos cambios.
[50] En los 1,2 millones de viviendas donde se plantea la rehabilitación profunda de la envolvente, el coste unitario estimado por vivienda es de unos 10 900 €, con una subvención pública de unos 3600 € por vivienda.
[51] Hay que tener en cuenta que la Directiva supone -pensando en países de climas fríos- que gran parte de la inversión privada se va a amortizar rápidamente mediante los ahorros energéticos obtenidos. Sin embargo, en España esta hipótesis resulta mucho menos plausible. (Aunque no desestimable: la propia ERESEE calcula que en buena parte de los casos -dependiendo de las tipologías y las zonas climáticas- la capitalización de los ahorros energéticos a 10-15 años podría cubrir entre 1/3 y 1/2 de los costes).
[52] Por ejemplo, en el caso de Madrid, en el año 2016 se aprobó el mapa de Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRUs), ampliado después en 2017. En él se identifican 120 APIRUs, con una superficie total de 3689 Ha, incluyendo 590 000 viviendas y 1,25 millones de habitantes (el 40% del municipio).
Durante los años posteriores, se han venido desarrollando distintos planes para impulsar la rehabilitación: el Plan Madrid Recupera (Plan MADRE, 2016, 2017 y 2018) y los Planes Rehabilita Madrid (2020, 2021, 2022, 2023 y 2024). El vigente Plan Rehabilita Madrid 2024 prevé una inversión de 20 millones de € para 2025 y de 30 millones para 2026, por lo que (suponiendo una subvención media por vivienda de 5000 €) a ese ritmo de 5000 viviendas/año se tardarían 118 años en rehabilitar las viviendas incluidas en las APIRUs.

ACTUACIONES	Nº ACTUACIONES	INVERSIÓN TOTAL M€	INVERSIÓN PRIVADA M€						INVERSIÓN PÚBLICA M€	
			TOTAL	%	TENDENCIAL	%	INDUCIDA POR PÚBLICA	%	TOTAL	%
Equipos ACS. Renovación por agotamiento vida útil	7 631 850	6685,3	6.685,30	100	6685,3	100				-
Equipos ACS. Renovación con cambio de combustible	840 747	1002,9	802,4	80		-	802,4	80	200,6	20
Equipos Calefacción. Renovación por agotamiento vida útil	4 205 259	8834,9	8834,9	100	8834,9	100		-		-
Equipos Calefacción. Renovación por cambio de combustible	4 720 979	11 780,7	9424,6	80		-	9424,6	80	2356,1	20
Viviendas con Rehabilitación energética de la envolvente	1 200 079	13 166,7	8777,8	66,7		-	8777,8	66,7	4388,9	33,3
	TOTAL	**41 470,6**	**34 524,9**	**83,3**	**15 520,2**	**37,4**	**19 004,7**	**45,8**	**6945,6**	**16,7**

FIG. 15 / **Inversiones previstas en la ERESEE 2020. (M=Millones de €)**

Fuente: Elaboración propia a partir de ERESEE 2020. Tabla 9.16

para su seguimiento y control. La cuantía prevista para el Componente 2 del PRTR, que es donde se incluyen las partidas dedicadas a rehabilitación de vivienda y eficiencia energética, alcanza unos 10 820 millones de €, de los cuales -grosso modo- puede estimarse que 4720 corresponden a estos dos rubros.[53] De manera que, con esta financiación, las cifras previstas por la ERESEE parecen más posibles de alcanzar y ponen de relieve la importancia de la mejora de la eficiencia energética como detonante de la rehabilitación en el futuro. En estos momentos se está redactando el Plan Nacional de Renovación, que debe entregarse a finales de 2025 y actualizarse cada 5 años.

5.4. Ejemplos de rehabilitación energética. Un caso tradicional exitoso (Ciudad de los Ángeles) y otros de innovación en la financiación (Laguna de Duero, Alférez Rojas, Pirineus)

El barrio de la Ciudad de los Ángeles, en la periferia sur de Madrid, es un ejemplo en el que la accesibilidad y la eficiencia energética han actuado como vectores fundamentales de un proceso exitoso de rehabilitación a escala urbana.

Este polígono surgió como una ciudad satélite de iniciativa privada en la zona industrial de capital, con el objeto de alojar a los trabajadores de las fábricas cercanas, en especial, la factoría Barreiros. Es un claro exponente de urbanismo funcionalista, en cuyo trazado participó el arquitecto Secundino Zuazo, donde se combinan una serie de torres de más de 10 plantas y bloques exentos de hasta 5 plantas sin ascensor, dispuestos de forma paralela con orientación N-S y adaptados a la topografía del terreno mediante bancales configurando pequeños espacios interbloque ajardinados.

En el año 2005, la Asociación de Vecinos (ASVEYCO) impulsó la declaración del barrio como ARI Área de Rehabilitación Integrada en el marco del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, con una superficie de 59,6 ha, 7996 viviendas distribuidas en 441 bloques y una población estimada actual de más de 31 000 personas. Además de la conservación, se incorporó la mejora de la eficiencia energética, con la colocación de un aislamiento tipo SATE por el exterior, y la accesibilidad, con la instalación

[53] Más otros 1080 millones del PIREP para la rehabilitación energética de edificios públicos.



Fig. 16 / Proyecto CITyFiED en Torrelago (Laguna de Duero, Valladolid): Estado anterior y valor de transmitancia de la fachada antes de la intervención (Arriba, derecha) y después (Arriba, centro). Esquema de la red de calefacción de distrito (Arriba, izquierda). Modelo de negocio (Abajo, izquierda) y Esquema de financiación (Abajo, derecha)

Fuente: Estefanía Vallejo Ortega (CARTIF) (2019)

de ascensores[54]. El desarrollo de las obras tuvo lugar entre 2007 y 2016, dentro del marco conocido de la coordinación interadministrativa y financiación propia de los Planes Estatales[55], con una gestión eficaz del Ayuntamiento de Madrid a través de la EMVS que permitió rehabilitar 1440 de las 1536 viviendas calificadas inicialmente (Morcillo & al, 2016).

Más allá de este esquema de financiación tradicional con porcentajes de subvenciones en torno o superiores al 75%, han comenzado a aparecer otros modelos innovadores como el de Torrelago, en Laguna de Duero (Valladolid). Se trata de un polígono de promoción privada unitaria desarrollado entre los años 1977 y 1981 en Laguna de Duero (22 907 habitantes), en la periferia de Valladolid. El conjunto está formado por 31 torres iguales de 12 plantas en H, con 4 viviendas por planta, con un total de 1488 viviendas y 3858 vecinos. Dado que el barrio contaba desde su origen con una red de calefacción de distrito, gestionada por una empresa privada de servicios energéticos mediante los correspondientes contratos con los vecinos, se planteó un proyecto con dos componentes: la reducción de la demanda mediante mejora de la envolvente con la instalación de un SATE por el exterior de los edificios[56], y la reducción del consumo mediante 3 actuaciones: el cambio de la caldera centralizada de la red por otra más eficiente, pasando de un combustible fósil a otro renovable (biomasa)[57]; la implantación de un sistema

[54] Ante la ausencia de un marco legal que permitiera la ocupación del suelo por los ascensores (cuestión que abordó la Ley estatal 8/2013) fue necesario redactar un Plan Especial, legitimando dicha ocupación y el incremento de edificabilidad correspondiente.
Antes que nada, fue preciso resolver el problema de la delimitación de la titularidad del suelo, dado que, al realizarse la urbanización original de la zona, las promotoras privadas habían realizado las cesiones de suelo para viario y dotaciones, pero no las de los espacios interbloque, cuya titularidad habían asignado proporcionalmente a las viviendas en sus escrituras de propiedad. Este condicionante hacía imposible la gestión individualizada y obligó a la redacción del Plan Especial en 2007, delimitando la titularidad del suelo, ordenando los espacios interbloque y estableciendo áreas de movimiento para los ascensores, reordenando el paso de instalaciones y los recorridos peatonales.

[55] Con una inversión total de 61,2 millones de € (44,6 millones en rehabilitación de las viviendas y 16,5 para los espacios públicos), con un reparto del 25% de financiación privada y del 75% de subvenciones públicas, de las cuales 30% correspondieron al Ministerio, otro 30% a la Comunidad de Madrid, y 40% al Ayuntamiento. El coste medio por vivienda fue de unos 35 000 €. (Morcillo & al, 2016).

[56] Reduciendo el valor de la transmitancia de 1,35 W/m²C a 0,339 W/m²C.

[57] Cambio del sistema de generación de 100% gas natural a 80% biomasa y 20% gas natural.

de control avanzado a nivel de barrio, edificio y vivienda; y, finalmente, la producción de energía eléctrica y térmica mediante un equipo de cogeneración a gas. Con todo ello se obtuvieron unos ahorros del 38,72% y una contribución del 57,32% de fuentes de energía renovables.

El proyecto se desarrolló como caso piloto de un programa europeo con otras ciudades (CITyFiED[58]), y es un ejemplo de colaboración público-privada (con participación del Ayuntamiento y varias empresas como Veolia, Acciona, 3IA, Cartif, o Tecnalia), siendo lo más novedoso el esquema de financiación que se resumen en la Fig. 16, en la que -más allá de la financiación europea- el resto de los costes de la intervención son adelantados por las empresas participantes a cargo de la capitalización de los ahorros energéticos mediante un contrato de gestión a largo plazo.

Otros ejemplos innovadores son el llevado a cabo por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet en la zona Pirineus, como ejemplo de traslación a la rehabilitación a escala urbana de un sistema similar a la gestión urbanística por cooperación, donde el Ayuntamiento adelanta los costes de la rehabilitación, que recupera posteriormente mediante el pago de cuotas por parte de los vecinos[59]. O la propuesta -posteriormente frustrada- en el barrio de Alférez Rojas/ Delicias en Zaragoza de generar plusvalías urbanísticas (mediante el incremento de edificabilidad en la última planta de los edificios) para contribuir así a la viabilidad económica de la actuación, reduciendo las aportaciones de los vecinos.

6. La creciente importancia del enfoque integrado y la mirada a escala urbana

> *"No pienses que estoy muy triste/ Si no me ves sonreír/ Es simplemente despiste/ Maneras de vivir/ […]/Voy aprendiendo el oficio/ Olvidando el porvenir/ Me quejo sólo de vicio/ Maneras de vivir".*
>
> *Maneras de vivir. Canción de Leño en el álbum "En directo", 1981*

6.1. El enfoque integrado: de la teoría a la práctica

Como se ha comentado (Atkinson, 2008; Parkinson, 2014), las primeras experiencias europeas de regeneración y rehabilitación urbana surgieron ligadas al patrimonio y a los cascos históricos. Ya desde un primer momento se vio la importancia de ir más allá de la mera intervención física sobre la edificación y el entorno construido, acuñándose el concepto de "conservación integrada" en la Declaración de Ámsterdam del Consejo de Europa en 1975. En paralelo, en los países donde se implementaron políticas urbanas sobre los barrios periféricos de vivienda social, tuvieron mucha importancia las medidas sociales y económicas, ya que sus principales problemáticas gravitaban sobre cuestiones como la vulnerabilidad, el desempleo, la inmigración, el bajo nivel educativo, la falta de servicios, etc. Políticas nacionales como la Politique de Ville francesa, el programa alemán Soziale Stadt o el danés Kvarterloft se centraron fundamentalmente en estos problemas.

También se ha mencionado el modo en que este enfoque integrado se fue consolidando como elemento central del acervo urbano europeo o "Urban Acquis", materializándose en el programa URBAN. Pero desde el punto de vista conceptual, su formulación teórica aparece posteriormente en la Carta de Leipzig suscrita por los Ministros responsables de desarrollo urbano de la UE en 2007, cuyos dos puntos principales son precisamente el enfoque integrado *("integrated approach")* y la necesidad de prestar especial atención a los barrios desfavorecidos *("deprived neighbourhoods")*. El otro gran documento de referencia a nivel europeo es la Declaración de Toledo, suscrita en la Reunión Ministerial de 2010, donde se desarrolla conceptualmente el enfoque integrado aplicado a la regeneración urbana, (Martín-Consuegra, F. & al, 2015). En el Documento de Referencia anejo a la Declaración se ofrece una perspectiva múltiple de la Regeneración Urbana Integrada desde los puntos de vista medioambiental, social, económico, urbanístico, arquitectónico y cultural. También se desarrollan los elementos clave del enfoque integrado (la perspectiva holística, la gobernanza multinivel y la necesidad de coordinación horizontal, vertical y transversal, la articulación de las escalas temporales y espaciales, etc.) y sus beneficios, relacionándose las principales herramientas operativas que pueden favorecer su puesta en práctica.

La incorporación del enfoque integrado en nuestro país ha sido más tortuosa, encontrándose con muchas dificultades y barreras mentales

[58] http://www.cityfied.eu/
[59] Adelantándosela a los vecinos que no puedan pagarla e inscribiendo esta deuda como carga en el Registro, de forma que tenga que devolverse si hay una transmisión patrimonial.
Esta previsión se contemplaba ya en la Ley8/2013 (actualmente en el art. 14 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015).

para superar los enfoques parcelarios o sectoriales convencionales (Navarro, 2020; Matesanz, 2017).

6.1.1. El enfoque integrado como complemento externo a la regeneración física en los Planes Estatales

> *"Si estuvieras a mi lado, sí que yo te diría: "Tienes tú la llave, la llave de mi corazón"/ […]/ Si yo no te quiero, ¿quien te va a querer?/ […]/ De noche y de día... No existe el tiempo/ Déjate llevar, mar adentro/ Mira que ya viene, mira que digo/ Ya llegó"*
>
> *La Llave De Mi Corazón. Canción de Hechos Contra El Decoro, Banda sonora de la película "Barrio" de F. León de Aranoa, 1998*

Los programas estatales de rehabilitación y regeneración urbana asumieron tempranamente el concepto de *"conservación integrada"*: el Real Decreto 2555/1982 incorporaba la denominación de *"rehabilitación integrada"* en las áreas denominadas ARI (Área de Rehabilitación Integrada[60]), aunque en principio la rehabilitación se pensaba para el patrimonio arquitectónico y las áreas se referían sólo a *"centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos"*. En el año 1983 se aprobó la primera regulación estatal[61] que ampliaba la posibilidad de que se declarasen áreas sobre "*conjuntos urbanos, que constituyan sectores de tejido urbano claramente definidos sobre una unidad superior de asentamiento al que pertenecen*" (art. 5.2.a), con independencia de sus valores patrimoniales.

Desde los inicios del programa de rehabilitación de áreas se exigía la redacción de un estudio pormenorizado de rehabilitación que, de acuerdo con las determinaciones de planeamiento urbanístico, contenga "*soluciones concretas de rehabilitación edificatoria, funcional, ambiental y socio-económica*" (art. 3. Orden 30/11/83). Con la incorporación del programa de ARI a los Planes Estatales en el de1992-1955, este documento pasó a denominarse Memoria-Programa, y dejaron de referirse las cuestiones sociales como parte de sus contenidos.

Además, más allá del uso de esta terminología, las actuaciones previstas (art. 5 y 6) se ceñían a la rehabilitación aislada de viviendas, edificios completos y a actuaciones públicas de equipamiento primario, a las que posteriormente se añadiría la urbanización. También se contemplaban costes de gestión de estas actuaciones, que permitieron poner en marcha muchas oficinas de rehabilitación enclavadas en los barrios y que funcionan como ventanilla única a efectos de tramitación. Estas siguen siendo a día de hoy las actuaciones financiables, sin recursos de los planes disponibles para actuaciones de carácter social o económico. En definitiva, sólo medidas físicas: los tradicionales "ladrillo y adoquín".

A finales de los años 90, la experiencia de los programas europeos y el enfoque integrado fueron calando poco a poco y en Plan 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998, art. 31) recuperó las cuestiones sociales en los contenidos de la *"Memoria-Programa donde se recojan, al menos, las correspondientes delimitaciones geográficas, los elementos sociológicos, técnicos y económicos[62] esenciales de las actuaciones rehabilitadoras previstas y su programación, en especial la estimación de los costes, y se justifique la viabilidad financiera de la operación"*. Los contenidos de esta Memoria-Programa se fueron perfilando mejor en el Plan 2005-2008 (RD 801/2005)[63], hasta adquirir una formulación más completa en el Plan 2009-2012 (art. 48 del RD 2066/2008), donde se detalla la documentación exigida para las ARI, consistiendo en:

> *"1.º Una Memoria justificativa de la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI, debidamente justificada sobre la base de indicadores e índices estadísticos objetivos en relación con la media municipal, autonómica y estatal o, en su defecto, sobre la base de informes técnicos que avalen dicha situación. Esta Memoria incluirá asimismo un Diagnóstico de la situación existente y la enumeración de los objetivos de la actuación.*

[60] El adjetivo "integrado" pasa a "integral" en el Plan 2005-2008, cambiando la perspectiva.

[61] Orden de 30 de noviembre de 1983 sobre las áreas de rehabilitación integrada reguladas en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano.

[62] El subrayado es nuestro, así como los restantes de este epígrafe.

[63] En cuyo art. 59 se exigían los siguientes contenidos: *"a) Las correspondientes delimitaciones geográficas; los elementos sociológicos, incluyendo, en su caso, el programa de actuaciones integrales que se vayan a concertar con otras Administraciones Públicas a fin de alcanzar el impacto social dinamizador requerido por el espacio urbano en proceso de degradación.*

b) Los aspectos técnicos y económicos esenciales de las actuaciones rehabilitadoras previstas y su programación, en especial la estimación de los costes, debidamente desglosados a efectos de las subvenciones y las fuentes de financiación previstas, que justifiquen la viabilidad financiera de la operación".

> *2.º Un Programa de Acciones Integradas coherente con los objetivos enumerados en el Diagnóstico y que especifique de forma pormenorizada las instituciones públicas y privadas implicadas, la estimación de costes y las fuentes de financiación y subvenciones previstas, así como los compromisos establecidos para su puesta en marcha, desarrollo y seguimiento, con justificación de la viabilidad financiera de las operaciones propuestas.*
>
> *El Programa de Acciones incluirá las medidas propuestas en los siguientes ámbitos: Socioeconómico, educativo y cultural; dotaciones y equipamientos públicos; eficiencia energética y utilización de energías renovables; y mejora de la habitabilidad y accesibilidad del entorno urbano y de las viviendas y edificios incluidos en el área. […]*
>
> *El Programa de Acciones Integradas incluirá asimismo un cuadro de indicadores de seguimiento, para verificar la incidencia de las actuaciones en la mejora de la situación de vulnerabilidad del área, y una Memoria que acredite la participación ciudadana en el diseño del mismo".*

En definitiva, se recogen teóricamente casi todos los elementos característicos del carácter integrado para la intervención sobre barrios desfavorecidos según el acervo europeo (delimitación en base a un diagnóstico, secuencia análisis-diagnóstico-planificación-ejecución-seguimiento, carácter holístico, participación pública)[64] pero dentro del Programa no se financian más que las acciones físicas, debiéndose buscar fuentes de financiación externa.

6.1.2. La Ley de Barrios de Cataluña y un ejemplo de su implementación en Santa Perpetua de Mogoda

> *"Contigo quiero volar/ Para poder verte desde el cielo/ En busca de lo imposible/ Que se escapa entre mis dedos/ Seré un poquito más libre/ Y podré remontar el vuelo".*
>
> *Cuando Amanece. Canción de Estopa en el álbum "Allenrok", 2008*

El ejemplo más elaborado en España de Programa de intervención en barrios con vocación de integralidad es el desarrollado en Cataluña por la Ley 2/2004, de 4 de junio, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren una Atención Especial (Nel.lo, 2009; Tejedor Bielsa, 2013).

Una de las fortalezas de la Ley de Barrios es que más allá de la teorización, se previó desde el inicio su desarrollo efectivo mediante un Programa competitivo para la selección de actuaciones, del cual se hicieron 7 convocatorias anuales desde 2004 hasta 2010, beneficiando a 141 barrios y más de 1 millón de personas. La inversión total del Fondo de Mejora de Barrios fue de unos 1300 millones (700 por parte de la Generalitat y 600 de inversión municipal), con una media de 11 millones de € por proyecto/barrio.

De acuerdo con la idea de transversalidad que caracterizaba al Programa, casi la mitad de su financiación[65] (un 45,8%) se destinó a intervenciones de mejora del espacio público y zonas verdes, seguida de la dotación de equipamientos (21,8%), la rehabilitación de elementos comunes en la edificación residencial (9,8%), los programas sociales y de dinamización económica (8,7%), la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas (6,4%), y otras menores como el fomento de la sostenibilidad (4,3%), la igualdad de género o las tecnologías de la información (Nel.lo 2009 p.15, Tejedor Bielsa, 2013). De las actuaciones realizadas el 47% correspondió a cascos antiguos, el 30% a polígonos de vivienda construidos en los años 60 y 70, y el 23% restante a áreas de urbanización marginal (Nel.lo, 2009, p. 38).

Un ejemplo concreto de desarrollo de la Ley es el del barrio de Can Folguera (Fig. 17) en el municipio de Santa Perpetua de Mogoda (25 960 hab) en el área metropolitana de Barcelona, con un presupuesto de 13,7 millones de €, de los cuales 6,8 millones se aportaron por el Fondo de Barrios (en la convocatoria 2005-2006). Se trataba de un polígono de vivienda de finales de los 60, con deficiencias urbanísticas, bastante deterioro de la edificación y de los espacios públicos, falta de equipamientos y población en riesgo de exclusión social. El proyecto trató de convertir a este barrio periférico en una nueva área de centralidad a nivel municipal, mediante un conjunto de acciones integradas: de urbanización (31,3% del presupuesto total para la plaza de Can Folguera, la mejora del Parc del Països Catalans y la peatonalización de algunas calles), equipamiento (9,4% de la inversión total, para la creación de un Centro de Ancianos, de un Centro de formación ocupacional y desarrollo empresarial en Can Soldevilla, y la adecuación

[64] En los Planes posteriores al 2009-2012 se ha ido simplificando la redacción de los contenidos de la Memoria-Programa, perdiéndose algunos de estos elementos.

[65] Datos referidos al período 2004-2008.



Fig. 17 / Reurbanización del Parc del Països Catalans y nuevos espacios peatonales y mobiliario urbano en una calle. Santa Perpetua de Mogoda, Barcelona

Fuente: Nel.lo, 2009, p. 248

del Centre Obert destinado a familias, niños y mujeres), rehabilitación de la edificación y servicios urbanos (20% del presupuesto, destinado sobre todo a mejoras en la red de saneamiento y la instalación de ascensores en los bloques), medidas sociales (39,9% de la inversión para el "Programa de mejora de la empleabilidad", promoción comercial, mejora social y de la convivencia), y otras partidas menores para el fomento de la sostenibilidad, la igualdad y las nuevas tecnologías. Además, todo ello se hizo en coordinación con los programas "Salut al Barris" y "Treball als Barris" de los departamentos respectivos de la Generalitat.

Inspirándose en este modelo, posteriormente se aprobaron la Ley 2/2009 de Rehabilitación y Mejora de Barrios en Baleares, y la Ley 16/2010 de actuación integral en Zonas de Atención Especial en Extremadura[66]. En la Comunitat Valenciana se presentó en 2022 un Anteproyecto de Ley de Barrios, que fue admitido a trámite en las Cortes Valencianas como Proyecto de Ley de Barrios de protección pública en marzo de 2023, decayendo tras el cambio de gobierno en julio de ese año. En el caso de Cataluña, tras la interrupción del programa durante los años del Procés, en 2022 se aprobó una nueva Ley 11/2022 denominada ahora de Mejoramiento Urbano, Ambiental y Social[67].

Finalmente, a escala nacional, en diciembre de 2024 se ha presentado una Proposición de Ley Integral para Barrios Vulnerables en el Congreso de los Diputados.

6.1.3. El caso andaluz: de la ERACIS a nivel regional al PLIZD municipal de Sevilla

> *"Donde crecen malas hierbas, crecen las buenas/ […]/ El barrio, los parques, los vicios, corrales/ Mi barrio, el cielo, estrellas dan nombre a sus calles"*
>
> *Del barrio para el barrio. Canción de SFDK, en colaboración con El Límite y Karvoh, 2020*

a) La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS)

Andalucía es una de las Comunidades Autónomas donde la visión integrada de la regeneración urbana, superando los enfoques sectoriales, ha estado más presente. En efecto, ya en 1989 se creó un Plan de Barriadas de Actuación Preferente (BAP) que delimitó 8

[66] Que sepamos, sólo la extremeña se concretó en alguna convocatoria anual, enfocada a proyectos sociales y gestionada por la Consejería correspondiente.

[67] Como se indica en el Preámbulo, la novedad -que no dejar de resultar paradójica en una norma que se reconoce deudora de la primera Ley de Barrios, pionera en la superación de lo meramente edificatorio- es el énfasis en las actuaciones sobre la edificación en materia de habitabilidad, conservación y eficiencia energética: *"Asimismo, la Ley debe permitir superar ciertas carencias de la normativa anterior. […] se han mantenido conjuntos de viviendas que no cumplen los requisitos legales mínimos de habitabilidad y que tienen un estado general calificado por la inspección técnica de grave o muy grave, o que no llegan a los mínimos estándares de eficiencia energética que requiere el nuevo contexto de crisis climática, la nueva ley introduce un ámbito de actuación […]: el de las transformaciones físicas, entendidas como el conjunto de actuaciones −incluyendo posibles remodelaciones con realojamiento− destinadas a mejorar la eficiencia energética, la accesibilidad, la seguridad o la habitabilidad de edificios […]. Por otra parte, y con la voluntad de promover intervenciones integrales en estos barrios y villas, los proyectos deben prever actuaciones en los ámbitos de la transición ecológica y la acción sociocomunitaria"*.



Fig. 18 / Principios rectores y zonas identificadas en el Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas PLIZD de Sevilla

Fuente: PLIZD de Sevilla

barriadas de intervención[68], proponiendo una visión transversal que incluía acciones coordinadas de las distintas Consejerías en materia de formación, animación sociocultural, inserción social y, finalmente, urbanismo, infraestructuras y vivienda. En 1991 la Consejería de Asuntos Sociales puso en marcha la actuación en estas áreas mediante la concesión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro (Díez Bermejo & al., 2021). Tras diversos cambios de nombre y matices en su enfoque[69], en 2018 se aprobó la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social Intervención en zonas desfavorecidas (ERACIS), impulsada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, con cofinanciación con el Fondo Social Europeo en el Marco del Programa Operativo FSE Comunidad Autónoma de Andalucía 2014-2020. La ERACIS tiene 12 principios rectores y se estructura en 4 ejes[70], 54 objetivos operativos y 129 medidas, con el objeto de actuar sobre las zonas donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo. La ERACIS plantea una nueva forma de intervención guiada por el enfoque integrado y comunitario, respondiendo a los objetivos y principios del Decreto-ley 7/2013 de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión y la Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía. (Díez Bermejo & al., 2021).

En base a unos indicadores estadísticos, la Estrategia delimita preliminarmente 99 Zonas Desfavorecidas Identificadas (ZDI), para que, posteriormente sean los Ayuntamientos o Diputaciones los encargados de implementar la ERACIS a través del diseño de un Plan Local de Intervención de Zonas Desfavorecidas (PLIZD).

b) El Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) 2018-2022 de Sevilla

En el marco de desarrollo de la ERACIS, el Ayuntamiento de Sevilla aprobó su correspondiente Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) 2018-2022, tras un trabajo colaborativo entre personal técnico, agentes sociales y empresariales, y ciudadanía en seis zonas desfavorecidas de la capital sevillana. El PLIZD contempla 144 actuaciones que desarrollan un total de 69 medidas de las 129 que contiene la ERACIS, priorizadas por relevancia en un proceso participativo realizado en cada una de las áreas, con el fin de responder al objetivo general de *"establecer mecanismos de compensación al objeto de que las personas residentes en barrios desfavorecidos puedan acceder a los distintos Sistemas de Protección Social operados por las distintas Administraciones, especialmente la de educación y la de empleo, así como a otros servicios públicos*" (PLIZD de Sevilla, p. 7). Estas medidas responden a las problemáticas

[68] En el Decreto 202/1989, de 3 de octubre que lo regulaba se declararon como tales las barriadas de El Puche en Almería, La Paz-Puntales en Cádiz, Las Moreras en Córdoba, Cartuja-Almanhayar en Granada, Marismas del Odiel en Huelva, La Magdalena-San Vicente de Paul en Jaén, Palma-Palmilla en Málaga, y Polígono Sur en Sevilla.
[69] Véase Díaz Bermejo & al., 2021.
[70] Los principios son: enfoque comunitario; integración de la perspectiva de género; empoderamiento y autonomía; integralidad; cooperación público-privada; participación de la ciudadanía y agentes intervinientes; coordinación; prevención; utilización preferente e inteligente de los activos en la zona; solidaridad y equidad; enfoque centrado en las personas y en las familias; y fomento de la interculturalidad y diversidad humana.
Los ejes: Eje 1: Desarrollo económico y comunitario sostenible. Eje 2: Políticas públicas para el bienestar y la cohesión social. Eje 3: Mejora del hábitat y la convivencia. Eje 4: Trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria.

y necesidades analizadas en las seis zonas[71] y se desarrollan en actuaciones concretas y proyectos que abarcan áreas de intervención en educación, familia, seguridad, vivienda, salud y empleo (Fig. 18). El presupuesto total del PLIZD del Ayuntamiento de Sevilla 2018-2021 asciende a 17,7 millones de €, de los cuales 12,8 millones de € corren a cargo de la Junta de Andalucía y los Fondos Europeos y otros 4,9 millones de € del propio Ayuntamiento.

6.1.4. El Programa Izartu en el País Vasco

> *"Todo este sábado me lo voy a pasar/ Privando en mi casa hasta reventar/ Ya estoy harto, no quiero salir más/ Siempre lo mismo, ¡mierda de ciudad! Oi, Oi, Oi!"*
>
> *Mierda de ciudad. Canción de Kortatu en el álbum "Kortatu", 1985*

En Euskadi, cabe destacar el Programa Integral de Revitalización Urbana de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Programa Izartu), enmarcado dentro de la "Política de Cohesión Territorial" del Gobierno Vasco con una clara inspiración de los programas URBAN, con los cuales compartían la perspectiva integrada, el enfoque *"area based"*, la selección competitiva de las iniciativas a partir de una propuesta basada en un diagnóstico previo, la cofinanciación y colaboración entre administraciones, etc.

Se desarrolló en dos fases: Programa Izartu 2001-2005 regulado por Decreto 236/2000, y Programa Izartu 2004-2008 regulado por Decreto 306/2003. En total, se llevaron a cabo 116 programas integrados de revitalización urbana, interviniendo en 86 municipios, es decir en el 35% del total de los municipios vascos correspondientes a los tres territorios históricos. La inversión total ejecutada ascendió a 371 millones de euros (205,9 en la primera convocatoria y 164,7 en la segunda), con una financiación media del 66% de la inversión subvencionable por parte del Programa Izartu (la inversión media fue de 4 millones de € por proyecto en la convocatoria primera y de 2,5 en la segunda).

El tipo de actuaciones financiadas se enmarcaba en las siguientes líneas definidas en las convocatorias: "Solucionar problemas de integración territorial", "Introducir nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones", "Recuperar entornos degradados", "Fomentar la actividad económica promoviendo nuevas empresas", "Apoyar al empresariado, PYMES, turismo y patrimonio municipal", "Mejorar el medio ambiente urbano", "Dotar a los municipios de equipamientos sociales" , "Mejorar la imagen urbana a través de proyectos de rehabilitación", o "Discriminación positiva a favor de colectivos amenazados de exclusión social y laboral". Según la evaluación del Programa, las tipologías de proyectos y municipios beneficiarios se dividieron en dos grandes grupos: por un lado, municipios con problemas derivados de la crisis industrial de los años 80 (donde se daban situaciones de estancamiento y declive socioeconómico con pérdida progresiva de población, envejecimiento, déficit de equipamientos y servicios públicos, etc.); y, por otro, barrios desfavorecidos con estándares de calidad urbanística por debajo de los de su entorno, con problemas como la alta densidad y la escasa integración con el resto del tejido urbano, la falta de infraestructuras, equipamientos y servicios, o la marginalidad social.

6.2. La necesidad de apertura de la lente hacia la escala urbana de conjunto

Para conseguir los ambiciosos objetivos de rehabilitación establecidos de forma agregada a nivel nacional, estos deben aterrizarse sobre el territorio y ser interiorizados y asumidos por las administraciones autonómicas y municipales. Parafraseando a Solá-Morales, la Declaración de Toledo dice que *"la ciudad es tiempo y es espacio. El carácter integrado implica buscar la correcta articulación de todas las 'escalas temporales' (largo-medio-corto plazo) y de todas las 'escalas espaciales' (región-área metropolitana-ciudad grande/mediana/pequeña-barrio,etc.) y, finalmente la conjunción de ambas entre sí".* Esto significa que, por supuesto no sólo hay que superar las actuaciones vivienda a vivienda o edificio a edificio, primando las de escala de barrio, sino que debe existir una articulación entre la escala de barrio y la escala urbana, que los proyectos urbanos no tienen sentido de manera aislada, sino coordinada y enmarcada dentro de una estrategia o plan municipal de regeneración urbana que planifique espacialmente las actuaciones y las secuencie según una programación temporal[72]. En definitiva, se trata de la vieja ar-

[71] Torreblanca de los Caños-El Parchís-Los Blancos; Palmete-Padre Pío-La Plata; El Cerezo; Polígono Norte-Vacie La Bachillera; Tres Barrios-Amate; y Polígono Sur.

[72] Esta misma idea está presente en el art.2.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, cuando dice que *"Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas*

ticulación entre estrategia y plan[73], y entre plan y proyecto, formulada ahora como dialéctica entre la Agenda Urbana y los Planes de Acción, entre Estrategia de Desarrollo Integrado Local (EDIL) y Planes de Actuación Integrados (PAI) o entre Estrategia de Regeneración y Planes de Barrio. Sea dentro de uno u otro instrumento, o como parte de éstos, parece imprescindible que los municipios cuenten con una planificación a largo plazo de la regeneración, rehabilitación y renovación urbana en su ámbito territorial. Para ayudarlos en esta tarea, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana desarrolló en 2022 la Guía de Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana[74] (MITMA 2022) y la herramienta URBAN3R[75] enfocada a la toma de decisiones para el diseño de planes y estrategias de regeneración a escala urbana, desde la escala de barrio a la municipal, de forma alineada con la ERESEE 2020.

6.2.1. Zaragoza: la apertura de la lente desde el casco histórico a los barrios periféricos. El "Estudio de los conjuntos urbanos de interés"

> *"Yo vengo de un barrio marginal donde las cosas no eran fáciles/ Donde el silencio era el trapecio de los frágiles/ Tampoco es que fuese un ghetto/ Pero entre los puños y palabras te ganabas tu respeto,/ […] Así es mi barrio, mi calle, mi plaza, mi templo/ Mi vida, mi bosque de alegría y de tormento/ El árbol de la vida donde florecen mis frutos/ Los años pasan como los minutos"*
>
> *Mi Barrio. Canción de Rap'susklei en el álbum "Melancolía", 2012*

Zaragoza es uno de los Ayuntamientos españoles con mayor experiencia en el fomento de la rehabilitación edificatoria a través de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda[76], que viene trabajando desde el año 1989 en la gestión de ayudas públicas para el fomento de la rehabilitación privada, experimentando con distintos enfoques y herramientas. Inicialmente, las políticas se centraron en el ámbito del casco histórico, pero a partir del año 2000 el Ayuntamiento –con el acuerdo unánime de todos los grupos políticos- extendió esta acción de fomento de la rehabilitación edificatoria al conjunto del municipio, ampliando el cuerpo de viviendas de 15 000 a más de 80 000. Esta acción de estímulo se canalizó en principio a través de la aplicación de la Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación Privada (hasta 2011), ampliándose después a través de la gestión de ayudas provenientes de otras administraciones, como el Gobierno de Aragón, el Gobierno de España o los fondos europeos. La aplicación de la Ordenanza, concebida simplemente para la rehabilitación aislada en edificios que tuviesen más de 40 años, sin importar su localización, derivó en una "lluvia fina" de actuaciones dispersas, *"que sin ser perjudicial, en muchas áreas de la ciudad se quedaba muy corta y pronto se comprendió que era necesario concentrar esfuerzos de gestión y económicos en determinadas zonas, así como fijar algunas prioridades en cuanto al tipo de obras a subvencionar"* (Rubio del Val, 2015).

Con este objetivo de llevar a cabo la extensión de las actuaciones tradicionales desde el casco histórico a otros tejidos, Zaragoza Vivienda realizó en 2006 -dentro del proyecto europeo REVITASUD-, un trabajo titulado "Estudios y Propuestas Técnicas para la Rehabilitación de 21 Conjuntos Urbanos de Interés" (Rubio del Val & Ruiz-Palomeque, 2006). Aunque no llega abarcar la totalidad del municipio, se trata de un enfoque pionero en España en el que por primera vez se abre la lente hacia la escala urbana, analizando 21 conjuntos representativos, con 616 edificios y 8843 viviendas en total, ubicados en los barrios de Las Fuentes, San Agustín-Tenerías, Torrero, La Paz, San José, Arrabal-Picarral, Avda. Cataluña-La Jota, Delicias, Oliver y Casetas. De cada uno de ellos se realiza una

tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria".

[73] Experiencias de este tipo existen en múltiples comunidades autónomas y municipios y han tenido un desarrollo diverso y mediante variedad de instrumentos que tratan de articular políticas sectoriales y planeamiento (Rodríguez Suárez & al, 2023) : Estudio y propuesta de Áreas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) de Castelló de la Plana; Estrategia municipal de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana de Palencia; Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete (2018); Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (2016).

[74] Guía para Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana. https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf

[75] https://urban3r.es/

[76] Según el balance publicado en su web, entre el año 1989 y 2017 se han concedido ayudas a más de 43 000 viviendas (3742 edificios), que representan el 13,2% del total de la ciudad. La inversión total ha alcanzado unos 205 millones de €, movilizados a partir de 78,5 millones en ayudas, con un coste medio por vivienda 13 539 € y un porcentaje medio cubierto por las ayudas del 42,2 %.
Esto se traduce en que cada euro de ayuda pública ha movilizado 2,6 euros de inversión privada, generando más de 3600 puestos de trabajo.
Datos de: https://www.zaragozavivienda.es/M07_REHABILITACION-URBANA/02actuaciones-resultados.asp#gsc.tab=0

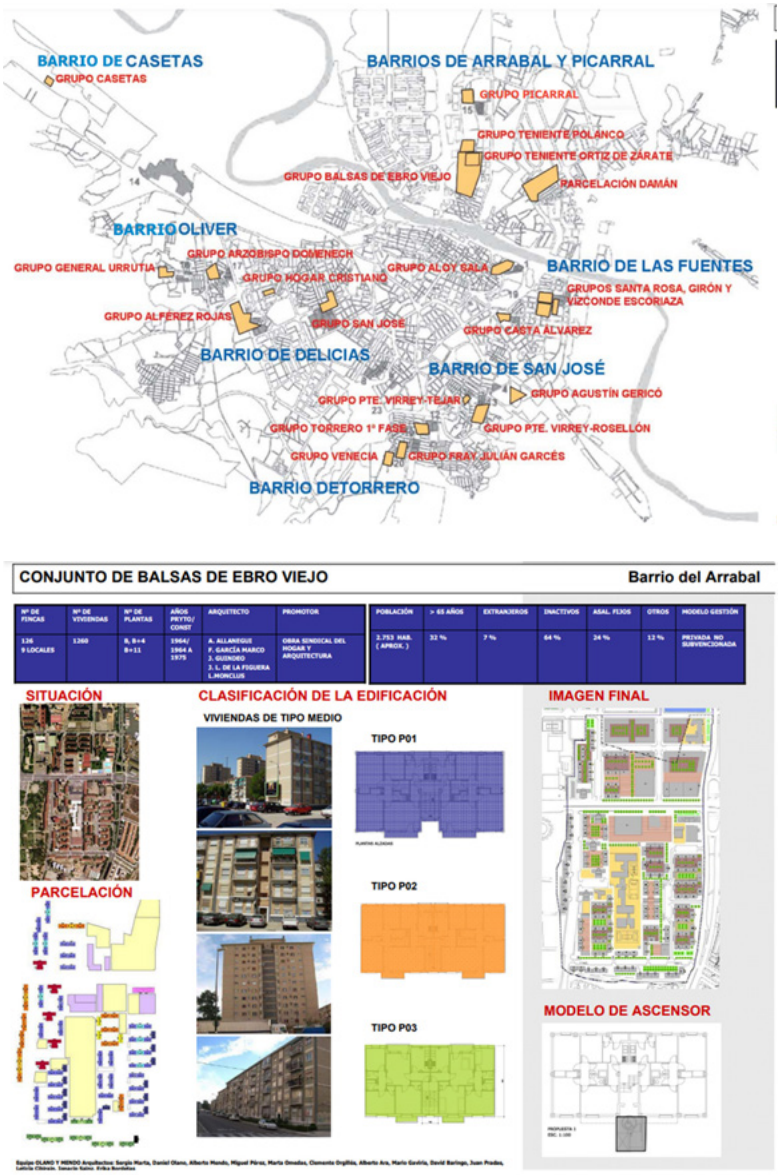


FIG. 19 / **Izquierda: Plano de Zaragoza con la localización de los grupos estudiados. Derecha: Resumen de propuestas para el conjunto de Balsas de Ebro Viejo**

Fuente: RUBIO DEL VAL & RUIZ-PALOMEQUE, 2006

radiografía social y física a modo de diagnóstico (FIG. 19), con unas primeras propuestas de actuación, que posteriormente se desarrollaron en mayor detalle en estudios socio-urbanísticos de barrio[77]. Finalmente, muchas de estas propuestas se han desarrollado en el marco de los Planes Estatales mediante pequeños ARI que han funcionado como actuaciones piloto tanto en términos constructivos como arquitectónicos y de gestión, con la idea de ser extrapolables a ámbitos de mayor escala en caso de contar con financiación suficiente para ello.

[77] Disponibles en: https://www.zaragozavivienda.es/M07_REHABILITACION-URBANA/03estudiosypublicaciones.asp#gsc.tab=0

6.2.2. La Estrategia Madrid Recupera: visión estructural, ordenación del interbloque y mejoras en la urbanización

La Estrategia Madrid Recupera (denominada Plan MAD-RE[78] o Madrid Regenera en algunos de los documentos) se aprobó[79] el último año de gobierno de Ahora Madrid, con Manuela Carmena como alcaldesa. La Estrategia establece un marco de actuación y coordinación de la administración municipal para la regeneración urbana de la primera periferia de la ciudad. Incluye un programa de 375 actuaciones de 5 tipologías: nuevas centralidades, espacio público, regeneración integral de barrios, movilidad, y ambientales. La mayor parte influyen en polígonos de bloque abierto o inciden directamente en ellos. Las actuaciones deberán ser desarrolladas por planes y/o proyectos sobre áreas, ejes lineales o espacios públicos puntuales (Hernández Aja & al, 2020).

En 2019 la Estrategia dejó de ser desarrollada por el gobierno municipal, aunque es el antecedente directo de algunas de las políticas recientes del Ayuntamiento de Madrid. Las actuaciones de mayor trascendencia en los años siguientes son los PIB Planes Integrales de Barrio previstos para 48 ámbitos. Se conciben en la Estrategia como actuaciones híbridas de varios tipos de intervenciones: edificación, urbanización, ordenación del espacio interbloque con definición de alineaciones, cesiones de suelo, e incluso la posibilidad de incrementos de edificabilidad. Su desarrollo requiere una "*tarea previa relativa a investigación de titularidades y a la gestión de suelo*" (Memoria Plan Madrid Recupera, Tomo I: 69). También pueden incorporar medidas de regeneración económica y social con enfoques participados. En los últimos años se han aprobado varios instrumentos de planeamiento especial que se basan en estos supuestos, aunque no utilizan la denominación de PIB y reducen su alcance a la calificación del interbloque, la fijación de alineaciones y la definición de propuestas de reurbanización. El de mayor alcance es el que afecta a 44 polígonos públicos de la Agencia de Vivienda Social AVS de la Comunidad de Madrid[80]. Estos planes permitirán la obtención de suelo de redes públicas pendientes de ser transferidas al ayuntamiento, y la asignación de responsabilidad de mantenimiento y conservación de los espacios libres. La solución se basa en la introducción de una nueva calificación (Espacio Libre de Uso General ELUG) que establece una servidumbre de uso público sobre suelos privados. De este modo, se trata de resolver la indeterminación jurídica de los espacios libres entre la edificación, que estaban impidiendo o condicionando las intervenciones que muchos de estos tejidos necesitan.

7. ¿La botella medio llena o medio vacía? La encrucijada actual y los retos futuros: la necesidad de repensar integradamente las periferias de bloque heredadas

> *(Yo siempre estaré a tu lado)/ ¿Cómo vivimos dentro de ti?/ Pues como la luz vive en su lampara/ […]/ No estamos listos para ello/ Tendremos que hacer algo/ Próxima estación…:/…Esperanza, Avenida de la Paz".*
>
> *Infinita Tristeza. De Jose Maria Sanchez-Silva / Jose-Manuel Chao. Cantada por Manu-Chao en el álbum "Próxima estación…Esperanza", 2001*

La extensión de los tejidos periféricos de bloque construidos durante el franquismo y las características propias de su ordenación, con tipologías edificatorias repetitivas y abundancia de espacios libres, constituyen una oportunidad de gran alcance para la mejora de la sostenibilidad social y ambiental de nuestras ciudades y de la calidad de vida de sus habitantes.

La rehabilitación y regeneración de estos tejidos tiene una larga tradición en el periodo democrático. Se han probado, corregido, ampliado y ajustado diversas fórmulas y modalidades de intervención, con alcance sólo sobre los elementos físicos o con enfoques integrales; sobre piezas aisladas o formando parte de propuestas de mayor alcance de encaje en la estructura urbana. Para ello se han utilizado recursos procedentes de todo tipo de fuentes y se dispone de un modelo de funcionamiento multinivel, con participación europea, estatal, autonómica y local, y el liderazgo último en la ejecución de las propuestas de la administración municipal. También se han realizado modificaciones en el marco jurídico que han ido ampliando las posibilidades de intervención y derribando muchas de las barreras históricas

[78] La denominación Plan MAD-RE se utiliza también como denominación del plan municipal de ayudas a la rehabilitación edificatoria en Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRU). Se trata de programa independientes, aunque están relacionados y el Madrid Recupera menciona el plan de ayudas.

[79] Acuerdo de Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 5 de diciembre de 2018 (BOAM 11/12/18),

[80] PE.00.314. Plan Especial de Incremento y Mejora de las Redes Públicas en Barrios de Promoción Pública. Aprobación definitiva 08/2022.

que dificultaban o inviabilizaban las actuaciones. Todo ello constituye un acervo disciplinar dotado de herramientas y abundantes buenas prácticas que ha permitido construir una cultura de la rehabilitación de la periferia en permanente actualización.

Sin embargo, el panorama es fragmentario y los recursos que se dedican a rehabilitación urbana continúan siendo insuficientes. Además, las necesidades en muchos de los tejidos son amplias, multidimensionales y cambiantes, con tendencia al enquistamiento de las situaciones de vulnerabilidad en los mismos espacios. Muchas de las carencias originales de este tipo de tejidos aún no han sido subsanadas y algunas de las mayores dificultades de intervención se refieren hoy a la indeterminación jurídica y morfológica de los espacios libres derivada de sus propias condiciones de ordenación y gestión. El balance es, por tanto, ambivalente, y la botella puede verse medio llena o medio vacía: se cuenta con instrumentos y ejemplos, pero los resultados son insuficientes. Parece imprescindible ampliar la escala y el volumen de las intervenciones y ello conllevará afrontar una serie de retos:

- En la intervención en la edificación deben superarse las actuaciones exclusivas de conservación, eficiencia energética en la envolvente, o sólo de accesibilidad. Las intervenciones deberían ser integrales sin descartar aumentos de volumen para mejorar las prestaciones funcionales de la edificación, o aportar recursos que viabilicen las operaciones, en aquellos tejidos que tengan capacidad para admitirlos.

- En el espacio libre interbloque debe ser aclarada su titularidad y reordenarse funcionalmente para impedir que estos espacios de gran potencial sean meros residuos entre las edificaciones. Debe aprovecharse también la posibilidad para materializar el concepto de infraestructura verde y resignificar estos espacios.

- Los equipamientos deben ser articulados como parte de la reordenación del espacio público y como respuesta a las demandas cambiantes de las poblaciones. Podrían plantearse fórmulas de gradientes de privacidad para el soporte no ocupado por la edificación no lucrativa, así como cambios de uso tanto en el espacio interbloque como en los espacios dotacionales.

- Es necesario abrir el debate sobre los efectos de la inversión pública en RRR (rehabilitación, regeneración/renovación) sobre la revalorización del patrimonio y los procesos de gentrificación[81]. Deberían plantearse fórmulas que permitan a la administración pública recuperar las plusvalías generadas por su propia actividad rehabilitadora. Esto ayudaría, además, a incrementar el volumen y alcance de las intervenciones.

- La respuesta a los compromisos y demandas de rehabilitación requiere una ampliación del volumen de recursos dedicados a ello. No se trata sólo de ampliar los espacios susceptibles de ser rehabilitados, sino de aumentar la financiación dedicada a cada operación y acompasarla con los dilatados tiempos de ejecución. Como no parece que los recursos públicos puedan incrementarse a corto plazo, podrían plantearse operaciones híbridas mediante actuaciones sobre el medio urbano combinando las de transformación urbanística, dotación y edificación, así como de reurbanización.

- Apostar por actuaciones que tengan un verdadero carácter integrado y tratar de resolver el mayor número de cuestiones o coadyuvar a que estas se resuelvan. Deben superarse las intervenciones meramente edificatorias, articulándolas con medidas sociales, ambientales y económicas. Dentro de las edificatorias, hoy en día son frecuentes las intervenciones parciales sólo dedicadas a la conservación, la rehabilitación energética o la accesibilidad, pero éstas no deben impedir ver los barrios como una totalidad, obviando otras cuestiones como la habitabilidad de la edificación, los valores arquitectónicos y patrimoniales o los efectos sobre el paisaje urbano.

[81] Como un ejemplo de solución innovadora puede mencionarse la Ley catalana 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas: "*Artículo 22. Censo enfitéutico.*
1. Las viviendas y los locales de propiedad privada que se beneficien directamente de ayudas, subvenciones o actuaciones públicas en aplicación de la presente ley mediante mejoras, ya sea en el inmueble o en los elementos comunitarios de la edificación, pueden estar afectados por un censo enfitéutico a fin de que, en caso de transmisión, las administraciones públicas puedan resarcirse, en su caso, del incremento del valor de los inmuebles derivado de las inversiones efectuadas. El establecimiento del censo enfitéutico debe acordarse en el marco del contrato de colaboración al que se refiere el artículo 9.5.
2. El censo enfitéutico no puede tener una duración superior a diez años. El importe que debe ser resarcido en caso de transmisión no puede ser superior a la inversión efectuada por el ayuntamiento sobre el inmueble afectado. Dicho importe se reduce progresivamente en función del tiempo que quede del plazo de duración establecido.
3. Los recursos obtenidos mediante la aplicación del censo enfitéutico deben destinarse a la financiación del Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial".

- Superar las intervenciones a escala de vivienda o edificio y enmarcarlas en actuaciones de regeneración a nivel de barrio, planificando estas y enmarcándolas a su vez en estrategias de ciudad. Resulta crucial una visión de conjunto a escala municipal y una programación temporal y económica de las previsiones. Los recursos y capacidades de intervención son finitos y deben priorizarse y secuenciarse bien las actuaciones desde esa visión de conjunto.

- Es necesario entender la rehabilitación urbana como un proceso que se dilata en el tiempo y que debe tener capacidad de adaptación, utilizando la variedad de herramientas disponibles de forma secuencial o conjunta y allegando a las operaciones todos los recursos sectoriales que resulte viable. Para este fin resulta muy oportuno contar con redes descentralizadas de gestión, participación y toma de decisiones, que podrían residenciarse en oficinas de rehabilitación en las propias áreas.

- Cualquier intervención debe plantearse sobre bases de participación real de los vecinos afectados, que no se limite a la simple elección de alternativas, sino que debe incluirse en la propia evaluación de las necesidades y la concepción del modelo de intervención.

En cualquier caso, y con independencia de los retos a los que se deba hacer frente en cada caso concreto, resulta imprescindible repensar de forma integrada las periferias de bloque heredadas, mejorando su encaje en el conjunto urbano, priorizando y programando las intervenciones, y aprovechando las oportunidades propias de estos tejidos, así como los efectos sinérgicos y correctores de las contradicciones que ofrece el enfoque integrado.

8. Bibliografía

Alfeo Álvarez, J. C. & González De Garay, B. (2011): La ciudad periférica: paisajes urbanos de marginalidad en el cine español de la Transición. En F. García García & R. García Fernández (Coord) (2011) *Actas del II Congreso Internacional Ciudades Creativas:* Vol. 2, Tomo 2, ISBN 9788493907761, págs. 777-797

Alguacil Gómez, J. & Denche Morón, C. & Hernández Aja, A. & León, C. & Velázquez Valoria, I. & Rodríguez Villasante, T. (1989)*: Retrato de chabolista con piso: Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Cuadernos de Vivienda. IVIMA, SGV, Revista Alfoz-CIDUR, Madrid. ISBN 84-866635-11-X. https://oa.upm.es/14695/

Atkinson, R. (2008): European urban policies and the neighbourhood: an overview. *Proceedings of the ICE - Urban Design and Planning*, 161 (3). pp. 115-122. ISSN 1755-0793.

Ayuntamiento de Madrid (2009): Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid.

Blos, D. (2000): *Los polígonos de vivienda social. Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil*. Tesis Doctoral. Universitat Politècnica de Catalunya. https://www.tdx.cat/handle/10803/6129

Bruquetas Callejo, M. & Moreno Fuentes, F.J. & Walliser Martínez, A. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*, Fundación Alternativas, 67/2005.

Capel, H. (1975): *Capitalismo y morfología urbana en España*. Ed. Libros De La Frontera.

Cervero Sánchez, N. (2017): La Rehabilitación urbana del Poblado Dirigido de Caño Roto (Madrid): análisis del modelo de intervención. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *49*(194), 699–712. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76590

Cerezo-Ibarrondo, Á.& Lora-Tamayo-Ballvé, M. & Tejerina-González, J. I. (2024): Informe de Evaluación de Edificios e Inspección Técnica de Edificios en España 2023. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56 (221), 1023–1052. https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.221.16

Cerezo-Ibarrondo, Á. & Lora-Tamayo-Ballvé, M. & Tejerina-González, J. I. (2025): Las actuaciones sobre el Medio Urbano en España 2024. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 57 (223). 405-428. https://doi.org/10.37230/CYTET.2025.223.20

Colectivo Ioé (1985): Participación ciudadana y urbanismo. Consolidación de la democracia y desmovilización popular en la ciudad de Madrid. *Colectivo Ioé Intervención sociológica y análisis grupal*. Madrid. 189 pág. https://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones_investigaciones/show/id/93

Comisión europea (1990): *Libro verde sobre el medio ambiente urbano* - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. COM (90) 218 final, de 26-07-1990. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Confederación Española De Organizaciones Empresariales (2010): La reactivación de la economía a través de un cambio en la reforma de viviendas y en la rehabilitación de edificios, abril de 2010.

Cuchí, A. & Sweatman, P. (2011): Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda, GBCe y Fundación CONAMA.

Díez-Bermejo, A. & Rodríguez-Suárez, I. & Álvarez-del Valle, L. & Córdoba-Hernández, R. & Sánchez-Toscano, G., & Hernández-Aja, A. (2021): La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social: intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 53(M), 159–178. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.09

De Santiago-Rodríguez, E. (2021): La Estrategia de Rehabilitación ERESEE 2020: una oportunidad para un cambio de modelo en el sector de la vivienda en España. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *53*(M), 239–276. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.14.1

De Santiago-Rodríguez, E. & González García, I. (2019): El deber legal de conservación, la ITE y el IEE: nuevos instrumentos normativos para el impulso de la conservación y la rehabilitación edificatoria. *Informes de*

la Construcción, *71*(554), e287. https://doi.org/10.3989/ic.63735

De Santiago-Rodríguez, E. & Jiménez Renedo, M. C. (2018): Estudio comparado de la regulación del Informe de Evaluación de Edificios (IEE) en la normativa autonómica vigente. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *50*(196), 335–356. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76666

De Santiago-Rodríguez, E. (2015): Diagnóstico sobre la accesibilidad en el parque residencial español: Análisis general y según la caracterización tipológica de los edificios de vivienda. Capítulo en *"Libro de Ponencia Seminario. Accesibilidad y ajustes razonables en edificación existente (II)".* Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja. IETcc. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. CSIC. https://es.scribd.com/document/682140604/Accesibilidad-y-ajustes-razonables-en-edificacion

De Terán Troyano, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978. ISBN 84-252-0711-8.

Gigosos Pérez, P. & Saravia Madrigal, M. (1993): Relectura del planeamiento español de los años 80: Generación de planes, generaciones de urbanistas. *Ciudades*, (01), 37–52. https://doi.org/10.24197/ciudades.01.1993.37-52

Gobierno Vasco. Departamento de Economía & Hacienda (2012*): Política de Cohesión Territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Programa Izartu. Accesible en *http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-19160/es/contenidos/informacion/portada_izartu/es_pizartu/portada_izartu.html*

Gutierrez i Palomero, A. (2010): La Unión Europea y la intervención integral en barrios en crisis: el caso de URBAN La Mina. En *Los procesos urbanos postfordistas*: *Actas del VIII Coloquio y Jornadas de campo de Geografia Urbana. Illes Balears, 19-24 de junio de 2006*. *https://geourbana.age-geografia.es/wp-content/uploads/2022/12/Los-procesos-urbanos-posfordistas.pdf*

GYG Consultores en Tecnología S.L. & Rodríguez-Porrero C. (2014): *Historia de la accesibilidad en España*. CEAPAT-IMSERSO.

Hall, P. (1988): *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century.* En español: Ciudades el mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX. Ediciones del Serbal, S.A. Colección La Estrella Polar, Barcelona, 2002.

Hernández Aja, A. & Álvarez del Valle; L. & Diez Bermejo, A. & Córdoba Hernández, R. & Fernández Ramírez, C. & Matesanz Parellada, Á. & Rodríguez Suárez, I. (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*. Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana y la Universidad Politécnica de Madrid. https://oa.upm.es/69248/

Hernández Aja, A. & Diez Bermejo, A. & Matesanz Parellada, Á. & Córdoba Hernández, R. & Rodríguez Suárez, I. & Sánchez-Toscano, G. & Álvarez del Valle, L. (2020): *Informe sobre otros observatorios de la vulnerabilidad urbana y su vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios en Europa y España*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana e Instituto Juan de Herrera de la UPM, Madrid. https://oa.upm.es/66041/

Hernández Aja, A. & García Madruga, A. & Rodríguez Suárez, A. & Matesanz Parellada, A. (2014): Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social. *Revista ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año 9, núm. 26. https://revistes.upc.edu/index.php/ACE/article/view/3686

Hernández Aja, A.; 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. https://doi.org/10.3989/ic.14.057

Hernández Aja, A. & Rodríguez Alonso, R. & Rodríguez Suárez, I. & Gómez Giménez, J. & González García, I. & Córdoba Hernández, R. & Alguacil Gómez, J. & Camacho Gutiérrez, J. & Carmona Mateos, F. & Jaramillo Cáceres, S. (2018): *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/ 2001/2011*. Madrid, Instituto Juan de Herrera (IJH). https://oa.upm.es/51015/

Hernández Aja, A. & Rodríguez Suárez, I. & Álvarez del Valle, L. & Martínez Solano, A. Viedma-Guiard, A. & Díez Bermejo, A. (2023): *Localización espacial de clústeres tipológicos de vivienda en las grandes ciudades españolas y su relación con la vulnerabilidad urbana*. Instituto Juan de Herrera, Madrid. ISBN 978-84-9728-610-7. https://oa.upm.es/71984/

INFyDE (2013): *Informe Final Estudio sobre el Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión".* Informe para la Comisión Europea DGRegio Procedimiento Negociado Nº 2012.CE.160.AT.012.

Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid (2010): *Regeneración Urbana Integrada en Europa. Documento de Síntesis*. Documento encargado por el Ministerio de Vivienda para la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada en Toledo.

Larsen, J. N. (2003): *Kvarterloft - effect of an area-based and integrated Danish urban regeneration programme*. Paper presented at European urban development research and policy The Future of European Cohesion Policy, Budapest, Hungary.

Martín-Consuegra, F. & Alonso, C. & Frutos, B. (2015): La regeneración urbana integrada y la declaración de Toledo. *Informes de la Construcción*, *67*(Extra-1), nt002. https://doi.org/10.3989/ic.14.084

Matesanz Perellada, A. (2012): Polígono Sur de Sevilla. Buscando la integralidad. Entrada en el *Blog REHAB* Crisis Urbana, Rehabilitación y Regeneración, miércoles 11 abril, 2012. https://vps181.cesvima.upm.es/re-hab/2012/04/11/poligono-sur-de-sevilla-en-busca-de-la-dificil-integralidad/

Matesanz Perellada, A. (2017): *Políticas urbanas y vulnerabilidad. Las dimensiones de la regeneración urbana integrada en barrios vulnerables*. Tesis doctoral. UPM. https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.44893

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (2022): *Guía para Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana.* (Desarrollada por Observatorio Ciudad 3R). https://cdn.mitma.gob.es/

portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (2020): *Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. ERESEE 2020*. https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana

Ministerio de Vivienda (2010): La Rehabilitación del Parque Residencial Existente en la Unión Europea y otros Países Europeos. Documento para la XVIII Reunión Informal de Ministros responsables de Vivienda celebrada en Toledo.

Monclús, J. & Díez Medina, C. (2020): *Ciudad de bloques. Reflexiones retrospectivas y prospectivas sobre los conjuntos de vivienda 'modernos'.* Madrid: Abada editores. 2020

Morcillo Álvarez, D. & Arjona Martín, C. & Martín Acosta, N. (2016): Recuperando la periferia: la rehabilitación energética de Ciudad de los Ángeles en Madrid. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *48*(187), 57–76. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76464

Morón Serna, E. & Rodríguez Galadí, J.I. (2015): Rehabilitación integral de barriadas con dificultades sociales en Andalucía. La experiencia de San Martín de Porres en Córdoba. *Informes de la Construcción,* 67(extra-1): m027, DOI: http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.051.

Navarro, C. J., (2020): Políticas de regeneración urbana en España en el marco de las iniciativas de la Unión Europea. En *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, ISSN-e 2013-7959, Nº. 63, 2020 (Ejemplar dedicado a: Metròpolis, vulnerabilitat urbana i polítiques de millora de barris), págs. 68-81

Navarro, C. J. & Rodríguez García Mª J. & Guerrero Mayo Mª J. (Ed. lit.) (2020): *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas.* Editores: Icaria, 2020.

Nel'lo, O. (Dir.) (2009): *La llei de barris. Una aposta col. lectiva per la cohesió social*, Departament de Política Territorial i Obres Publiques, Barcelona.

Parkinson, M. (2014): Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España? *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *46*(179), 11–27. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76284

Parkinson, M. (1998): *Combating social exclusión: lessons from area-based programmes in Europe,* The Policy Press. Bristol.

Rodríguez Suárez, I. (2023a): *El derecho a la ciudad urbanizada.* Tesis Doctoral, E.T.S. Arquitectura (UPM). https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.73225

Rodríguez Suárez, I. (2023b): Espacios libres indeterminados. El interbloque de los polígonos de vivienda periféricos de Madrid. *Ciudades,* (26), 1–20. https://doi.org/10.24197/ciudades.26.2023.1-20

Rodríguez-Suárez, I. & Álvarez-Del-Valle, L. & Díez-Bermejo, A. (2023): Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55 (217), 859–872. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.15

Rubio de Val, J. (2015): Potencial del nuevo marco normativo para el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbana en los ámbitos autonómico y local. *Informes de la Construcción*, *67*(Extra-1), m023. https://doi.org/10.3989/ic.14.072

Rubio del val, J. (2011): Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación, *Informes de la Construcción*, vol. 63 Extra. https://doi.org/10.3989/ic.11.060

Ruiz Palomeque, G. (2015): Gestión de la rehabilitación sostenible en Grandes Conjuntos de las periferias urbanas por las administraciones públicas locales. *Informes de la Construcción*, 67(EXTRA-1): m025, doi: http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.047

Ruiz Palomeque, L.G. & Rubio Del Val, J. (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de conjuntos urbanos de interés.* Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza SMRUZ, Zaragoza. https://oa.upm.es/14586/

Sambricio Rivera Echegaray, C. (Ed. lit.) (2003): *Un siglo de vivienda social. 1903-2003*. Catálogo de la exposición organizada por el Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Madrid-EMV y el Consejo Económico y Social (CES). Nerea. Ayuntamiento de Madrid. Consejo Económico y Social de España, 2003. ISBN 84-89569-91-6.

SPyOT. Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio de la ETSAM (1981): *Evaluación crítica del Plan General de Madrid de 1963. Oficina Municipal del Plan*. Documento elaborado por encargo de la Oficina Municipal del Plan como documento preparatorio del PG85. https://oa.upm.es/76925/

Tejedor Bielsa, J. (2013): Nuevos Instrumentos de Planificación y Gestión de la Rehabilitación y la Regeneración Urbana. En J. Tejedor Bielsa (Ed.) (2013): *"Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación Actual y Perspectivas"*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XV, Zaragoza, 2013, pp. 27-72.

Campos Venuti, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Siglo Veintiuno de España Editores.

Vallejo Ortega, E. (2019): *Rehabilitación integral de viviendas: modelos de negocio*. presentación realizada en San Sebastián, 5 junio 2019.

Viedma-Guiard, A. & Rodríguez-Suárez, I. & Hernández-Aja, A. & Álvarez del Valle, L. & Martínez Solano, A. (2022): El papel del planeamiento en la caracterización tipológica de la edificación. *VLC Arquitectura. Research Journal* 9 (2):333-57. https://doi.org/10.4995/vlc.2022.17753

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 715-736
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.12

CC BY-NC-ND

El paisaje de la suburbanización metropolitana: la vivienda unifamiliar como símbolo del área urbana madrileña

Elia Canosa-Zamora [1]
Ángela García-Carballo [2]
Pablo Bermúdez-Pastor [3]

[1] Profesora Titular
[2] Profesora Contrada Doctora
[3] Investigador en Formación
[1] [2] [3] Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Resumen: La investigación plantea la clarificación de los paisajes residenciales madrileños de la primera corona metropolitana, donde la vivienda unifamiliar, mediante una amplia variedad tipológica, adquiere especial protagonismo. Este objetivo se aborda a través de una metodología diacrónica, con dos referencias cronológicas: 1975 y 2024 que permiten entender la complejidad del fenómeno de la suburbanización en estos últimos cincuenta años. Para identificar y cuantificar las viviendas unifamiliares en ambos momentos se han empleado, por un lado, los censos de población y viviendas de 1991 y 2021 y, por otro lado, las bases de datos catastrales elaboradas por la Dirección General del Catastro. El panorama se completa con la elaboración de una tipología de este modelo residencial, objeto de promociones y tratamientos formales muy diversos.

Palabras clave: Suburbanización; Vivienda unifamiliar; Paisaje residencial; Baja densidad; Madrid.

Recibido: 22.10.2024; Revisado: 21.02.2025
(1) Correo electrónico: elia.canosa@uam.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1090-4196
(2) Correo electrónico: angela.garcia@uam.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5740-6410
(3) Correo electrónico: pablo.bermudez@uam.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1453-7701

Los/as autores/as agradecen los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original. También agradecen al Programa de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Universidades (FPU21/03553).

The landscape of metropolitan suburbanization: the single-family home as a symbol of the Madrid urban area

Abstract: This research proposes the clarification of Madrid's residential landscapes in the first metropolitan area, where the single-family dwelling, through a wide typological variety, acquires special prominence. This objective is approached through a diachronic methodology, with two chronological references: 1975 and 2024, which allow us to understand the complexity of the suburbanization phenomenon in the last fifty years. In order to identify and quantify the single-family dwellings in both moments, the population and housing censuses of 1991 and 2021 and the cadastral databases elaborated by the General Directorate of Cadastre have been used. The panorama is completed with the elaboration of a typology of this residential model, used in various urban developments with very different formal treatments.

Keywords: Suburbanization; Single-family dwelling, Urban landscape; Low-density; Madrid.

1. La vivienda unifamiliar y la construcción de las periferias madrileñas

La vivienda unifamiliar, entendida como aquella en la que una unidad parcelaria está ocupada por la edificación de una sola vivienda, es un modelo aún minoritario dentro del parque residencial en España. En la Unión Europea, algo más de la mitad de la población, el 52%, vivía en 2022 en viviendas unifamiliares. En España, esa proporción desciende al 34%, muy lejos de países próximos como Francia, donde alcanza el 66% o Irlanda, con el mayor porcentaje europeo, un 91%. En las ciudades, caracterizadas en general por su compacidad y alta densidad, los contrastes son igualmente elevados: un 28% en el conjunto de la UE y sólo un 16,3% en España. Sin embargo, en las áreas suburbanas y periurbanas, las diferencias disminuyen y el tipo unifamiliar asciende al 56% frente y un 46% en el conjunto del Estado, aunque aún las cifras se mantienen lejos del 72% de Francia o el 91% de Irlanda (Eurostat, 2023).

En definitiva, el modelo residencial de la vivienda unifamiliar en nuestro país está más ligado a las periferias que a las zonas centrales y su incremento es resultado sobre todo de la expansión más reciente, pese a los intentos tempranos de difusión de las ideas de la ciudad jardín, a finales del siglo XIX, para todas las clases sociales. Sólo a partir de la década de los noventa del siglo pasado, en las áreas metropolitanas del interior peninsular, se extiende esta fórmula, más allá de los grupos de mayores ingresos, gracias a las promociones masivas de adosados en áreas de urbanización dispersa de baja densidad (Monclús, 1998; López de Lucio, 2003; Muñoz, 2005). En este sentido, el aumento en un 110% de la superficie de tejido discontinuo de baja densidad, dominado por la vivienda unifamiliar, desde 1987 hasta 2011, hasta alcanzar el 40% de la superficie total artificializada en las áreas metropolitanas definidas en el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas, según datos del Corine Land Cover, es revelador del proceso de proliferación de esta tipología edificatoria, de la expansión de la suburbanización y de la transformación de las áreas metropolitanas hacia paisajes más extensos y menos densos (Olazábal & Bellet, 2018). Los datos oficiales del Censo de 2021 en España corroboran esta dinámica aún incipiente: las viviendas unifamiliares alcanzan el 30% de media en el país, con cifras más altas en las provincias más rurales, como Ávila con un 56%, Cáceres con un 58% o Cuenca con un 64%, descendiendo en provincias con un elevado porcentaje de población urbana como Valencia, Barcelona y Madrid, con un 22%, un 16% y un 12% (INE, 2024). La dificultad de desentrañar a partir de los datos estadísticos la amplitud real de la suburbanización en Madrid, como en las principales áreas metropolitanas españolas, respalda la necesidad de investigaciones concretas que aporten análisis territoriales del fenómeno y colaboren en la caracterización de estos paisajes. En esta línea, optamos por presentar un panorama de la expansión madrileña sobre la primera corona metropolitana, fundamentado en la vivienda unifamiliar, auténtico símbolo de este proceso. Para ello, se ha organizado el contenido del trabajo en dos grandes epígrafes: el primero nos permite, a partir de los paisajes de unifamiliares en el municipio de Madrid y su primera periferia, llegar a una tipología válida para toda el área metropolitana. El segundo muestra la expansión de la vivienda unifamiliar entre 1975 y 2024, las fechas seleccionadas para mostrar el impacto en los paisajes de la suburbanización.

La realidad dibujada en estos mapas está aún lejana de aquella de los suburbios norteamericanos,

sinónimo del sueño americano y símbolo de su identidad, donde vive de media el 55% de los estadounidenses (Engel, 2024 p. 55). La trascendencia simbólica del modelo en Estados Unidos es tal que, a través de figuras de planeamiento, se limitan prácticamente todos los desarrollos residenciales que no estén basados en viviendas unifamiliares aisladas en grandes parcelas, llegando a ejemplos extremos como el de California, donde el 95,8 % del suelo residencial está dedicado o previsto para este tipo de viviendas (Hirt, 2014, Manville & Monkkonen & Lente, 2019). La independencia prometida, la cercanía al campo, el sentido de comunidad, la amplitud de los espacios y la seguridad, todas las promesas de estas promociones se tiñen en la actualidad de problemas medioambientales (contaminación y pérdidas de suelo), costes excesivos en tiempo y esfuerzo en el transporte, un individualismo exacerbado que excluye la convivencia y una inseguridad creciente. Los sueños iniciales han derivado en una pesadilla residencial[1] .

A pesar de no contar con un éxito equivalente, desde la década de los ochenta del siglo pasado el formato de vivienda unifamiliar avanza en España de la mano de las clases medias, deja de ser exclusivo de los grupos de mayores ingresos y empieza a penetrar en el imaginario de otros ciudadanos que, sin tener grandes recursos económicos, ansían un mayor contacto con la naturaleza al tiempo que buscan alcanzar una independencia y una privacidad mitificadas. La aspiración de este modelo residencial podría ligarse al caso francés, donde la difusión del modelo es más temprana y está vinculada al aprecio que grupos de diversos poderes adquisitivos tienen por la forma de vida asociada a la casa con jardín (con barbacoa y piscina), al margen de la calidad habitacional de la vivienda o del entorno urbano o periurbano (Gateau & Marchal, 2020; Marchal & Stébé, 2023).

Los promotores supieron aprovechar esas aspiraciones y en las últimas décadas las piezas de vivienda unifamiliar se han generalizado en las nuevas periferias y áreas metropolitanas como parte esencial, aunque no única, del fenómeno de crecimiento urbano de baja densidad tanto en las grandes ciudades españolas, como en las zonas urbanas articuladas por núcleos urbanos de tamaño medio (Olazábal & Bellet, 2019).

Cabe mencionar un último aspecto, aunque no pueda ser desarrollado: a las críticas por la insostenibilidad del modelo de baja densidad se ha unido en fechas más recientes la referida a la enorme segregación residencial manifestada por estos desarrollos, muy homogéneos en su paisaje y en su adscripción social. La apropiación de las mejores zonas, con los mayores valores paisajísticos por parte de las clases altas (Madrazo & García & Sáez, 2024), se combina con el relegamiento de las promociones masivas de la población de menores ingresos a los territorios menos deseables. Allí, la falta de políticas adecuadas, la corrupción, la especulación y el despilfarro provocan el rechazo a la periferia más pobre y su caracterización como fea. Desde una aparente superioridad moral, se mira con menosprecio esas nuevas formas de vida, producto de la suma de adosados, bloques, viales, centros comerciales, almacenes y vallas que constituyen un nuevo paisaje suburbano de baja densidad (Mascia, 2023; Rubio, 2022).

2. Metodología

Para analizar el fenómeno de la extensión de la urbanización de baja densidad, en el que la vivienda unifamiliar es protagonista, hemos escogido las referencias de 1975 y 2024 que permiten revisarlo a lo largo de casi cincuenta años y valorar su impacto en el municipio de Madrid y en la primera corona metropolitana. La elección de 1975 permite observar la situación al final de la Dictadura franquista, tras un largo periodo de gestión centralizada del urbanismo, cuando aún no se ha generalizado la redacción de los planes de ordenación urbana a escala municipal. Para identificar y cuantificar las viviendas unifamiliares en ambos momentos se han empleado, por un lado, los censos de población y viviendas de 1991 y 2021 y, por otro lado, las bases de datos catastrales elaboradas por la Dirección General del Catastro. Esta fuente de carácter administrativo ofrece información actualizada a nivel de parcela catastral sobre sus dimensiones, superficies construidas, número de inmuebles, año de finalización o rehabilitación de la construcción y usos de cada una de ellas, además de la cartografía catastral, siendo una fuente útil y frecuentemente utilizada en los estudios de caracterización de la morfología

[1] Los estudios publicados en número monográfico de la revista *Journal of the American Planning Association* del año 2020 (Vol. 86, 1) insisten en la importancia de las bases teóricas del planeamiento y la zonificación para el dominio de la vivienda unifamiliar como modelo residencial en EEUU. En algunas zonas la normativa prácticamente impide la construcción de cualquier otro tipo de modelo residencial y ha construido el ideario que asocia la vida en los barrios de casas aisladas con la ciudadanía ejemplar y el comportamiento responsable. Por su parte, el detallado informe *Zoning Reform Research* (https://belonging.berkeley.edu/zoning-reform-research), realizado por el *Othering and Belonging Institute* de la Universidad de Berkeley (California), analiza la zonificación para viviendas unifamiliares en EEUU vinculada a la intensificación de la segregación racial y de rentas

urbana y tipologías edificatorias (Prieto & al., 2018; Santos & García, 2012).

Gracias a la utilización del complemento para QGIS "Clasificador Catastral" desarrollado por Shurupov & al. (2022) se han podido procesar los datos para obtener la información de los usos de las parcelas catastrales e identificar aquellas residenciales con tipología de vivienda unifamiliar en cada municipio metropolitano, además del resto de información de interés sobre las superficies de parcelas, el uso residencial por municipio, número de viviendas unifamiliares y año. La información se ha revisado manualmente para corregir errores provenientes del proceso de clasificación del complemento o de la fuente del Catastro, principalmente en el caso de las parcelas rústicas que se han incorporado al análisis para identificar esta tipología edificatoria en los sectores de parcelaciones ilegales, y cuando se daba un número de excesivamente alto asociado a casas de labor y otras construcciones agrícolas. A partir de todo ello, se ha elaborado un Sistema de Información Geográfica con la ubicación de las parcelas unifamiliares existentes en 2024 y las que ya existían en 1975 en el área metropolitana para obtener una aproximación[2] de las manchas de sectores con viviendas unifamiliares en el conjunto del área metropolitana en esa fecha. Solamente para el caso de Madrid se ha identificado la totalidad de sectores con tipología de vivienda unifamiliar en 1975 empleando la fotografía aérea histórica del vuelo de ese mismo año para el término municipal[3] y el parcelario histórico municipal 1:1000[4] más cercano a dicha fecha. Todo esto ha permitido elaborar la cartografía en ambos momentos y la obtención de porcentajes y densidades para 2024, cuantificando el peso de la tipología unifamiliar en la definición del paisaje residencial del área metropolitana madrileña.

3. Tipos de tejidos de vivienda unifamiliar en Madrid

Como se menciona en la metodología, se han identificado nueve paisajes residenciales de vivienda unifamiliar en el área urbana madrileña que diferencian siete pioneros (casco histórico, suburbio histórico, colonia histórica, urbanización de lujo, promoción pública, urbanización marginal y otras promociones), presentes en 1975 y dos de desarrollo posterior, correspondientes a las promociones modernas destinadas a las clases populares y medias en sus opciones formal e informal. Se trata de las parcelaciones catalogadas como ilegales, inicialmente de segunda residencia, convertidas con el tiempo en primera, y las urbanizaciones masivas, con los adosados como protagonistas. Ambos han sido modelos fundamentales de expansión primero sobre el área metropolitana y con posterioridad sobre la segunda y tercera coronas y, más allá, sobre los municipios mejor comunicados de las inmediatas provincias de Toledo y Guadalajara.

En contraste, desde finales de la década de los setenta del siglo pasado, algunos sistemas especialmente proclives al desarrollo de viviendas unifamiliares, como la promoción oficial, la de los patronatos o la urbanización marginal, pierden su impulso y entran en desuso, como antes ya lo hicieron las colonias apoyadas en las leyes de viviendas baratas o las parcelaciones en unos saturados suburbios históricos. Muchas de estas zonas se han visto afectadas además por drásticos procesos de remodelación o renovación (cascos históricos, infravivienda, áreas con reciente centralidad) que reducen o suprimen la presencia de estas viviendas. En definitiva, dinámicas distintas crean paisajes muy diferenciados.

El panorama de la extensión de los siete primeros tipos en 1975 se muestra sólo en el municipio de Madrid (Fig. 1), donde la diversidad de las fórmulas se aprecia con gran claridad: los cascos históricos, por su menor extensión, serán comentados brevemente en este epígrafe introductorio. Las colonias históricas, realizadas en la época previa a la guerra civil, por su valor patrimonial, merecerán un análisis específico. Son las únicas localizadas en el interior de la denominada almendra madrileña, en el entonces Extrarradio este, paulatinamente convertido en un área de calidad residencial alta. La urbanización marginal también requiere un tratamiento detallado. Incorpora además como antecedente el suburbio histórico, representativo de las barriadas informales construidas desde finales del siglo XIX en los municipios anexionados a Madrid con posterioridad. Las unidades de promoción oficial, con viviendas unifamiliares en exclusiva o como complemento en proyectos con predominio de la colectiva conforman el quinto tipo. Su representación en 1975 es esencial para mostrar el peso histórico de esta opción, frente a su reducción actual.

[2] En esta aproximación se asume la ausencia de algunos sectores de vivienda unifamiliar existentes en 1975 y desaparecidos en 2024, sobre todo, en cascos y suburbios históricos y en sectores de urbanización marginal.
[3] Vuelo disponible en el Geoportal del Ayuntamiento de Madrid. Ortofoto 1975. Resolución 8 cm
[4] Disponible en el Geoportal del Ayuntamiento de Madrid. Parcelario histórico 1:1000

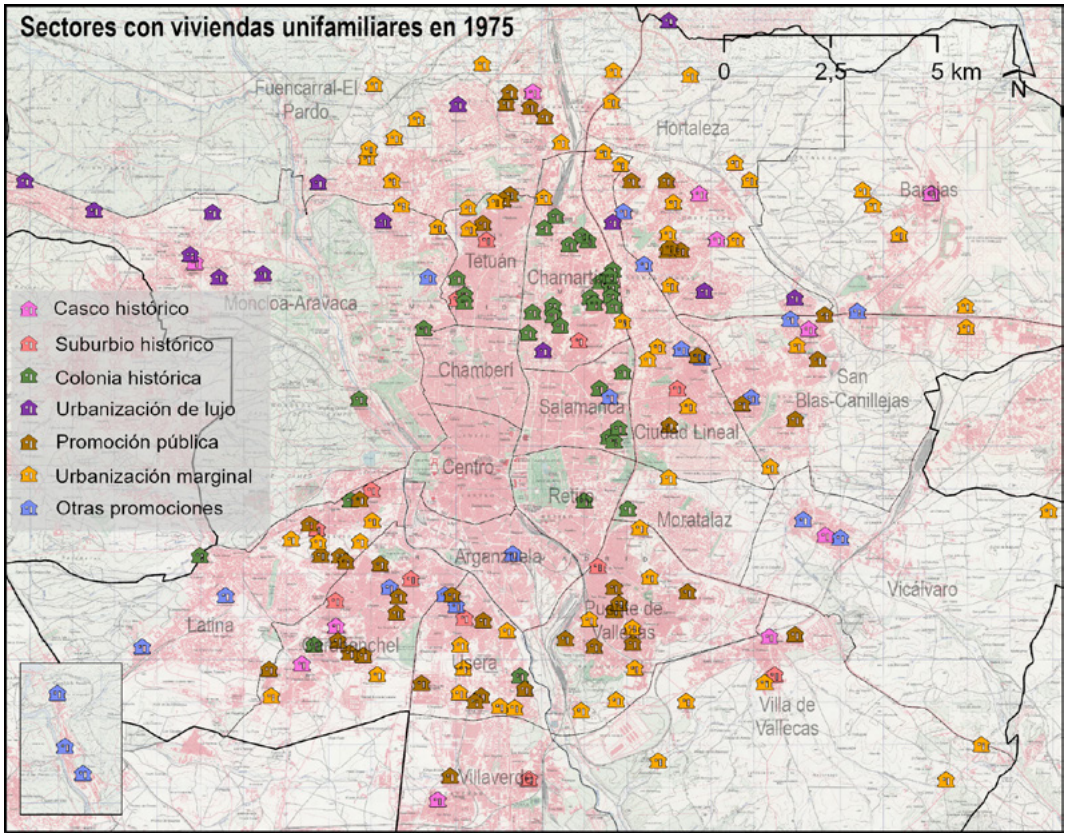


Fig. 1 / Viviendas unifamiliares construidas en el municipio de Madrid en 1975. Tipología diferenciada

Fuente: Elaboración propia a partir de inventario. Su gestación parte de investigaciones de los autores y de la bibliografía reseñada en cada tipo. Fondo del mapa: Primera edición MTN25 (IGN)

Las urbanizaciones de lujo, por su parte, concretan el arquetipo de ciudad jardín que, por sus excesivos requerimientos, quedan restringidas a las clases más pudientes. Un séptimo tipo, otras promociones, engloba iniciativas singulares, previas a 1975, creadoras de algunos paisajes únicos en Madrid, como la Ciudad Lineal o las barriadas ruralizantes de patronatos militares o fundaciones.

Los dos últimos tipos, las parcelaciones ilegales y las urbanizaciones masivas de adosados, se desarrollan, con posterioridad, ya en el área metropolitana. El contraste con los otros modelos se aprecia en la Fig. 2, que aporta la imagen de planos característicos y datos básicos sobre superficies de parcelas y viviendas. Las parcelaciones ilegales adquieren entidad porque corresponden esencialmente en origen a segunda residencia de clases medias y populares y, por lo tanto, no puede asimilarse al lujo o a la urbanización marginal, aunque en esos dos casos coexista, sobre todo en la infravivienda, un proceso informal, reflejo de la ausencia de un planeamiento eficaz y vinculante, y la connivencia de intereses públicos y privados en la promoción de viviendas. Por último, el noveno tipo las urbanizaciones masivas, recoge el carácter extensivo de las urbanizaciones de unifamiliares pareadas, adosadas o en hilera que orlan la periferia más lejana. Pese a constituir un emblema de los logros urbanos de la población de menores ingresos, que tiene la posibilidad real de asemejarse en las formas de vida de las clases altas, en mayor sintonía aparente con la naturaleza y el mundo rural, también se reconoce como símbolo de los impactos ecológicos y ambientales de la dispersión urbana, de las transformaciones paisajísticas demoledoras y de la insostenibilidad, en términos de contaminación, consumo de suelo, energía y agua y movilidad.

Antes de considerar los tipos más relevantes en detalle, cabe hacer una presentación muy breve de dos a los que no podemos dedicar una atención mayor: los cascos históricos y el grupo

heterogéneo formado por otras promociones. El primer caso, los cascos históricos de los municipios anexionados a Madrid, representan de alguna manera la base identitaria de una periferia que se resiste a la homogeneización. En once de los trece cascos históricos de los municipios anexionados a Madrid entre 1948 y 1954 se han planteado desde 1997 Áreas de Planeamiento Específico para proteger y valorar su trazado. Se considera que su trama y sus edificaciones conservadas reflejan el carácter propio de cada una de estas villas (Barajas, Vallecas, Carabanchel Alto y Bajo, Villaverde, Fuencarral u Hortaleza), y permiten anclar la identidad local al tiempo que favorecen la cohesión social. Resulta especialmente interesante el proceso de recuperación de la memoria del lugar que se ha emprendido en diferentes plazas mayores a instancias de asociaciones y colectivos vecinales. Se busca recuperar el nombre, un blasón o el escudo del viejo municipio y colocarlos en la plaza que fue principal antes de la anexión, argumentando para ello el derecho a la imagen y el sentimiento de pertenencia al lugar. Procesiones, fiestas patronales, lugares y edificios propios del pasado rural no tan lejano de estas zonas, en las que la vivienda unifamiliar era un componente esencial, se combinan en diferentes iniciativas para construir una imagen positiva y sostener una identidad compartida.

El grupo de "otras promociones", constituye paisajes singulares desarrollados entre finales del siglo XIX y mediados del XX. Entre las promociones privadas originales detectadas destaca la Ciudad Lineal de Arturo Soria, cuya proyección urbanística nacional e internacional supera, con mucho, su frustrante resultado en Madrid. El modelo de ciudad propuesta en 1892 se organiza en torno a una amplia calle central, de 5,3 km de longitud en la primera fase, realizada a 7 km al este de la capital, por donde discurría el tranvía, clave de la solución del transporte al centro urbano. En 34 manzanas paralelas, no siempre regulares por las reticencias de los propietarios del suelo, se distribuyeron 991 parcelas de 400 m^2 de superficie media. El proyecto de Arturo Soria aunaba, en teoría, la obtención de la independencia y la dignidad de las personas, mediante las viviendas individuales en propiedad, con el bienestar físico y ambiental, a través de los beneficios del aire puro, de la vegetación y los árboles plantados y del espacio libre y, en cada una de las propiedades, mediante los jardines y huertos que debían acompañar a las viviendas. Finalmente, la paz social, moral y política se alcanzaría con la mezcla de todas las categorías sociales. Su lema "para cada familia una casa, en cada casa un huerto y un jardín", resume perfectamente el ideario de la Ciudad Lineal. El excelente trabajo de Dolores Brandis (2024) sobre esta iniciativa nos evita un tratamiento más pormenorizado. Como epílogo, sin embargo, a pesar del conocimiento general del tema, tenemos que destacar la decepcionante situación en la que se halla en la actualidad. Desde mediados de la década de los setenta del siglo pasado, sucesivas normas anulan las obligaciones de los propietarios, convierten la calle principal en una vía rápida y permiten el aumento de la densidad mediante la sustitución de las viviendas unifamiliares por edificación colectiva abierta en bloques de tres alturas, desdibujando toda la propuesta. Tampoco durante la democracia ha existido voluntad para proteger este ámbito y, en la actualidad, apenas un 10% de las parcelas mantiene la edificación unifamiliar y no siempre con uso residencial.

Este grupo singular se completa con conjuntos unifamiliares de cooperativas profesionales, de artesanos, bomberos, taxistas o ferroviarios, dos promociones de grandes empresas para sus empleados, tres barriadas de la Constructora Benéfica Belén, creada por un grupo de arquitectos con fines sociales que incorporaron la autoconstrucción por parte de los futuros residentes, al igual que los poblados dirigidos coetáneos, y seis colonias de unifamiliares, que suman cerca de 700 viviendas, construidas por el Patronato Militar del Ejército entre 1923 y 1951.

3.1. Colonias históricas en el municipio de Madrid

Las llamadas colonias históricas, constituyen un tipo singular de conjuntos de vivienda unifamiliar en la ciudad de Madrid por el grado de reconocimiento y prestigio que han alcanzado. La mayor parte se construyeron en las primeras décadas del siglo XX al amparo de las llamadas leyes de Casas Baratas y en la actualidad cuentan con un tratamiento diferenciado dentro del "Catálogo de elementos protegidos" del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del año 1997. Este Catálogo distingue las "colonias históricas" como conjuntos homogéneos de edificación e identifica 42 sectores, dentro de los cuales quedan incluidas 32 promociones levantadas bajo la normativa de Casas Baratas (Barreiro, 1992) y otros 13 conjuntos de vivienda unifamiliar construidos entre las décadas de 1940 y 1960, para los que se establecieron unos instrumentos de planeamiento orientados a su protección[5].

[5] Recientemente, en 2023, el catálogo de colonias históricas se vería ampliado hasta 45 conjuntos.



DATOS DESCRIPTIVOS DE LOS INMUEBLES. GLOSARIO

Superficie construida: suma de la superficie catastral construida de la parte privativa del mismo (incluida en muros perimetrales o ejes de medianeras) más la parte correspondiente de la superficie de elementos comunes.
Superficie de la parcela: superficie gráfica en el catastro
Superficie no construida: superficie libre en la parcela medida en la cartografía catastral.
Año de construcción: fecha recogida en catastro, puede corresponder a fechas de rconstrucción o rehabilitación integral.
Dirección General del Catastro (s.f.). *Guía de la Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica* (https://www.catastro.hacienda.gob.es/ayuda/-Guia_Certificacion_Catastral_Descriptiva_Grafica.pdf)

Fig. 2. / Tipología de tejidos de vivienda unifamiliar en el municipio de Madrid y su Área Metropolitana

Fuente: Elaboración propia. Planos a partir del catastro actual

Como se señaló anteriormente, desde finales del siglo XIX se habían realizado en Madrid algunos conjuntos singulares de vivienda unifamiliar dirigidos a grupos sociales diversos, pero el gran impulso vino de la mano de las llamadas leyes de Casas Baratas que se promulgaron en 1911, 1921 y 1924 para tratar de solventar el problema de la escasez de vivienda para los grupos poco solventes. Estas normativas, redactadas en un contexto de ideas higienistas de signo reformista, también pretendían mejorar la salubridad de las zonas residenciales obreras y defendían la creación de nuevos conjuntos residenciales de autonomía relativa (Tellez & Andrada, 1999). En el marco de estas ideas, la apuesta por la casa individual con huerto o jardín fue contundente, pues si bien la primera ley de 1911 definía la casa barata en función de unos estándares de higiene y el salario de los destinatarios, las de 1921 y 1924 establecían

claramente que la opción óptima era la vivienda unifamiliar en propiedad. Además, estas leyes apoyaron el sistema cooperativo para construcción de las viviendas y establecieron unos parámetros de diseño y construcción que garantizaban unos estándares mínimos de calidad en las viviendas (Ezquiaga & Fernández & Inglés, 1987).

El resultado de la aplicación de estas normativas fue la creación de 38 conjuntos residenciales de viviendas unifamiliares, iniciados entre 1911 y 1933, muy novedosos en su momento, de los cuales cuatro han desaparecido. Son actuaciones muy diversas, localizadas en el Extrarradio y en la periferia próxima de la ciudad, aisladas en origen del resto del tejido urbano, ejecutadas gracias a la organización cooperativa de trabajadores y asociaciones, la participación de empresas especializadas y la solvencia de los grupos sociales destinatarios. De hecho, la mayor parte de los núcleos estuvieron destinados a funcionarios, profesionales liberales e intelectuales, colectivos bien informados que supieron aprovechar las reformas legales de 1925 y 1927 que ampliaban el poder adquisitivo de los beneficiarios de casas baratas, mientras que solo algunos pocos, como el Hogar del Ferroviario y San Fermín, con viviendas de tamaños modestos, fueron ocupados por trabajadores de bajos ingresos.

En términos cuantitativos no son especialmente relevantes, pues contando aquellas que han llegado a la actualidad rondan las 3900 viviendas repartidas en núcleos de 0,5 a 10 hectáreas aproximadamente. En general aparecen dispersos por la primera periferia urbana de Madrid, pero se advierte una cierta concentración en el cuadrante noreste de la almendra central, que corresponde con zonas de rentas altas: 7 colonias se sitúan en torno a la calle Alfonso XIII, 5 en la zona de El Viso y otras 5 en el sector de Nueva España. En todos los casos, el tamaño medio de las parcelas no es muy elevado, de 100 a 500 m^2, pero las viviendas construidas, que han podido tener importantes reformas y ampliaciones, supusieron una punta de lanza para la llegada de la modernidad a la ciudad de Madrid, como ensayos novedosos de núcleos socialmente homogéneos concebidos con construcciones de calidad como forma de aproximación a la naturaleza.

Las trayectorias de los núcleos son dispares, pero aquellos que han quedado insertos en zonas urbanas centrales y de renta media-alta han logrado mantener el imaginario del modelo ideal de vivienda con jardín que, frente a otros modelos metropolitanos, no padecen las dificultades de las largas distancias a los servicios y equipamientos urbanos. En la idealización y patrimonialización de algunos conjuntos colabora la calidad del diseño realizado por arquitectos de renombre, como ocurre en Bellas Artes, Iturbe IV, El Viso, Cruz del Rayo y Parque Residencia, colonias que desde el inicio fueron pensadas para grupos acomodados y que hoy forman parte del parque de viviendas más caro y exclusivo de la ciudad. De hecho, además del reconocimiento que supone su inclusión en el Catálogo del Plan General de 1997, estas colonias han sido declaradas en 2023 Bien de Interés Cultural como parte de una zona más amplia denominada “Conjunto Grupo de Colonias Altos del Hipódromo”.

3.2. Viviendas unifamiliares en urbanización marginal

Consideramos el modelo de urbanización marginal como un tipo de promoción informal asociado al problema de acceso a la vivienda de los grupos de menores ingresos en tiempos de penuria económica y ausencia de planeamiento vinculante (Busquets, 1999; Solà-Morales, 2003). Está basado en la parcelación de fincas rústicas y venta de solares por parte de promotores o propietarios sin escrúpulos que no llevan a cabo obras de urbanización, ni dotan a las barriadas de las mínimas infraestructuras y equipamientos imprescindibles para la vida urbana. Su expansión más reciente en Madrid está íntimamente ligada al gravísimo problema de la vivienda vivido en la capital durante la dura posguerra y en la etapa del desarrollismo, hasta prácticamente la llegada de la democracia.

Con anterioridad, en otros periodos, también se había producido un crecimiento periférico de la ciudad siguiendo este mismo mecanismo: a comienzos del siglo XIX en los arrabales, a mediados de ese siglo en los ahora denominados suburbios históricos, emplazados en el Extrarradio y, más tarde, en los municipios que se anexiona la capital. La periferia se desplaza en el tiempo y en el espacio y siempre, en ella, se desarrollan estas barriadas ante la ausencia de un planeamiento urbano que someta a promotores y propietarios. A la vez este abandono coexiste con una necesidad desesperada de habitación por parte de familias sin apenas ingresos, expulsadas de un mundo rural sin empleos ni esperanza y por ello, abocadas a la marginalidad y a la autoconstrucción.

Las cifras conocidas de viviendas y población residente en urbanizaciones marginales llegaron

a ser dramáticas en Madrid a mediados del siglo XX. En 1956 se contabilizaban más de 50 000 chabolas (bajo cuyo calificativo se incluyen chozas, cuevas, casas terreras, de ladrillo recocho y patios o ciudadelas), sobre 915 hectáreas, el 16,6% del suelo residencial de la ciudad, y el 29,1% de la superficie edificada, dando cobijo a 250 000 personas, el 13,3 % de la población (Leira & Gago & Solana, 1981). El momento álgido corresponde a 1961, cuando se censaron 58 530 chabolas, a partir de entonces el número se reduce hasta las 35 318 de 1973 (Montes & Paredes & Villanueva, 1976). Esta evolución responde a la intervención de los poderes públicos mediante actuaciones como los Poblados Mínimos, de Absorción o las famosas Unidades Vecinales de Absorción (UVA), que realojaron a familias chabolistas a cambio de su expulsión. El suelo fue vendido o incluso cedido en numerosas ocasiones a la iniciativa privada para la promoción de viviendas destinadas a la clase media. También algunos núcleos fueron desalojados con la excusa del trazado de nuevos viales, como la M-30, en cuyos márgenes, expropiados, también se realizaron promociones para clases medias o altas.

En el mapa de distribución de tipos edificatorios en 1975 (Fig. 1) se puede apreciar la relevancia que llegaron a tener estos asentamientos y su distribución casi generalizada en la periferia de Madrid. Destaca en número el noreste de la ciudad, con 22 de las 63 barriadas inventariadas, más de la mitad de las cuales permanecen muy renovadas en la actualidad. En San Fernando, Portugalete, Las Cárcavas, Corralejos o Buenos Aires, han sido sustituidas la mayoría de las viviendas de autoconstrucción por nuevas de gran calidad, modificándose también la adscripción social de sus habitantes, con rentas medias por hogar por encima de los 100 000 euros en 2021, situándose en el 2% más rico de España (eldiario.es, 30 de octubre de 2023). En el cuadrante noroeste, con 15 núcleos, la sustitución va a ser la norma, aunque permanece Peña Grande, una de las mayores urbanizaciones marginales iniciada en 1920. En el sur, bajo la diagonal de la pobreza, se situaban las urbanizaciones marginales más extensas y representativas de este modelo en Madrid: en el sureste Palomeras, Entrevías y el Pozo del Tío Raimundo en Vallecas y la Meseta de Orcasitas, Torregrosa o Almendrales en Villaverde, en el suroeste. Todas ellas se incorporarán, en 1979, en el Programa de Barrios en Remodelación, la mayor conquista vecinal frente a la especulación inmobiliaria que logró la transformación completa de 28 barrios (14 de ellos de autoconstrucción, el resto de promoción pública), beneficiando a 150 000 personas (López de Lucio, 2012, p. 182). Hay que destacar que más de la mitad de esta actuación, 460 sobre 837,8 hectáreas, se concentró en Palomeras, convertida en un ejemplo de participación y renovación urbana. En estos casos, la alternativa fue el realojo en bloques abiertos, en un entorno de gran calidad, aunque no pudo mantenerse la vivienda unifamiliar.

Pero la urbanización marginal no ha desaparecido en Madrid pese a la renovación de algunas barridas, la desaparición de otras o su remodelación. En 1987 aún subsistían 2674, en 1999 nueve Unidades Especiales de Realojo parecían haber suprimido el chabolismo que, no obstante, reaparecerá en estas mismas zonas con la crisis. En la actualidad los asentamientos, más de medio centenar, son más pequeños, 3 a 5 chabolas, y más lejanos, convertidos en el refugio para la población más excluida, como gitanos e inmigrantes en situación irregular. La gran excepción es la Cañada Real Galiana, de más de 14 km de longitud extendida por el noreste de la Comunidad de Madrid. En el sector 6, entre Vallecas y Getafe, se hacinan casi 3000 personas sin infraestructuras, equipamientos o servicios en viviendas de autoconstrucción y chabolas, casi la mitad son menores de edad (Martínez & Hernández & Ruiz-Rivas, 2023).

Más allá de este caso excepcional, la relevancia de la urbanización marginal en el paisaje actual de Madrid no puede ser minimizada. Merecen que su memoria permanezca. De la misma manera, su existencia histórica trasciende a los paisajes actuales, imposibles de entender sin ese reconocimiento, a través de las diferentes trayectorias seguidas por cada una de las barriadas y de su impronta en la identidad contemporánea de esas zonas.

3.3. Viviendas unifamiliares de promoción pública

La relevancia de la vivienda unifamiliar de promoción pública en Madrid es más cualitativa que cuantitativa. A finales de la década de los setenta del siglo pasado se habían construido 17 396 viviendas de este tipo, en un total de 49 barriadas, es decir, apenas el 15,4% de las viviendas realizadas en las barriadas promovidas durante el franquismo[6]. El mapa (Fig. 1) muestra

[6] Las cifras son difíciles de conocer con precisión ya que los organismos públicos encargados de su promoción históricamente no han publicado estadísticas fiables según tipología y emplazamiento. Como referencia para contrastar la dinámica concreta de las viviendas unifamiliares con el

la amplitud de las localizaciones iniciales, aunque privilegiando el sur de la diagonal que separa los barrios en función de la renta. Más de la mitad de los núcleos, 25, se han conservado o, tras procesos de remodelación, han podido mantener las viviendas rehabilitadas o renovadas: en conjunto 8454 viviendas, el 37% de las iniciales pertenecientes a estas barriadas. Se han suprimido 17 núcleos, casi todos ellos correspondientes a las promociones de urgencia concebidas con carácter temporal: Poblados Mínimos, de Absorción, Agrícola y UVA, donde se han perdido 8296 viviendas. La excepción en los derribos corresponde a dos colonias municipales sometidas a un difícil y confuso proceso de remodelación, tardío y centrado en los nuevos objetivos de sostenibilidad que tiñen los nuevos desarrollos públicos: el frustrado ecobarrio de Vallecas (Canosa & García, 2018).

Desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado se han añadido 646 viviendas unifamiliares de promoción pública situadas en los nuevos desarrollos promovidos al sur de Madrid. Las iniciativas de los organismos responsables, la AVS (antes IVIMA) y la EMVS, se concentran ahora sobre manzanas o incluso solares más o menos dispersos y prioritariamente destinados a colectivos especialmente marginados o muy necesitados.

En 2021, las 9100 viviendas unifamiliares que fueron o son de promoción pública apenas suponen un 0,6% de las viviendas existentes en el municipio de Madrid (Atlas Digital de las Áreas Urbanas, 2021) y sólo un 5,6% del total de viviendas de promoción pública conservadas. No obstante, hay que destacar que esas 9100 viviendas suponen casi el 26% del total de unifamiliares en el municipio madrileño y que además están situadas esencialmente en la periferia meridional, donde existen casi como única representación del modelo. En el sur se localiza un 75% del total unifamiliar de origen público, que supone el 60% del total de vivienda unifamiliar en la zona, mientras que, en el norte, se sitúa un 25% de origen público y sólo representa un 8% del total de las viviendas unifamiliares, que lógicamente tienen un componente de mayor calidad. Esta situación respalda, por un lado, la enorme segregación residencial existente en el municipio madrileño, donde el parque de viviendas unifamiliares está fuertemente contrastado, entre las de mayor calidad e incluso lujo al norte y las populares, predominantemente adosadas de dos plantas y elevada densidad media, en el sur. Por otro, recalca la identificación de los adosados, como fórmula más asequible de vivienda unifamiliar, con los grupos menos solventes y la consideración como antecedente esencial en la primera periferia madrileña de las promociones públicas, cuya conservación se explica por los cuidados permanentes efectuados por los vecinos, las mejoras introducidas e incluso las pequeñas ampliaciones logradas.

El valor de estas promociones como paisajes singulares es indudable. Como patrimonio afectivo y anclaje de la identidad colectiva de las periferias más deprimidas (Almodóvar & Durán, 2019), desde luego por la calidad arquitectónica y constructiva de algunos conjuntos (Moya & Fernández, 2019) y como contribución incuestionable a la experimentación y a la difusión de un modelo de vivienda unifamiliar de bajo coste que tiene indudable proyección sobre las contemporáneas (Moya & Fernández & Escamilla, 2021). A pesar de ello, apenas cuatro barriadas están incluidas en el Catálogo de Colonias Históricas: Tercio y Terol, Lucero, Sambara y La Dehesilla (Margaritas), caracterizadas por el dominio del estilo ruralizante tan afín a la ideología del régimen franquista. Quizás, en otros casos, el bajo nivel socioeconómico de sus habitantes no haya colaborado en la aparición de algún tipo de demanda de valoración de estos espacios.

3.4. Conjuntos de vivienda unifamiliar de lujo

Los grupos acomodados, con su amplio margen de elección sobre el lugar y el tipo de vivienda que quieren habitar, tienen una querencia de muy largo recorrido por el modelo de casa individual o palacio con jardín, a imitación de las residencias de los monarcas y aristócratas, y a lo largo del tiempo han mantenido la capacidad de crear un modelo aspiracional para toda la sociedad. Desde finales del siglo XVIII, en las ciudades europeas, los grupos urbanos enriquecidos iniciaron la construcción de villas y casas de recreo con jardines en las zonas próximas a la ciudad, dando comienzo a la difusión de las viviendas unifamiliares al tiempo que se extendía el prestigio de la baja densidad (Capel, 2002). En Madrid, desde esos momentos, los lugares predilectos para la construcción de palacios y villas para primera residencia de los grupos acomodados fueron, además del casco histórico,

panorama general de la promoción oficial y pública hemos utilizado la investigación más completa al respecto, de Moya, Fernández y Escamilla (2021, p. 18). En ella se individualizan 116 núcleos promovidos entre 1940 y 1979, con un total de 112 760 viviendas. Determina además la cifra de 8689 para las viviendas unifamiliares conservadas del periodo entre 1940 y 2010 y 160 740 el total de viviendas, incluyendo las colectivas.

el sector norte del Ensanche y los alrededores del Paseo de la Castellana, mientras que las quintas y hoteles de recreo se extendían hacia las zonas de la periferia del norte y oeste con mejor calidad ambientales y buena accesibilidad al centro urbano.

A lo largo del siglo XX esos tipos tan exclusivos de casa unifamiliar se diversifican, incorporando los modernos chalés, pero mantienen las señas de identidad del modelo de lujo: la calidad de la construcción, la edificación aislada y el gran tamaño de la parcela o jardín y de la vivienda. Además, desde los años treinta del siglo XX se observa el declive de la edificación particular y el inicio de la promoción de conjuntos unitarios de viviendas unifamiliares para las clases altas. Entre 1930 y 1950 se iniciarían las pioneras urbanizaciones periféricas de vivienda unifamiliar de lujo, como Mirasierra, Puerta de Hierro, La Florida, Casa Quemada o Conde de Orgaz. Más tarde, entre 1960 y 1980, gracias a la difusión del vehículo privado, se crean nuevas piezas de lujo en la ciudad de Madrid, como en Aravaca y la Piovera, al tiempo que se produce el salto al área metropolitana norte y oeste, en los municipios de Alcobendas (La Moraleja y Encinar de los Reyes), San Sebastián de los Reyes (Fuente del Fresno y Ciudalcampo), Pozuelo de Alarcón (Somosaguas, Prado Largo, Monte Alina y Monteclaro), Boadilla del Monte (Las Encinas y Montepríncipe), Las Rozas (Club de Golf y Molino de la Hoz), Majadahonda (Pinar del Plantío), Villanueva de la Cañada (Villafranca del Castillo) y Villaviciosa de Odón (El Bosque). Muchas de estas urbanizaciones comenzaron teniendo uso de segunda residencia, pero a partir de 1980, las mejoras de las infraestructuras de carretera propiciaron su transformación en núcleos de primera residencia y su rápida consolidación (Canosa & García, 2014).

En la década de 1990, en las mismas zonas de rentas altas del municipio de Madrid y del área metropolitana ya marcadas por la presencia de conjuntos de vivienda unifamiliares de lujo, se extiende el fenómeno con nuevas promociones de diverso tamaño, siendo la zona oeste metropolitana donde se desarrollan las piezas de mayor entidad, como la mediática y exclusiva de Los Lagos, que forma parte del conjunto denominado La Finca promovido por Luis García Cereceda en la zona sur de Somosaguas, en el municipio de Pozuelo de Alarcón (García, 2024).

Todos los conjuntos unitarios de viviendas unifamiliares de lujo, sea cual sea su origen, localización y tamaño, comparten una serie de características. En primer lugar, hay que destacar que el gran tamaño de las viviendas y de las parcelas generan tejidos residenciales de muy baja densidad, que no suelen superar las 6 viviendas por hectárea, llegando a extremos de 1 vivienda por hectáreas en algunos casos. Son espacios de viviendas de calidad socialmente homogéneos, que cuentan con equipamientos privados de enseñanza, centros comerciales de lujo y clubs privados de deporte y ocio, entre los que no faltan los clubs de golf. La prevalencia de las fórmulas de gestión privada de los espacios y servicios comunes y el despliegue de dispositivos de seguridad, también privados, son otros de los rasgos definitorios. Muchos son urbanizaciones cerradas, con perímetro vallado y control de acceso, la fórmula de máxima segregación y de materialización de la ruptura de las clases altas con el resto de la ciudad. En el área metropolitana se contabilizan 19 urbanizaciones cerradas de más 35 hectáreas (Canosa, 2002), aunque hay que señalar que algunas de las piezas de vivienda unifamiliar más lujosas de Madrid, como La Moraleja, Puerta de Hierro o Conde de Orgaz, carecen de cerramiento físico. Con cerramiento o sin él, estos núcleos contribuyen a la difusión de la idealización de vivienda unifamiliar, que si es elegida por las élites pasa a ser deseada por otros grupos sociales, y a la extensión del fenómeno de la suburbanización con grandes consumos de suelo.

3.5. Parcelaciones ilegales de clase media

Durante las décadas de 1970 y 1980 se desarrolla intensamente el fenómeno de las parcelaciones ilegales —también denominadas rústicas o piratas— como forma de ocupación y transformación ilegal de suelos agrícolas y forestales a usos y formas urbanas no permitidas por el planeamiento, en origen ligadas a la segunda residencia y al ocio en la naturaleza de las clases medias (Comunidad de Madrid, 1984), contribuyendo de forma pionera a la dispersión urbana (Nel·lo, 2011).

Las parcelaciones tienen su origen en la aspiración de las clases medias de disponer de una segunda residencia fuera de la ciudad imitando, como se ha señalado, a las urbanizaciones de las clases altas surgidas en las décadas anteriores, aunque con características diferenciadoras que permiten reducir sus precios y ampliar el mercado a sectores de la población cuyos recursos impiden acceder a estas tipologías suburbanas por la vía del mercado tradicional (Comunidad de Madrid, 1984). La rebaja de los precios de oferta se consigue tanto por su desarrollo procaz al margen de la legalidad urbanística y por

la evasión del control administrativo —al no contar con gastos de urbanización, licencias, obligaciones de cesiones, etc.—, como por la posibilidad de disminuir y reducir otros gastos a través de, por ejemplo, la prolongación de la (auto)construcción de la vivienda o piscina, o incluso la compatibilización con otros usos como la agricultura de subsistencia (Ezquiaga, 1983; García-Bellido, 1986). Este particular desarrollo da lugar a una elevada variedad tipológica de urbanizaciones ilegales, desde las más asentadas y con mayor calidad de urbanización, a las menos ocupadas, con usos más marginales y con la urbanización más deficiente.

Aunque las infracciones urbanísticas acompañan al proceso de suburbanización del espacio rural desde sus comienzos en la década de 1950 en las principales áreas urbanas españolas (García-Bellido, 1986; Herce, 1975), son estas parcelaciones asociadas a las clases medias las que acapararon el foco de atención en el proceso de recuperación de legitimidad de la disciplina urbanística tras el final de la dictadura franquista y de constitución de las primeras corporaciones locales y gobiernos regionales democráticos, tanto por su extensión y voraz difusión, como por su carácter popular y sus déficits urbanísticos e impactos sobre el territorio y el paisaje. En el caso de Madrid, en contraste con la flexibilidad y complicidad de los responsables políticos hacia las infracciones cometidas en las urbanizaciones de alto *standing* de la periferia metropolitana durante el franquismo (García, 2014), las parcelaciones ilegales fueron el principal objetivo de control y regulación del primer gobierno democrático en la región. Así, a principios de la década de 1980 se analizó de forma pionera este fenómeno asociado a las clases medias mediante la elaboración de un Catálogo de Urbanizaciones Ilegales (Comunidad de Madrid, 1984).

Aunque la mayor parte del fenómeno se identificó en los municipios madrileños fuera del área metropolitana, dentro de ésta se recogieron un total de 5 urbanizaciones ilegales construidas antes de 1975 en Colmenar Viejo, Paracuellos del Jarama y Mejorada del Campo con 24 viviendas en 635 parcelas ocupando 230 ha (0,1% de superficie del área metropolitana). Junto a ellas, también se han podido identificar para esas fechas, gracias a la información catastral, al menos, otras 69 viviendas unifamiliares no incluidas en el anterior Catálogo por desarrollarse sobre parcelas dispersas, ocupando cerca de 44 ha, principalmente al oeste del área metropolitana (Brunete, Villanueva de la Cañada y Villaviciosa de Odón). En total, 790 parcelas en 380 ha con 93 viviendas unifamiliares hasta 1975, por lo que destaca el escaso grado de consolidación de estas urbanizaciones. A partir de 1980, el grado de asimilación de estas parcelaciones a suelo urbano desde el planeamiento municipal y de desarrollo de una correcta urbanización y dotación de los servicios básicos ha sido desigual entre urbanizaciones. Solo cuatro de las catalogadas en 1984 —El Picón, Valtibañez y Mesa del Monte en Paracuellos del Jarama y La Acacias en Mejorada del Campo— lo han logrado, aunque manteniendo déficits en sus servicios urbanos.

La expansión nuevamente del fenómeno durante el último boom inmobiliario en municipios con escasa vigilancia de la disciplina urbanística ha agravado los problemas urbanísticos de estas áreas y sus impactos territoriales y ambientales, comprometiendo la sostenibilidad del sistema urbano de forma similar a lo ocurrido en otras regiones españolas (Jiménez & Campesino, 2018; López & Mulero, 2022). Durante el actual periodo democrático han surgido 22 nuevas urbanizaciones ilegales en el área metropolitana y ha aumentado el número de parcelas y viviendas edificadas en las urbanizaciones del periodo anterior no legalizadas, sumando un total de 1268 nuevas viviendas y 1007 parcelas[7] en 469 ha, principalmente en los municipios de Mejorada del Campo y de Paracuellos del Jarama. Además, también se han podido identificar 316 parcelas diseminadas en el suelo rústico con viviendas de tipología unifamiliar, jardín, piscina y otras zonas deportivas, que totalizan cerca de 302 ha, mayoritariamente en el oeste metropolitano. Así, sumando el conjunto de viviendas y parcelas asociadas a estas parcelaciones ilegales desde la década de 1970 hasta 2024, se contabilizan 1677 viviendas y 2113 parcelas en un total de 1151 ha (0,60% de la superficie metropolitana).

En general, actualmente existe una elevada variedad tipológica de urbanizaciones ilegales ligada a sus procesos de promoción, grupos de compradores según su nivel de renta, tamaño de la promoción, grado de urbanización, acceso a los servicios básicos, tratamiento y extensión de las parcelas, calidad de las viviendas y situación urbanística. Esta última cuestión es la más determinante en lo referido a la calidad

[7] La identificación de un mayor número de viviendas que de parcelas, lo que en principio puede parecer contradictorio, se debe a la imposibilidad durante los últimos años de inscribir la segregación o división de éstas en el Registro de la Propiedad por incumplir la legislación urbanística y, por tanto, su modificación gráfica en el Catastro. Esto conlleva la existencia de parcelas catastrales, en el contexto de esta tipología de parcelaciones ilegales, con más de una vivienda unifamiliar.

global del asentamiento, que puede ir desde la consideración del núcleo como suelo urbano, presentando un aspecto similar a las urbanizaciones desarrolladas legalmente o alguna precariedad en sus servicios básicos, suelo urbanizable cuando es susceptible de incorporarse a la ciudad formal a falta de algunas obras de urbanización y cesiones obligatorias, o suelo no urbanizable, identificados mayoritariamente por su aspecto marginal y por la precariedad de sus construcciones y urbanización, aunque sin excluir grandes parcelas con edificaciones de elevada calidad asociadas a las clases altas.

3.6. Promociones masivas de vivienda unifamiliar

El anhelo de las clases medias y populares por el modelo de vivienda unifamiliar queda patente en la expansión de las parcelaciones ilegales, y, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, empieza a penetrar en el imaginario de los grupos urbanos más amplios que, sin contar con grandes recursos económicos, veían en el chalé la vía de lograr un mayor contacto con la naturaleza y una independencia y privacidad mitificadas (Alguacil & Denche, 1991). De este modo comienza el auge de las piezas de vivienda unifamiliar dedicadas a grupos de rentas medias y bajas que se han extendido desde 1980 sin freno por las nuevas periferias y las áreas metropolitanas españolas, amplificando el impacto territorial de los tejidos urbanos de baja densidad propios de los paisajes suburbanos.

Estas piezas empiezan a proliferar en los municipios del área metropolitana madrileña apoyadas en los nuevos documentos de planeamiento a escala municipal. Se trata de nuevos modelos de promociones unitarias de viviendas unifamiliares masivas basadas en tipos constructivos pareados, adosados o en hilera, que normalmente no superan los 300 m^2 de parcela y dan como resultado unas densidades medias superiores a las 30 viviendas por hectárea.

Las cooperativas fundadas por sindicatos fueron pioneras en la identificación de la importante demanda de viviendas unifamiliares para las clases medias y acometieron las promociones pioneras en Madrid (Mas, 1999). Un buen ejemplo es la cooperativa Rosa Luxemburgo, fundada en 1979 y vinculada al sindicado CCOO, que realizó promociones, de viviendas adosadas en parcelas de 135 a 300 m^2 en San Sebastián de los Reyes, y en Aravaca (en el municipio de Madrid). Sin embargo, el prototipo más significativo se desarrolla en esos mismos años en Getafe, donde la organización del movimiento vecinal y sindical, a través de siete cooperativas, puso en marcha el plan del llamado *Sector Tres*, de 360 ha dedicadas a 4000 viviendas unifamiliares, mayoritariamente formando conjuntos de viviendas adosadas (Valenzuela & Vázquez, 1991) con un tamaño medio de parcela de 177 m^2 y viviendas de 180 m^2 en dos o tres plantas. Otras iniciativas similares surgen poco después en el nuevo municipio de Tres Cantos y en Rivas-Vaciamadrid, donde el modelo cooperativo vinculado a la vivienda unifamiliar adosada y pareada fue especialmente exitoso.

Desde la década de 1980 las promotoras privadas se suman al negocio de la construcción de viviendas unifamiliares para clases medias en el área metropolitana de Madrid y, sobre todo a partir de la década de 1990 y primera mitad de los 2000, encontramos piezas con viviendas unifamiliares en los nuevos desarrollos de los municipios del sur y este del área metropolitana, bien formando parte de tejidos mixtos con viviendas plurifamiliares, bien como núcleos exclusivamente de unifamiliares. Se pueden señalar los casos de Loranca (apodada Ciudad Jardín) en Fuenlabrada, Residencial Polvoranca en Leganés, El Esparragal y La Colina en Coslada, El Freno y Alhambra en Torrejón de Ardoz o Los Pinos, Los Espartales y La Garena en Alcalá de Henares. En la zona sur destaca de nuevo el municipio de Getafe con una apuesta muy clara por la vivienda unifamiliar masiva, que es una parte esencial de las nuevas piezas residenciales desarrolladas en las décadas de 1980 y 1990: en la pedanía de Perales del Río (Caserío de Perales, Carmen I y Carmen II) y en las nuevas piezas al norte del casco de El Gurullero y El Ventorro Bardalón.

También hay que hacer mención del municipio de Paracuellos del Jarama, situado al norte del área metropolitana y al este del aeropuerto de Barajas, que en 1987 redactan su primer Plan General de Ordenación Urbana que, con modificaciones, quedó aprobado definitivamente en el año 2001. El Plan preveía la construcción de una gran pieza residencial, *Miramadrid*, de 3500 viviendas en 230 hectáreas, con gran protagonismo de las viviendas unifamiliares adosadas, pareadas y aisladas. La construcción de *Miramadrid* se inicia a mediados de la década del 2000 y en diez años estaba prácticamente terminada la edificación residencial dando como resultado un paisaje urbano de baja densidad característicos de las nuevas periferias suburbanas.

Desde mediados de los años 2000 algunos municipios del sur y este metropolitano comienzan

Zona	Viviendas unifamiliares			Total de viviendas		%Viv. unifamiliares	
	1991	2021	tasa crecimt.	1991	2021	1991	2021
Zona Norte	14 574	17 484	20	61 948	127 388	23,5	13,7
Zona Oeste	30 589	35 955	18	58 542	143 076	52,3	25,1
Zona Sur	17 279	26 604	54	282 885	450 456	6,1	5,9
Zona Este	10 069	24 537	144	122 327	226 749	8,2	10,8
AMM	72 511	104 580	44	525 702	947 669	13,8	11
Madrid	62 993	34 500	-45	1 162 944	1 533 222	5,4	2,3

FIG.3 / **Viviendas unifamiliares en totales y porcentajes sobre el total de las viviendas en los años 1991 y 2021**

Fuente: Censos de población y viviendas. Elaboración propia

a desarrollar nuevos ensanches en los que también se incorpora la vivienda unifamiliar masiva como parte del parque residencial. Así ocurre en el ensanche del Cañaveral de Móstoles, en El Bercial en Getafe o en el Ensanche Sur de Alcorcón. De la misma forma, en el municipio de Madrid, en algunos de los nuevos ensanches de la misma época aparecen pequeñas zonas de vivienda unifamiliar combinada con la protagonista vivienda plurifamiliar en manzana cerrada, como en Montecarmelo o Vallecas. Más recientemente, en el nuevo desarrollo de la estrategia del sureste de El Cañaveral, cuya construcción se inicia en 2013, se repite la fórmula y se incorporan algunas manzanas de viviendas unifamiliares adosadas, un modelo que sigue triunfando aquí y en toda región urbana madrileña.

4. La expansión de la vivienda unifamiliar en Madrid y su área metropolitana entre 1975 y 2024

Los datos de los Censos (FIG.3) muestran un claro crecimiento en el número total de viviendas unifamiliares en el área metropolitana de Madrid entre 1991 y 2001, que pasa de 72 511 a 104 580. Sin embargo, la tasa de crecimiento de las edificaciones plurifamiliares ha sido mucho mayor y, por tanto, los porcentajes de vivienda unifamiliar sobre el total del parque de viviendas han descendido en todas las zonas del área metropolitana, con la excepción de la Zona Este, siendo la bajada especialmente acusada en el municipio de Madrid, donde desaparece casi la mitad de las viviendas unifamiliares y el porcentaje ha quedado reducido al 2,3%[8]. Los datos evidencian que en este periodo las cifras totales de unifamiliares por zonas del área metropolitana se han homogeneizado bastante, aunque solo en la Zona Oeste tienen una representación suficiente para resultar definitorias de los paisajes residenciales, mientras que la gran zona residencial del sur, apenas suponen el 5,9% del parque de viviendas.

Estos contrastes por zonas ya son evidentes en el mapa de 1975 (FIG. 4) elaborado a partir de los datos de la Dirección General del Catastro. En el área metropolitana las manchas de parcelas residenciales con vivienda unifamiliar están presentes en todos los cascos históricos y destacan dispersas en los municipios del norte y oeste, donde las urbanizaciones y colonias de clases altas iniciadas en décadas anteriores están ya avanzadas. En estas zonas se alcanzan en 1991 porcentajes máximos de vivienda unifamiliar con respecto al total de la vivienda construida, llegando al 53,3% en el oeste y al 23,5% en el norte. Mientras, el mapa muestra que en los municipios del este y del sur las manchas de unifamiliares están mucho más restringidas al espacio de los cascos y a unas pocas urbanizaciones, casi en su totalidad de origen marginal. Por su parte en el municipio de Madrid aparecen de forma dispersa por su periferia las piezas correspondientes a los tipos anteriormente descritos, con un claro protagonismo de la mitad norte de la ciudad, siendo

[8] La drástica reducción en el municipio de Madrid se debe a la progresiva sustitución, en las zonas de suburbio histórico, de las viviendas autoconstruidas de una planta por edificios plurifamiliares de varias alturas.

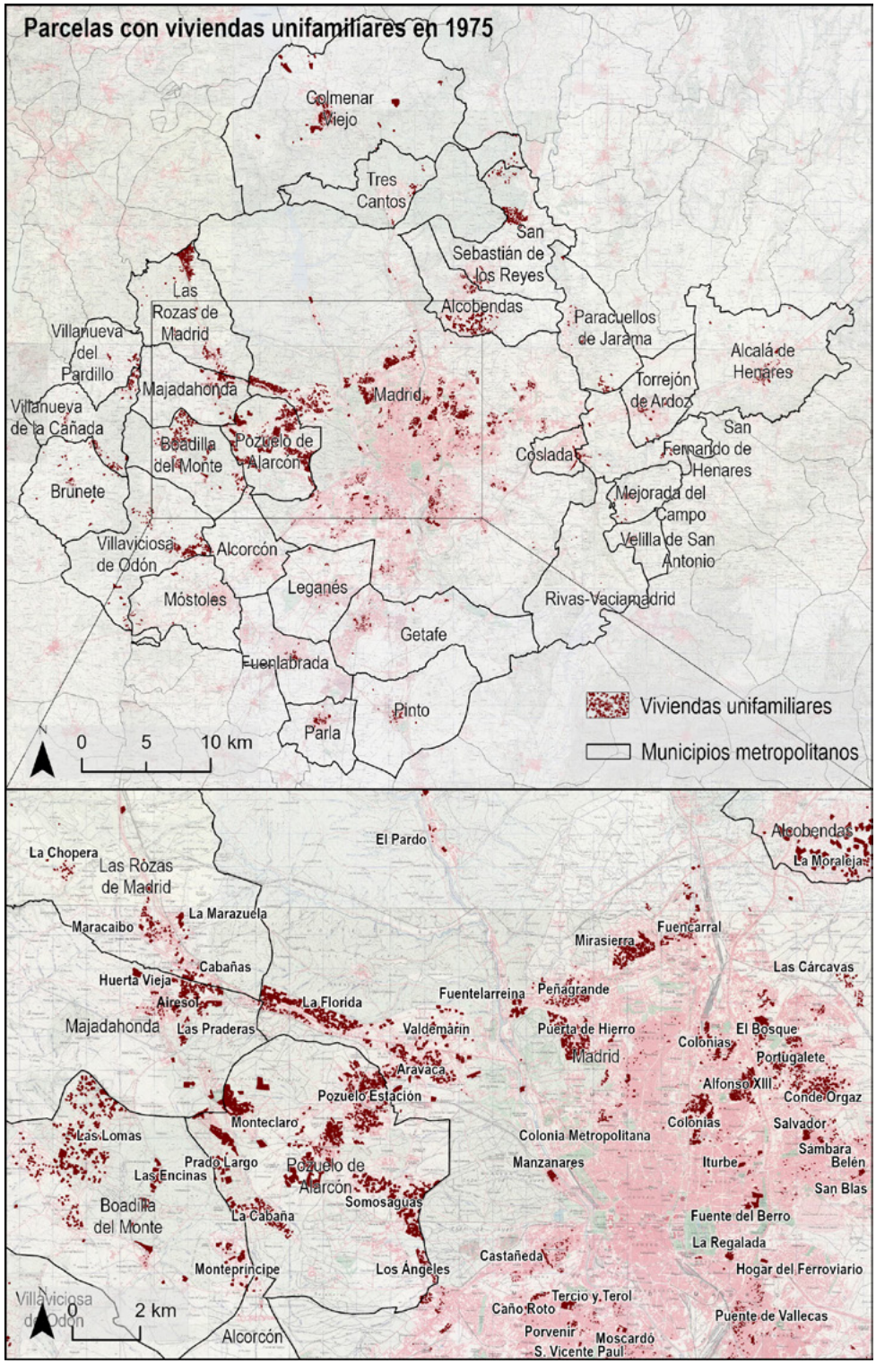


Fig. 4 / Viviendas familiares construidas en Madrid y los municipios del área metropolitana en 1975

Fuente: Dirección General del Catastro, 2024. Fondo del mapa: Primera edición MTN25 (IGN). Elaboración propia

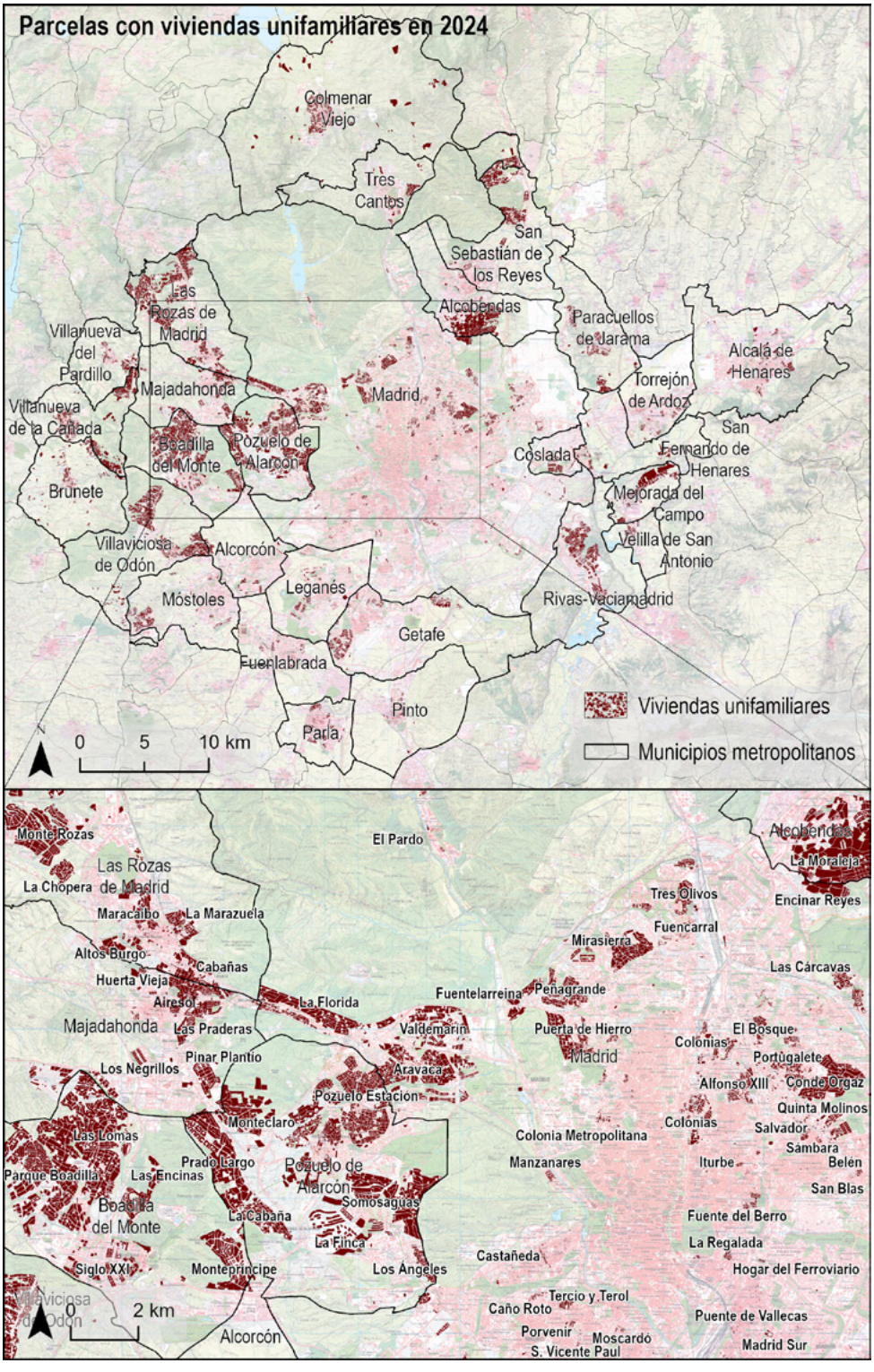


FIG. 5 / **Viviendas familiares construidas en Madrid y los municipios del área metropolitana en 1975**

Fuente: Dirección General del Catastro, 2024. Fondo del mapa: Ediciones más reciente MTN25 (IGN). Elaboración propia

poco más que una excepción en el interior de las rondas del Ensanche.

Por su parte, el mapa de 2024 (Fig. 5) muestra el aumento de la vivienda unifamiliar y su impacto territorial, con la aparición de un gran número de nuevos núcleos en el área metropolitana y la extensión y densificación de los existentes en 1975, con la excepción de los cascos históricos donde la unifamiliar tiende a desaparecer. Los nuevos sectores de unifamiliares crecen especialmente en municipios del oeste, como Las Rozas, Boadilla del Monte y Pozuelo de Alarcón, y surgen como un fenómeno de gran extensión, que cambia la dinámica, en algunos del sur y el este, como Getafe, Parla, Móstoles, Alcalá de Henares, Paracuellos del Jarama, Rivas-Vaciamadrid y Mejorada del Campo, con piezas de viviendas adosadas, pareadas o en hilera de mayor densidad. Por el contrario, en el municipio de Madrid la unifamiliar ha disminuido drásticamente en su borde meridional, por la densificación de los suburbios históricos, la transformación de los cascos, la desaparición de las grandes bolsas de infravivienda y la transformación de algunos grupos de vivienda social, mientras que en la periferia norte y este aumenta en las piezas que aún no se han rematado en 1975 y en zonas próximas a éstas. Como novedad, se observa el uso de tipologías de vivienda unifamiliar en varios planes parciales o nuevos ensanches posteriores al PGOU de 1985, como Tres Olivos, Montecarmelo, Arroyo del Fresno o el Ensanche de Vallecas.

El análisis de esta distribución territorial se completa en la contabilidad del año 2024 (Fig. 6), que individualizaremos por zonas ya que las dinámicas son diferentes en cada una de ellas. Pero antes, los datos generales del área metropolitana ya dejan clara la situación: las 110 562 viviendas unifamiliares suponen tan solo el 11,1% del parque de viviendas y ocupan el 76,4% de suelo residencial total basado en las parcelas catastrales. Este cómputo deja fuera todo el espacio público, las infraestructuras y los equipamientos públicos y privados que conforman estos espacios residenciales de baja densidad, que aquí no atendemos y que podrían modificar esos porcentajes. Por su parte, en la ciudad de Madrid es igualmente llamativo que la escasa presencia de la vivienda unifamiliar, 2,1% del parque de viviendas, suponga una ocupación del 23% del suelo residencial.

Atendiendo a las hectáreas totales que ocupa la vivienda unifamiliar, referidas a las parcelas catastrales residenciales, se observa que los municipios de la Zona Oeste metropolitana son los que más superficie ocupan, con el 53,5% de todo el suelo de unifamiliar del área metropolitana (4059 hectáreas) y un 34,2% de las viviendas. A nivel municipal, hay tres claros protagonistas: Las Rozas, Pozuelo de Alarcón y Boadilla del Monte, los tres primeros municipios de la región por renta de los hogares, donde se localiza el 35,6% del suelo residencial unifamiliar metropolitano. Pozuelo es el segundo municipio por número de viviendas, con 9141, y los otros superan las 5000, al igual que Villanueva de la Cañada y Villaviciosa de Odón, que cuentan con los porcentajes más elevados de viviendas unifamiliares (60,5 y 52,8% respectivamente). Prácticamente toda la zona tiene, además, porcentajes municipales de ocupación de suelo residencial de la vivienda unifamiliar superiores al 75% y unas densidades medias muy bajas (de 7,2 a 16,1 viviendas unifamiliares/hectárea). Por tanto, el oeste metropolitano, con sus altas cualidades ambientales, es en esencia un paisaje suburbano de baja densidad, con un gran protagonismo de la vivienda unifamiliar, dedicada, en general, a la residencia de las clases altas y a los grupos acomodados, en muchos casos formando urbanizaciones cerradas de lujo de muy baja densidad.

En la Zona Norte el peso de la vivienda unifamiliar es mucho menor, 1556 hectáreas (21,2 %) y el 16,2% de las viviendas del área metropolitana, aunque la situación es dispar dentro del propio municipio. El binomio gran superficie ocupada y baja densidad también es característico de Alcobendas (541 hectáreas de extensión y 4,4 viviendas/hectárea), por la presencia de la urbanización de lujo de La Moraleja, y de San Sebastián de los Reyes (373 hectáreas y 7,4 viviendas/hectárea), donde se localizan las urbanizaciones para clases altas de Fuente del Fresno y Ciudalcampo, mientras que Colmenar Viejo y Paracuellos del Jarama despuntan en número y proporción de viviendas unifamiliares con piezas de mayor densidad. En todo caso, los cuatro municipios se caracterizan por el alto consumo de suelo residencial de la vivienda unifamiliar, superando el 70% del total residencial.

Al trasladarnos a la Zona Este los porcentajes se invierten en ocupación del suelo y número de viviendas y aumentan significativamente las densidades medias. Las 1005 ha que suman las parcelas de vivienda unifamiliar suponen el 13,7% del total del suelo unifamiliar del área metropolitana localizándose aquí el 24,3% de estas viviendas, en tejidos de más alta densidad, con una media de 26,7 viviendas/hectárea. Dentro de este sector, destaca el caso de Rivas-Vaciamadrid, el segundo municipio metropolitano por número de viviendas unifamiliares, con 9867 que suponen el 26,7% de

	Municipio	Ha	Viviendas	Ha	Viviendas	% Vivienda unifamiliar		% Suelo unifamiliar		Densidad unifamiliar (viv/ha)	
		Unifamiliares		Residencial total							
Zona Norte	Alcobendas	541	2371	738	42 510	5,6	13,8	73,3	73,9	4,4	11,5
	Colmenar Viejo	315	6449	404	21 816	29,6		77,9		20,5	
	Paracuellos J.	210	4584	243	9689	47,3		86,5		21,8	
	S. S. de Reyes	373	2774	517	36 719	7,6		72,2		7,4	
	Tres Cantos	117	1732	203	19 114	9,1		57.5		14,8	
Zona Oeste	Boadilla Monte	833	5966	964	20 184	29,6	25,7	86,4	82,2	7,2	9,3
	Brunete	137	1582	154	5170	30,6		89,3		11,5	
	Las Rozas	901	5676	1096	32 155	17,7		82,2		6,3	
	Majadahonda	197	3182	420	29 519	10,8		47,1		16,1	
	Pozuelo Alarcón	884	9141	1117	34 246	26,7		79,2		10,3	
	Villanueva C.	448	5297	420	8760	60,5		95,6		11,8	
	Villanueva P.	85	1494	113	6710	22,3		75,1		17,5	
	Villaviciosa Odón	574	5492	606	10 397	52,8		94,8		9,6	
Zona Sur	Alcorcón	66	1199	255	75 858	1,6	5,8	25,7	37,3	18,3	39,2
	Fuenlabrada	61	2495	216	74 537	3,3		28,2		40,9	
	Getafe	218	10 461	429	84 999	12,5		50,9		47,9	
	Leganés	82	3590	294	84 292	4,3		27,7		44,1	
	Móstoles	162	4408	349	86 842	5,1		46,5		27,2	
	Parla	90	4454	246	48 838	9,1		36,6		49,5	
	Pinto	34	1332	122	25 735	5,2		27,3		39,6	
Zona Este	Alcalá de H.	160	6397	394	84 651	7,6	11,1	40,7	60,2	39,9	26,7
	Coslada	73	1992	136	33 075	6,0		53,5		27,4	
	Mejorada Campo	200	2268	227	8862	25,6		88,4		11,3	
	Rivas-V.	401	9867	530	36 971	26,7		75,5		24,6	
	S. Fernando H.	70	1662	108	16 837	9,9		65,0		23,8	
	Torrejón Ardoz	63	2.07	221	56 339	5,0		28,4		44,7	
	Velilla S. Antonio	38	1890	53	6186	30,6		72,0		49,3	
Total AMM		**7334**	**110 562**	**10 623**	**1 000 011**		**11,1**	**76,4**		**15,1**	
Madrid		**1277**	**35 498**	**5560**	**1 684 985**		**2,1**	**23,0**		**27,8**	

Fig.6 / Suelo residencial, número de viviendas y porcentajes de unifamiliares y del suelo residencial ocupado con la densidad de los tejidos residenciales por municipios de las zonas del área metropolitana y Madrid

Fuente: Dirección General del Catastro, 2024. Elaboración propia

parque de viviendas y consumen el 75,5% de suelo residencial, 401 hectáreas. Por número de viviendas le sigue Alcalá de Henares con 6397, aunque solo suponen el 7,6% del total de, eso sí, ocupando el 40% del espacio residencial a pesar de que la densidad sea de casi 40 viviendas/hectárea. Con densidades medias elevadas también aparecen Torrejón de Ardoz (44,7 viviendas/hectárea) y Velilla de San Antonio (49,3 viviendas/hectárea), núcleos donde el modelo unifamiliar denso tiene mucho peso. Un caso distinto es Mejorada del Campo, donde el elevado porcentaje de suelo residencial de vivienda unifamiliar, 88,4 %, responde a las grandes parcelaciones de baja densidad del exterior del municipio, que se combinan con promociones más densas en centro urbano.

Finalmente, la Zona Sur se caracteriza por la mayor densidad media de viviendas unifamiliares por hectárea: 39,2. Alberga en su territorio el 25,3% de este tipo de viviendas del área metropolitana en tan solo el 9,7% del suelo de unifamiliares. A nivel municipal Getafe, con el mayor número de viviendas unifamiliares, 10 461, como ya se ha señalado, es el mejor ejemplo de la expansión desde 1980 de los conjuntos de vivienda unifamiliar densa, con una media de 47,9 viviendas/hectárea. En todo caso, este tipo de viviendas solo suponen el 12,5% del parque, aunque ocupan el 50,9% del suelo residencial. Con un número importante de unifamiliares y densidades elevadas también aparecen Parla y Leganés, mientras que Móstoles y Alcorcón, a pesar de tener piezas densas, registran una menor densidad media por la presencia de las urbanizaciones de unifamiliares en parcelas de mayor tamaño de Parque Coimbra, Pinares Llanos y parte de Campodón y el Cerrón. Con todo, el sur metropolitano, es donde los conjuntos de viviendas unifamiliares densos tienen más entidad y marcan el paisaje residencial, a los que se suman Rivas y Alcalá de Henares en el este y Paracuellos del Jarama en el norte.

5. Conclusiones

De todo lo expuesto se deduce como resultado principal el importante papel jugado por la vivienda unifamiliar, en todas sus modalidades, en la construcción de las sucesivas periferias del área urbana madrileña. Se trata de una constatación espacial y sobre todo de significado cultural, en la medida en que ha estado ligada a la emergencia de necesidades de vivienda acuciantes (suburbio histórico, urbanización marginal, promoción pública) y aspiraciones primero de la burguesía en alza (colonias históricas, urbanizaciones de lujo) y luego de la clase media (parcelaciones ilegales, urbanizaciones masivas de adosados).

Las distintas dinámicas que han marcado la génesis y tratamiento de estos sectores residenciales han creado paisajes diferenciados que en este trabajo se han tratado de identificar y definir para valorar la amplitud real de la suburbanización en Madrid y su huella en las sucesivas periferias. Cada uno de los nueve tipos de paisajes residenciales de vivienda unifamiliar presenta características y procesos territoriales singulares, provoca críticas y evoca sentimientos distintos y se adscribe a grupos sociales con capacidades económicas muy diferentes.

Un asunto esencial es la supervivencia desigual de estos paisajes residenciales a través del tiempo y las presiones especulativas que impulsan su densificación y renovación en las primeras periferias cuando adquieren, a finales del siglo XX, una centralidad relativa. Las mayores metamorfosis se han producido en las áreas de vivienda informal ya sea en suburbio histórico o en urbanizaciones marginales. En pocos núcleos permanece con cierta preeminencia la vivienda unifamiliar renovada, tras las mejoras de infraestructuras y dotaciones. Esta dinámica también se ha impuesto sobre las promociones públicas y, en menor medida, sobre las colonias históricas, nacidas en su mayoría con umbrales de calidad elevados.

Estrechamente asociada con la desaparición de amplias zonas de vivienda unifamiliar de marcado carácter rural, ya sea en los antiguos cascos históricos, en promociones públicas, en colonias históricas o en barriadas de infravivienda, hay que destacar la difusión de reivindicaciones patrimoniales, teñidas de nostalgia, que apenas están teniendo respuesta en la protección de inmuebles en la periferia. La pérdida de la memoria de los lugares y, con ella, tanto de la lucha vecinal, como de la utopía que envolvió algunas experiencias de la ciudad jardín actúa como un lastre para la cohesión y la implicación ciudadana. Esta capacidad de evocación de memoria, identidad y lucha por la vivienda de estos paisajes contrasta con la imagen asociada con los conjuntos masivos de viviendas adosadas, símbolos de la especulación, el despilfarro, la banalidad y los impactos ecológicos del modelo de suburbanización, pese a tener su origen en el logro de un ascenso social, también con la de los conjuntos de vivienda unifamiliar de lujo y su imitación, por las clases medias, de las parcelaciones ilegales, ligadas ambas a un contacto

con la naturaleza o el campo e independencia de la ciudad.

Finalmente, por sus repercusiones en la diferenciación social del espacio y en los paisajes residenciales dominantes tan diferentes que se muestran en la periferia del área urbana madrileña, hay que subrayar el gran contraste existente, especialmente en el área metropolitana, a ambos lados de la diagonal de la desigualdad trazada en sentido noreste-suroeste. En el primer ámbito, domina el modelo de dispersión espacial, de ciudad fragmentada y difusa propia de las grandes urbanizaciones unifamiliares de viviendas aisladas, donde los pareados y los bloques bajos formando manzanas cerradas son complementos más recientes. Por el contrario, las zonas sur y este, con una menor presencia de viviendas unifamiliares que los anteriores, son de dominio de los conjuntos masivos formados por viviendas adosadas concentradas en extensiones menores con una densidad notablemente superior, y de los principales sectores de parcelaciones ilegales más marginales.

6. Bibliografía

Almodóvar-Anaya, R. & Durán-Salado, M. I. (2019): Procesos de patrimonialización en la vivienda social del Movimiento Moderno en Sevilla. Visiones expertas y experiencias vecinales. En J.L. Gómez Villa, *Re-HABITAR el Carmen: Un proyecto sobre patrimonio contemporáneo* (260-271). Junta de Andalucía, Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico https://idus.us.es/handle/11441/106363 .

Atlas Digital de las áreas Urbanas. (2021): Ministerio de Vivienda y Agencia Urbana. Número de viviendas, Viviendas en edificio residencial con una vivienda https://atlasau.mivau.gob.es

Barreiro, P. (1992): *Casas baratas: la vivienda social en Madrid 1900-1939*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

Brandis, D. (1983): *El paisaje residencial de Madrid*. Madrid. Ministerio de Obras Públicas.

Brandis, D. (2024): La transformación de un paisaje urbano singular de la periferia. La Ciudad Lineal de Arturo Soria, Madrid. En E. Canosa & A. García & G. Madrazo & E. Sáez. (Coords.) *Paisajes de la desigualdad en las periferias*, (45-72), Valencia: Tirant Humanidades.

Busquets, J. (1999): *La urbanización marginal*. Barcelona: Ediciones UPC.

Canosa, E. & García, A. (2014): Segregación y fragmentación social en la región urbana madrileña: los modelos residenciales de las clases altas en la ciudad. En J.J. Michelini (Ed.), *Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América Latina* (124-145). Los Libros de la Catarata.

Canosa, E. & García, A. (2016): Mejorar el ambiente urbano para dignificar a los ciudadanos. Algunas propuestas madrileñas para ruralizar las ciudades. En M. Frolova (Ed.), *Relación entre la sociedad y el medio ambiente en la Geografía Moderna* (131-147). Universidad de Granada.

Canosa, E. & García, A. (2018): The Failure of Eco-Neighborhood Projects in the City of Madrid (Spain). *Urban Science*, 4: 111, https://doi.org/10.3390/urbansci2040111

Canosa, E. (2002): Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 133-134, 545-564. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75296

Capel, H. (2002): *La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Ediciones del Serbal.

Comunidad de Madrid (1984): *Urbanizaciones ilegales. Programa de Actuación y Catálogo*. Centro de Información y Documentación Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, 2 vol.

Alguacil, J. & Denche, C. (1991): La vivienda, cambios en la simbología, uso y lenguaje. *Documentación Social*, 85, 33-46.

Engel, Ph. (dir.) (2024): *Suburbia. La construcción del sueño americano*. CCCB y Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona.

Ezquiaga, J.M. (1983): Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable: nuevas formas de consumo del espacio en los márgenes de la ley del suelo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (56), 59–72. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81718

Ezquiaga, J.M. & Fernández, A.L. & Inglés, F. (1987): Las colonias de viviendas unifamiliares: el discreto desencanto de la utopía. *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, (74), 71-86. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82211

Eurostat (2023): Type of housing, 2022 (as % of the total population). In *Housing in Europe – 2023 edition*. Interactive publications. https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023

García Carballo, A. (2014): Urbanizaciones de lujo y segregación residencial de las clases altas en Somosaguas, Pozuelo de Alarcón (Madrid). *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 94, 125-144. https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/view/10448

García Carballo, A. (2023): La segregación residencial de las clases altas en la periferia de Madrid. En E. Canosa, A. García, G. Madrazo y E. Sáez (Coord.), *Paisajes de la desigualdad en las periferias* (65-102). Valencia, Tirant Humanidades.

García-Bellido, J. (1986): La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (69), 9-52. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82085

Gateau, M. & Marchal, H. (2020): *La France pavillonnaire. Enjeux et défis*. Levallois-Perret, Bréal.

Herce, M. (1975): El consumo de espacio en las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (4), 45-56. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80670/50255

Hirt, S. (2014): *Zoned in the USA*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

INE (2024): Censo de Población y Vivienda 2021. Resultados definitivos. Viviendas por tipo de edificio. Viviendas en edificio residencial con una vivienda. https://www.ine.es/Censo2021/Inicio.do?L=0

Jiménez, V & Campesino, A. (2018): Deslocalización de lo urbano e impacto en el mundo rural. *Cuadernos Geográficos*, 57, (3), 243-266. https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/6239

Leira, E. & Gago, J. & Solana, I. (1976): Madrid: Cuarenta años de crecimiento urbano. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* (2-3), 43–66. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80714

López de Lucio, R. (2003): Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid. *Urban* (8), 124-161.

López de Lucio, R. (2012): *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad. Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-2010*. Madrid https://oa.upm.es/40092/

López, D. & Mulero, A. (2022): Las parcelaciones ilegales en España: expansión y efectos de un urbanismo irregular en el entorno de la ciudad reglada. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 42, (1), 157-182. https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/81800

Madrazo, G. & García, Á. & Sáez, E. (2024): Apropiación y gestión de la naturaleza en la periferia noroeste de la ciudad de Madrid. En *La ciudad "veinte-treinta": miradas a los espacios urbanos del siglo XXI*: Actas del XVII Coloquio de Geografía Urbana, I Coloquio Internacional de Geografía Urbana Valladolid-Burgos, Asociación Española de Geografía, (1073-1082). https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/6682f6b37458fa3b46c8162e?lang=ca

Manville, M. & Monkkonen, P., & Lens, M. (2019): It's Time to End Single-Family Zoning. *Journal of the American Planning Association*, 86(1), 106–112. https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1651216

Marchal, H. & Stébé, J.M. (2023): *Le pavillon, une passion française*. París, PUF.

Martínez, J. & Hernández, F. & Ruiz-Rivas, U. (2023): Informe final del proyecto "Diagnóstico de los usos y necesidades energéticas de la población de la Cañada Real Galiana". *Universidad Carlos III de Madrid*. https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/89ea001f-3704-42ed-88c3-182cc679e82e/content

Mas Hernández, R. (1999): Periferias urbanas y nuevas formas espaciales. En R. Domínguez (Coord.), *La ciudad. Tamaño y crecimiento*, (201-233). Universidad de Málaga.

Mascia, C. (16/09/2023): La "Francia fea" y el desprecio social. *El País*. https://elpais.com/opinion/2023-09-16/la-francia-fea-y-el-desprecio-social.html

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2021): *Atlas Digital de las áreas Urbanas*. https://atlasau.mivau.gob.es

Monclús, F.J. (1998): Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. En F. Monclús (Ed.). La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 5-15.

Montes, J. & Paredes, M. & Villanueva, A. (1976): Los asentamientos chabolistas en Madrid. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 2-3), 159-172. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80712

Moya González, L. & Fernández Salgado, C. (2019): Réquiem por un patrimonio desaparecido: los conjuntos modernos de vivienda pública demolidos en Madrid. *Revista de Arquitectura y Urbanismo*, 382 (IV), 50-53. http://www.revistaarquitectura.com/labs#article-0-2

Moya, L. & Fernández, C & Escamilla, F. (2021): *Atlas de la vivienda pública. Madrid 1940-2010*. Ediciones Asimétricas.

Muñoz, F. (2005): La producció residencial de baixa densitat. Barcelona: Diputació de Barcelona,

Nel·lo, O. (2011): Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 43 (167), 81-98. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76036

Olazábal, E. & Bellet-Sanfeliu, C. (2018): Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011). *Cuadernos geográficos*, 57 (2), 189-210. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80714/50298

Olazábal, E. & Bellet-Sanfeliu, C. (2019): De la ciudad compacta a la ciudad extensa. Procesos de urbanización recientes en áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 39 (1), 149-175. http://dx.doi.org/10.5209/AGUC.64681

Prieto, P. & Romero, V. & Moyano, A. & Solís, E. & Coronado, J.M. (2018): Identificación, clasificación y análisis de las formas urbanas en ciudades medias: aplicación a las capitales provinciales de Castilla-La Mancha. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38, (1), 87-112. https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/60470

Rubio, A. (2022): La España fea. El caos urbano, el mayor fracaso de la democracia. Madrid: Debate.

Sambricio, C. (2003): Los orígenes de la vivienda obrera en España: higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo. En C. Sambricio (Ed.), *Un siglo de vivienda social (1903/2003). Tomo I* (30-45). Nerea, Ayuntamiento de Madrid y Consejo Económico y Social de España.

Santos, J.M. & García, F.J. (2012): La vivienda unifamiliar, fenómeno característico de la ciudad dispersa. Contrastes sectoriales en la aglomeración urbana de Madrid. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 32, (1), 153- 179. https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/39312

Shurupov, N. & Molinero-Parejo, R. & Rodríguez-Espinosa, V. M. & Aguilera-Benavente, F. (2023): Clasificador Catastral: complemento de QGIS para la clasificación de los usos del suelo urbano a nivel de parcela. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 97. https://doi.org/10.21138/bage.3280

Solà-Morales, M. de (2003): *Las formas de crecimiento urbano*. 1ª edición 1997. Barcelona: Ediciones UPC https://urbanitasite.wordpress.com/wp-content/

uploads/2019/11/de-solc3a1-las-formas-de-crecimiento-urbano.pdf

Tellez, S. & Andrada, B. (1999): *Colonias de chalets en Madrid*. Caja Madrid Obra Social.

Valenzuela, M. (1983): "Las sociedades constructoras benéficas, una respuesta paternalista al problema de la vivienda obrera. Su incidencia en la configuración de la periferia madrileña (1875-1921)". *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, XX, 63-96 https://www.uam.es/FyL/documento/1446789206128/AnalesDelInstitutoDeEstudiosMadrilenosTomoXX_1983.pdf

Valenzuela, M & Vázquez, C. (1991): Promoción cooperativa y nuevas periferias residenciales en el área metropolitana de Madrid. *XII Congreso Nacional de Geografía. Sociedad y territorio*. Valencia: AGE-Universitat de València https://www.uam.es/FyL/documento/1446789742496/XIICONGRESONACIONALGEOGRAFIA_1991.pdf

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 737-754
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.13

CC BY-NC-ND



Democratización de la movilidad e integración territorial: los procesos de consolidación y difusión de las grandes áreas urbanas

José Manuel Gómez-Giménez [1]
Ana Sanz-Fernández [2]

[1] [2] Profesor/a Ayudante Doctor/a en Sostenibilidad y Regeneración Urbana
[1] Arquitecto. Graduado en Ciencia Política y de la Administración
[2] Arquitecta
[1] Departamento de Ingeniería Topográfica y Cartografía. Universidad Politécnica de Madrid
[2] Departamento de Teoría de la Señal y Comunicaciones. Universidad Rey Juan Carlos

Resumen: Los empleados que trabajan en un municipio distinto al de su residencia no han dejado de aumentar desde 1975. Este fenómeno está vinculado a la emergencia de complejos procesos de integración entre diferentes mercados locales de proximidad, que anteriormente funcionaron de forma diferenciada. A ello han contribuido factores como la expansión reticular de las infraestructuras de transporte, el aumento de la tasa de motorización o la escasez de viviendas asequibles en las zonas centrales. Como resultado, hoy podemos delimitar áreas funcionales intermunicipales donde la ciudadanía y los agentes económicos despliegan sus estrategias de posicionamiento para acceder a los mercados laborales e inmobiliarios del conjunto. Aunque esta realidad es más evidente en las grandes áreas metropolitanas, la integración funcional opera en todas las escalas, también en el medio rural. Los procesos de concentración urbana se combinan hoy con una extensa difusión de sus

Recibido: 08.10.2024; Revisado: 10.03.2025
(1) Correo electrónico: jm.gomez@upm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4513-0725
(2) Correo electrónico: ana.sanz@urjc.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9990-3626

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i PID2021-126190OB-I00, dentro del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, financiado por MCIN /AEI /10.13039/501100011033 / FEDER, UE.

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

externalidades sobre el territorio, especialmente en torno a las áreas con mayor dinamismo inmobiliario. Además, esta extensión aparece desvinculada de los límites administrativos, lo que dificulta la implementación de políticas efectivas. Todo ello tiene repercusiones ecológicas y sociales, tanto incrementales como paliativas, que es necesario considerar para mejorar nuestros sistemas de gobernanza y planificación territorial.

Palabras clave: Mercados locales de trabajo e inmobiliarios; Integración funcional; Áreas urbanas funcionales; Áreas metropolitanas.

Democratization of mobility and territorial integration: the processes of consolidation and diffusion of the large urban Areas

Abstract: Employees working in a municipality different from their place of residence have been steadily increasing since 1975. This phenomenon is linked to the emergence of complex processes of integration between different neighbouring local markets, which previously operated separately. Contributing factors include the networked expansion of transport infrastructure, the rise in motorisation rates, and the shortage of affordable housing in central areas. As a result, it is now possible to delineate intermunicipal functional areas where citizens and economic agents develop their positioning strategies to access the labour and real estate markets. Although this reality is more evident in large metropolitan areas, functional integration operates at all scales, including rural areas. Urban concentration processes today coexist with the widespread diffusion of their externalities across the territory, particularly around areas with greater real estate dynamism. Moreover, this expansion is detached from administrative boundaries, making the implementation of effective policies more challenging. All these dynamics entail both incremental and mitigating ecological and social repercussions, which must be considered to improve governance and territorial planning systems.

Keywords: Local labour and real estate markets; Functional integration; Functional Urban Areas; Metropolitan areas.

1. Introducción: integración territorial y metropolización

La democratización de la movilidad y la integración territorial son procesos fundamentales en la consolidación de las áreas urbanas y en la difusión de sus dinámicas de urbanización extendida. Estos fenómenos han transformado profundamente la forma en que los territorios se conectan y se estructuran, principalmente a través de la mejora de las infraestructuras de transporte y la creciente accesibilidad al vehículo privado. En las grandes áreas metropolitanas estos procesos han generado nuevos paisajes urbanos y oportunidades de desarrollo, aunque no exentos de grandes desafíos socioambientales.

El motor de la integración territorial ha sido la tendencia a la separación de los espacios de residencia y de trabajo, algo posible gracias a la expansión y mejora de los sistemas de transporte, tanto públicos como privados. Particularmente, la *democratización* del automóvil ha permitido que crecientes segmentos de la población accedan a áreas residenciales cada vez más alejadas de sus centralidades sociolaborales, mayoritariamente ubicadas en los núcleos urbanos, creando complejos patrones de movilidad que superan las antiguas limitaciones geográficas y administrativas. Las redes ferroviarias, autopistas y vías de alta capacidad han contribuido a reducir las distancias temporales entre distintos puntos del territorio. Esto ha facilitado un fenómeno conocido como *commuting* o movilidad pendular, donde las personas residen en un lugar y trabajan o desarrollan su tiempo de ocio en otro, a kilómetros de distancia; generando nuevos interrogantes sobre la sostenibilidad de estos desplazamientos y sus repercusiones en la calidad de vida de los trabajadores.

Esta capacidad de desplazarse con facilidad ha favorecido un nuevo tipo de integración territorial que no está restringida a las áreas metropolitanas. El fenómeno del *commuting* se ha

extendido también a las zonas rurales y a las áreas urbanas de menor tamaño, promoviendo una mayor interacción entre diferentes asentamientos. No obstante, esta integración no ha traído consigo un cambio sustancial en las dinámicas de la desigualdad territorial. Si bien el acceso a medios de transporte puede permitir que algunas personas opten por residir en el medio rural mientras trabajan en núcleos urbanos más grandes, esta posibilidad no está generando nuevas oportunidades laborales ni económicas de manera significativa en los territorios más alejados. De hecho, muchas zonas interiores de la España peninsular continúan sufriendo los efectos del vaciamiento demográfico y la falta de oportunidades laborales.

En contraste, el paisaje urbano en torno a las mayores metrópolis del país ha experimentado un cambio considerable. Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga o Bilbao han visto cómo su desarrollo urbano se ha extendido hacia la periferia, conformando áreas metropolitanas de extensión creciente y cada vez más interrelacionadas. Esta expansión no solo ha aumentado la extensión física de las ciudades, sino que también ha generado nuevos retos de gobernanza y gestión. La fragmentación administrativa de los municipios que conforman estas áreas metropolitanas dificulta la planificación coordinada, lo que genera tensiones en torno a la gestión de infraestructuras de transporte y servicios públicos. Estos desafíos demandan una reflexión sobre la coordinación entre entidades locales.

2. Hipótesis y bases conceptuales de la integración territorial

En este contexto, es importante distinguir entre tres tipos de realidades territoriales interrelacionadas que emergen de esta integración funcional, entendida como la fusión progresiva de mercados locales anteriormente diferenciados en un único sistema territorial integrado, y que conviene diferenciar de manera adecuada:

- Áreas metropolitanas: Se forman en torno a grandes ciudades con alta concentración de población y actividades económicas, estructurando la mayor parte de las relaciones residencia-empleo en su entorno. Para su consolidación, requieren una masa crítica mínima, es decir, una metrópolis impulsada por el crecimiento demográfico, la inmigración, la expansión de servicios, la inversión y el desarrollo tecnológico (Esteban Alonso, 1981, pp. 22-23). Su integración territorial implica la expansión urbanizadora más allá de los límites urbanos tradicionales, acompañada por el desarrollo de infraestructuras de transporte en una relación de causalidad bidireccional.

  La consideración metropolitana depende del establecimiento de unos umbrales cuantitativos que estarán muy relacionados con el contexto regional considerado. A nivel internacional, se establecen mínimos de entre 200 000 y un millón de habitantes. En este artículo, se analizarán las áreas metropolitanas españolas que superan esta última cifra.

  En cualquier caso, aunque la metropolización concentra gran parte del crecimiento demográfico, no es el único proceso de integración territorial existente. Las áreas metropolitanas son solo tipos específicos y muy complejos de áreas urbanas funcionales y, por tanto, posibles configuraciones socioespaciales de unidades de mercado integradas en términos laborales e inmobiliarios.

- Áreas urbanas funcionales (grandes, intermedias o pequeñas): Se organizan en torno a núcleos urbanos más pequeños que las metrópolis y también presentan una integración centro-periferia, con el *commuting* como factor clave. No obstante, la expansión urbanizadora suele ser más limitada o incluso inexistente. En muchas de ellas, la interacción entre el territorio circundante y los núcleos urbanos, facilitada por las infraestructuras de transporte, será una mera estrategia de supervivencia frente a la emigración.

- Mercados locales integrados (en el medio rural): En las áreas más alejadas de los grandes núcleos urbanos, la integración funcional da lugar a sistemas de geometría variable en torno a centralidades comarcales o nodos de sostenibilidad para la provisión de servicios públicos y privados. La movilidad pendular sigue siendo el principal mecanismo de integración de los mercados sociolaborales rurales (Camarero Rioja (Coord.) & al., 2009, p. 48). Si bien la mejora en la conectividad ha facilitado el acceso a servicios y productos antes inaccesibles, no ha sido suficiente para revertir la despoblación y la escasez de oportunidades laborales en muchas zonas rurales de la España peninsular. Una vez más, se trata de una alternativa a la emigración en territorios que continúan en declive demográfico y económico.

Para explicar estas realidades territoriales, todas ellas basadas en la multiplicación de los puntos de acceso a un determinado mercado laboral e inmobiliario integrado, se pueden considerar tres factores interrelacionados que las posibilitan:

- Primero, la ya mencionada expansión de las redes e infraestructuras de transporte, que se generalizó en el país más allá de las grandes metrópolis a partir de la década de 1980 y particularmente tras la entrada del país en la Comunidad Económica Europea.
- Segundo, la democratización de la movilidad individual. Según la Dirección General de Tráfico (DGT), España contaba con 10 vehículos por cada 1000 habitantes en la década de 1960. Tras el fuerte crecimiento del desarrollismo eran 200 en 1975. Desde entonces no ha dejado de crecer y en la actualidad se encuentra cerca de los 550 turismos por cada 1000 habitantes.
- Tercero, la disminución de los costes temporales y económicos ligados al transporte que ofrecen las tecnologías de información y comunicación a través del teletrabajo. En todo caso, se trata de una oportunidad que solo está al alcance de segmentos muy determinados del mercado laboral y cuya implantación está experimentando tendencias multidireccionales aún difíciles de valorar en la actualidad. En cualquier caso, la pandemia de COVID-19 supuso un importante impulso a estas prácticas, permitiendo un alejamiento aún mayor entre los lugares de residencia y trabajo.

Además, podría hablarse de varias variables contextuales de nuestra realidad socioterritorial que han actuado como inductores o aceleradores de los procesos de integración territorial:

- Primero, la rápida concentración de las oportunidades laborales en torno a las mayores áreas urbanas, especialmente las metropolitanas, con la rigidez y tensionamiento añadido que ello ha supuesto para sus mercados inmobiliarios dado el contexto sociopolítico actual.
- Segundo, el aumento de la flexibilidad laboral a lo largo de la vida de los trabajadores en un contexto de creciente polarización de un mercado dual cuyo segmento precario e inestable afecta sobre todo a los jóvenes y a los inmigrantes económicos. De este modo, la revalorización de los salarios se sitúa muy por debajo de la escalada en el mercado inmobiliario (Martínez & Gil, 2024). Y, además, es previsible que se experimenten varias modificaciones del lugar de trabajo a lo largo de la vida laboral, pero difícilmente se podrá actualizar el lugar de residencia después de optar por la compra.
- Tercero, la aparición de rentables oportunidades de explotación de los activos patrimoniales edificados en nuestras ciudades, más allá del uso residencial mediante alquiler o traspaso de la propiedad. Están relacionados con la conversión de los nodos urbanos en grandes centros de ocio y negocio que han puesto sobre la mesa usos alternativos muy lucrativos ligados a procesos de reconversión, gentrificación y turistificación. Evidentemente, todo ello guarda relación con la explosión de la movilidad tanto a escala regional como planetaria y con la creciente concentración económica en torno a un número finito de grandes centralidades urbanas.

Unido a todo ello encontramos razones personales, individuales y subjetivas, que se insertan en la teoría de la elección racional, pero que descansan sobre los factores y circunstancias arriba mencionados.

3. Integración funcional y reconfiguración del sistema urbano español (1975-2025)

Los procesos de urbanización en España han sido tardíos si los comparamos con los que se han producido en otros países de Europa occidental. Sin embargo, la convergencia ha sido muy rápida a partir de mediados del siglo XX. La intensidad que los ha caracterizado comenzó a fraguarse con la consolidación de la transición demográfica. España cambió de forma radical a lo largo del siglo XX en consecuencia con los intensos procesos de urbanización y terciarización económica que experimentó su territorio, a pesar del nuevo retraso que le supuso la Guerra Civil y su postguerra. Los procesos de urbanización concentrada no han parado de ganar peso relativo desde entonces y en conjunto han acogido el 88% de todo el crecimiento demográfico experimentado por España durante los siglos XX y XXI. El ritmo fue incrementándose paulatinamente hasta 1950, y a partir de entonces la pendiente comenzó a adquirir fuerza. En la década de 1950 a 1960 de forma moderada, entre 1960 y 1970 registrando su mayor ritmo y desde 1970 hasta 1975 manteniéndolo, aunque ya evidenciando

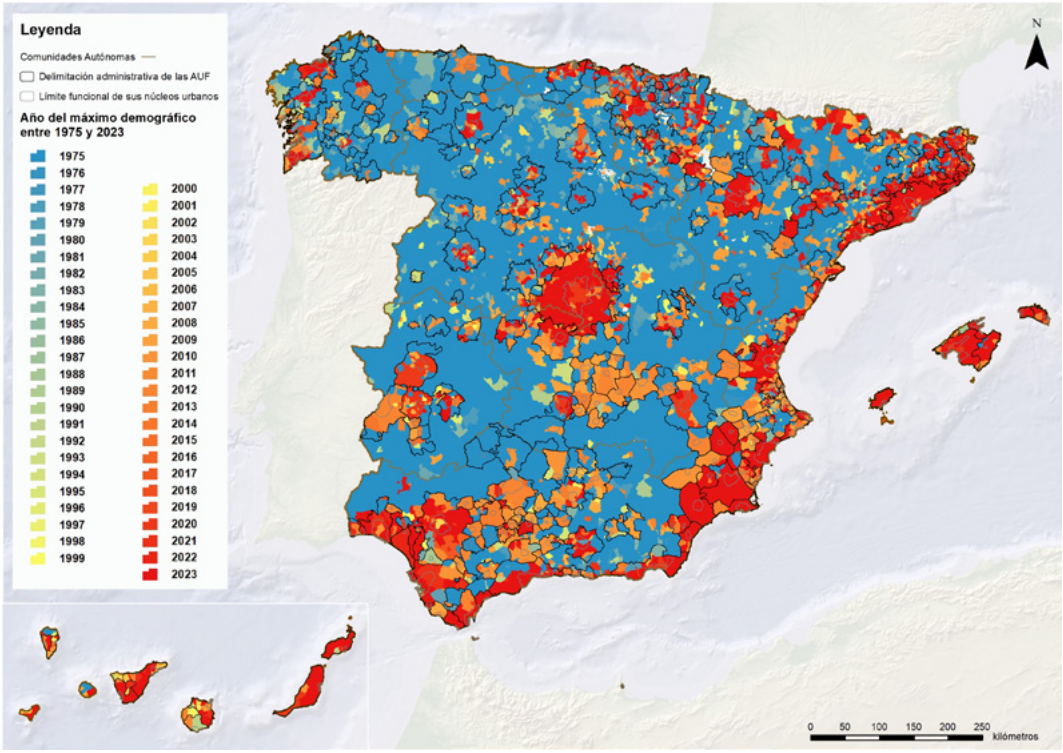


Fig. 1 / Año del máximo demográfico alcanzado por cada municipio español entre 1975 y 2023

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

una ligera frenada respecto a la década anterior.

Desde 1975, los municipios españoles han experimentado dinámicas de desarrollo demográfico muy dispares. El crecimiento sostenido ha sido un fenómeno que muy pocos han logrado. De hecho, casi el 60% de ellos no ha vuelto a alcanzar la cifra de población que tenía entonces. Entre los que sí lo han hecho, el 16% del total, más de tres cuartas partes se concentran en la costa mediterránea, las islas Baleares y Canarias, y la región central en torno a Madrid (Fig. 1).

Como se verá en adelante, muchos de sus crecimientos a comienzos del nuevo siglo estuvieron ligados a la llegada de más de 7 millones de inmigrantes internacionales, que ocuparon en ellas los trabajos vinculados al entonces pujante sector de la construcción, al reemplazo generacional en ocupaciones poco deseadas por los autóctonos y a la creciente demanda asistencial por parte de una población local sobreenvejecida.

3.1. Metodología de análisis: las áreas urbanas funcionales

Según los Censos de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística (INE), el *commuting* intermunicipal ha pasado de ser una realidad para el 37,6% de las personas ocupadas en 2001, al 43,2% en 2011 y al 58,7% en 2021. Por lo tanto, en la actualidad seis de cada diez españoles se desplazan habitualmente a un municipio distinto al de su residencia para trabajar. Y cuatro de ellos, lo hacen en vehículo privado (Ferri & París, 2019). En este sentido, la utilización del *commuting* como indicador principal para delimitar los procesos de integración funcional entre los diferentes territorios resulta lógica. Lamentablemente esta tarea se enfrenta a las limitaciones de los datos disponibles. Por un lado, los Censos españoles disponen de las matrices municipales de movilidad cotidiana residencia-trabajo desde 2001. Sin embargo, estos han tenido varias limitaciones vinculadas con el estricto requerimiento de anonimizar los datos. La más importante de ellas es que solo se introducían como destinos los municipios

urbanos, lo que impedía delimitar mercados locales de trabajo en torno a las centralidades rurales de menor tamaño. Por otro lado, desde 2020 el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) realiza estudios de movilidad con Big Data que utilizan como fuente principal el posicionamiento de los teléfonos móviles (el INE también comenzó un proyecto experimental parecido que en la actualidad no cuenta con continuidad). Sin embargo, en este caso, además de las limitaciones propias derivadas del cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, encontramos nuevas limitaciones tecnológicas ligadas a las posibilidades de triangulación que ofrecen las antenas de telefonía. La zonificación de las matrices origen-destino permiten llegar al nivel distrital en el caso de las grandes concentraciones urbanas, pero agrupan diferentes municipios en el medio rural, lo que dificulta aún más el seguimiento de sus dinámicas de integración funcional.

El análisis de los procesos de integración territorial se basará en las delimitaciones de los procesos funcionales obtenidas a partir de datos de movilidad de 2021, que han sido una revisión de las obtenidas con datos de 2019 y 2011 (Gómez Giménez, 2022; Gómez Giménez & al., 2020). Todas parten del concepto de "área urbana funcional", definida como un núcleo con alta densidad de actividades, flujos y personas (en términos contextuales) y el área de influencia que genera, funcionalmente dependiente, sobre un fluido espacio territorial circundante, más o menos dilatado. Esta conceptualización evita los requisitos de elevada concentración poblacional inicial y transferencia del desarrollo urbanizador a las zonas de dependencia funcional, típicos del fenómeno metropolitano. Así, se ampliará la visión del amplio espectro de hechos urbanos que aparecen en nuestro territorio.

Como algunos autores ya han enunciado «*la ausencia de frontera determina que el ecosistema urbano tan solo pueda ser definido, delimitado, en función de un gradiente de urbanización, de intensidad de la edificación, de extensión e influjo de las infraestructuras de comunicación, de actividad y estructura económica, de movilidad de mercancías y de personas, de articulación del medio, así como de impacto ecológico*» (Roca Cladera, 2003, p. 30). En este sentido, las delimitaciones en términos unívocos de pertenencia o no a un área urbana resultan puramente coyunturales. Siguiendo este razonamiento, la metodología empleada distingue hasta cinco zonas más allá del municipio matriz, sin restringir necesariamente la demarcación del núcleo funcional a este último:

- Núcleo funcional (área urbana): Se caracteriza por la máxima integración del mercado laboral y una continuidad tanto infraestructural como edificatoria. Es el espacio donde la densidad de flujos alcanza el máximo valor, con la mayor intensidad de interacciones económicas y sociales. En esta zona, la movilidad cotidiana y las actividades económicas se distribuyen a través de patrones y dinámicas que superan las lógicas del troceado administrativo intermunicipal, configurando la estructura central del nuevo territorio urbano.

- Primera corona (área suburbana): En este ámbito, la intensidad del anclaje funcional a lo urbano comienza a disminuir, pero el grado de dependencia del núcleo es notable, superándose unas tasas de *commuting* del 30%.

- Segunda corona (área de difusión): En esta zona, la intensidad del anclaje funcional a lo urbano comienza a agotarse y el grado de dependencia del núcleo es relativamente más bajo, aunque manteniendo un *commuting* que aún superan el 15%.

- Área de influencia urbana difusa (AInUrDi): Se trata de una tercera corona más allá de lo propiamente urbano. Se tratará de una demarcación territorial no adscrita a las áreas urbanas, pero a la que aún llega, débilmente y con variabilidad coyuntural, la influencia de sus mercados de trabajo (con cifras de *commuting* superiores al 10%). Su delimitación ha de ser entendida como una zona fluida, no inamovible, donde el anclaje con la urbanización como categoría explicativa comienza a diluirse. De este modo, su incardinación en las dinámicas urbanas de integración laboral fluctuará en función de los cambios en el contexto socioeconómico que enfrente cada territorio. Se tratará, por tanto, de una herramienta de análisis de gran utilidad para estudiar la incidencia de la integración urbana funcional en la evolución de los territorios de la ruralidad.

- Bordes del sistema interurbano (BorSIU): Se trata del territorio menos dependiente de los mercados urbanos de trabajo, lo que no significa que no participe de sus dinámicas de integración económica y logística.

El procedimiento de delimitación de áreas urbanas funcionales basado en la movilidad residencia-trabajo se inició con una matriz origen-destino de 8131 x 8131 municipios, los

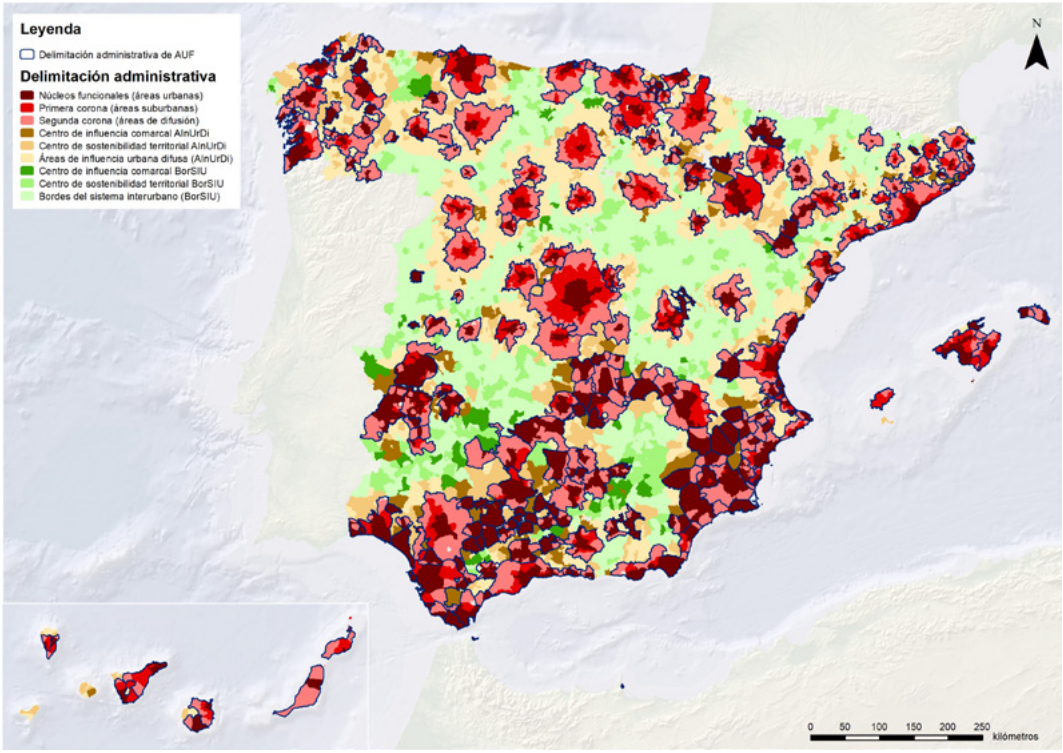


Fig. 2 / Delimitación administrativa de los procesos urbanos funcionales en 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de (Gómez Giménez, 2022, 2023)

existentes en 2021. La metodología seguida es un proceso iterativo, es decir, se delimitaron las sucesivas coronas que componen el área urbana funcional del foco de mayor tamaño y, solo terminado este procedimiento, se pasó a la delimitación de la siguiente. Y así sucesivamente, hasta agotar todos los posibles focos urbanos no integrados en el área funcional de otros mayores. El límite inferior para la determinación de un núcleo urbano se ha establecido en 10 000 habitantes, coincidiendo con la Conferencia Europea de Estadística de Praga de 1966. A este respecto, el único reto radicó en descartar el municipio como unidad demográfica de medida cuando estos cuentan con varios núcleos poblacionales. Para poder hacerlo se empleó la población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, el Nomenclátor de 2021. Además, para intentar desentrañar mejor las lógicas del territorio rural en el contexto actual de ausencia de datos de movilidad pendular entre ellos, se han delimitado sus centralidades internas. Para ello se han definido dos categorías: 'centros de influencia comarcal' y 'centros de sostenibilidad territorial'. Los primeros se delimitaron en base a un criterio puramente demográfico: contener un continuo edificado en el que residan agrupados al menos 5000 habitantes. Los segundos alojan a más de 2000 personas y/o tienen un centro educativo público con oferta de enseñanza secundaria.

Los resultados de estas delimitaciones funcionales pueden observarse en la Fig. 2. En ella aparecen 217 procesos urbanos funcionales que incluyen 3335 municipios. Un total de 594 conforman sus núcleos, 905 han sido incluidos en las primeras coronas y 1836 en las segundas. Por otro lado, en las áreas de influencia urbana difusa se han incluido 2593 municipios; mientras que los restantes 2203 han sido definidos como bordes del sistema interurbano. Además, se han demarcado 650 centralidades rurales menores que estructuran y jerarquizan estos dos últimos territorios, los más alejados de las dinámicas interurbanas. Sin embargo, su cartografía produce una imagen que contrasta enormemente con la delimitación del gradiente de urbanización, para cuya generación se han cruzado datos de densidad territorial, concentración económica y evolución demográfica durante el siglo XXI (Gómez

Giménez, 2022, pp. 295-308, 2023, pp. 78-87). Todos los núcleos urbanos comparten la generación de un área de influencia en el otrora medio rural circundante, pero en la mayor parte de los casos no aparece una transferencia de su proceso de urbanización.

3.2. El anclaje a lo urbano como factor explicativo del desarrollo territorial

Desde hace décadas, la intensidad del anclaje funcional a lo urbano resulta fundamental para entender las dinámicas demográficas que enfrenta nuestro territorio. La conformación de las redes de transporte público interurbano y la explosión reticular de la infraestructura viaria de alta capacidad han cambiado la geografía española. Más allá de los términos municipales de las ciudades españolas, los municipios aledaños que hoy conforman junto a ellas sus áreas funcionales han pasado de acoger al 35,5% de la población española en 1975 al 46,6% en 2023. Son estos municipios, antes claramente diferenciados de lo urbano, los que han protagonizado los mayores crecimientos demográficos en los últimos 50 años (Fig. 3).

Los crecimientos relativos más elevados se han producido en los municipios de las primeras coronas, que hoy conforman las áreas suburbanas. Su desarrollo inmobiliario ha sido desencadenado por dos factores: el desplazamiento hacia áreas con precios de vivienda más accesibles ante el tensionamiento de los centros urbanos y la búsqueda de mejores condiciones morfotipológicas y ambientales (en continuidad con los cada vez más fuertes de patrones de autosegregación elegida por las élites urbanas). Les siguen, en términos relativos, aquellos municipios que hoy también forman parte de los núcleos urbanos consolidados, formando un continuo casi indistinguible de las ciudades centrales que impulsaron sus procesos de expansión. Estos municipios, en su mayor parte bien integrados en los sistemas de transporte público interurbano de las ciudades limítrofes, han acumulado el 44,2% de todo el crecimiento demográfico de las últimas cinco décadas, evidenciando que la dispersión urbana es solo el correlato de una concentración demográfica aún en marcha.

Un porcentaje creciente de la población reside en las periferias urbanas, alcanzando el 23% en 2023. No obstante, este fenómeno no responde a una disminución de habitantes en los municipios centrales, sino a la persistencia de la migración hacia las áreas urbanas, lo que intensifica la despoblación en un territorio rural caracterizado por un marcado envejecimiento demográfico. En 1975, las áreas de influencia urbana difusa y los bordes del sistema interurbano albergaban el 15,4% de la población española; para 2023, esta proporción se ha reducido al 8,7%.

En la Fig. 4, se observan los ritmos de la evolución demográfica media anual de los municipios españoles en relación con las tasas medias de crecimiento global por periodos.

- Entre 1975 y 1981, el crecimiento medio anual fue del 0,83%, impulsado por la

PROCESOS FUNCIONALES	Área %	Pob. 1975	%	Pob. 2023	%	Evol. (% pob. 1975)	Σ% evol. 1975-2023
Municipio matríz (núcleo central)	1,0	17.619.293	49,0	21.393.433	44,5	21,4	31,2
Otros municipios del núcleo funcional	3,3	5.997.459	16,7	11.350.498	23,6	89,3	44,2
Áreas suburbanas (primeras coronas)	6,1	2.488.240	6,9	5.246.560	10,9	110,9	22,8
Áreas de difusión (segundas coronas)	18,8	4.278.290	11,9	5.823.843	12,1	36,1	12,8
Áreas Urbanas Funcionales	**29,2**	30.383.282	84,6	43.814.334	91,2	44,2	111,0
Centros de influencia comarcal AInUrDi	0,8	919.635	2,6	1.013.806	2,1	10,2	0,8
Centros de sostenibilidad AInUrDi	0,5	1.130.152	3,1	979.795	2,0	-13,3	-1,2
Resto de AInUrDi	35,0	1.538.887	4,3	946.510	2,0	-38,5	-4,9
Áreas de influencia urbana difusa	**36,3**	3.588.674	10,0	2.940.111	6,1	-18,1	-5,4
Centros de influencia comarcal BorSIU	0,4	334.852	0,9	297.422	0,6	-11,2	-0,3
Centros de sostenibilidad BorSIU	0,6	507.989	1,4	382.865	0,8	-24,6	-1,0
Resto de BorSIU	33,6	1.106.663	3,1	587.783	1,2	-46,9	-4,3
Bordes del sistema interurbano	**34,6**	1.949.504	5,4	1.268.070	2,6	-35,0	-5,6
TOTAL ESPAÑA	**100**	35.921.461	100	48.022.515	100	33,7	100

Fig. 3 / **Cambios demográficos en los territorios que hoy forman los procesos urbanos funcionales (1975-2023)**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

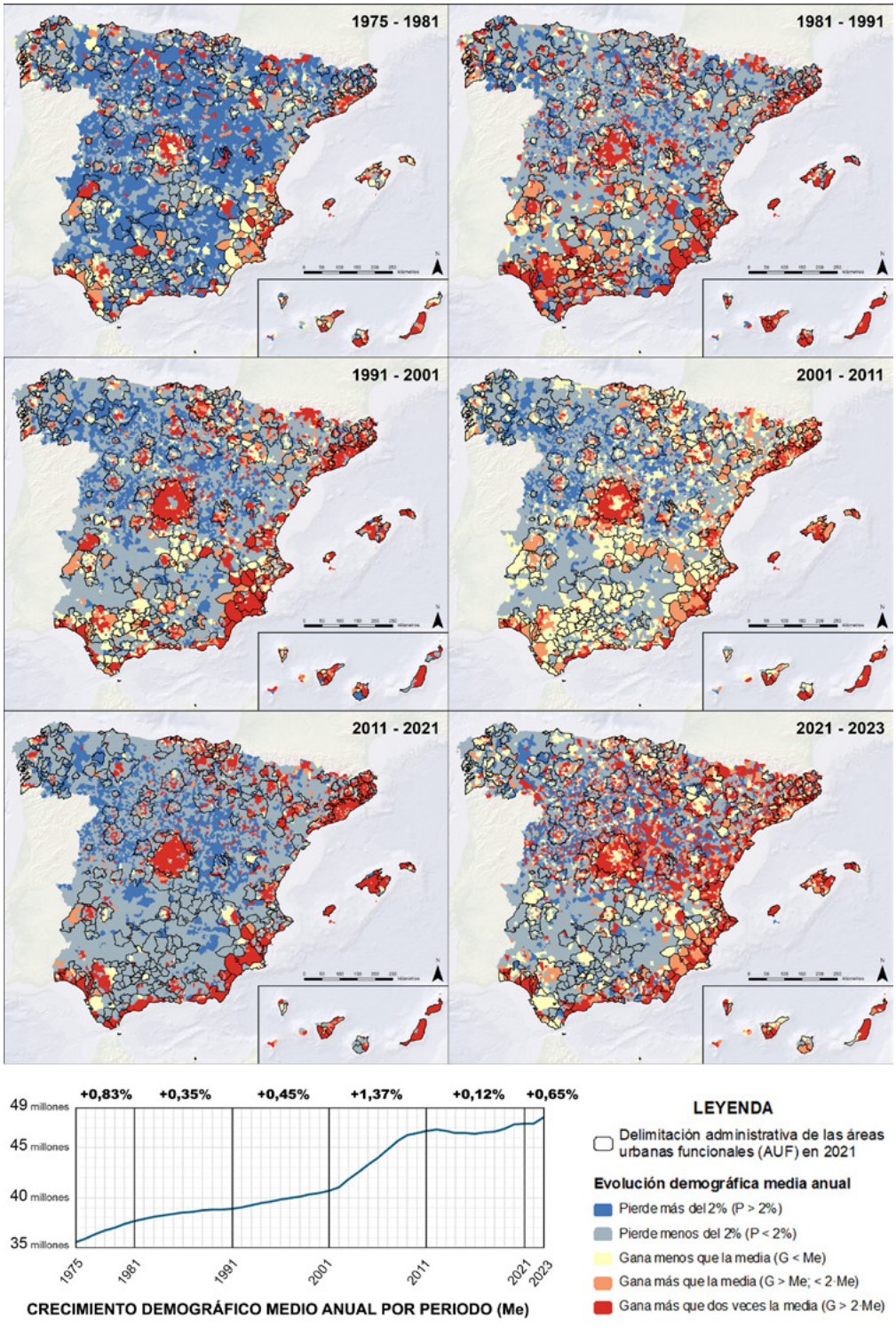


FIG. 4 / **Crecimiento demográfico medio anual por periodos de los municipios en relación con la media española**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

inercia del desarrollismo previo, aunque afectado por la crisis del petróleo y la baja competitividad industrial. Este período registró el mayor éxodo rural de los seis analizados, con flujos migratorios distribuidos de una manera más o menos equilibrada entre gran parte de las centralidades urbanas del país. Con todo, ya se evidenciaba la expansión urbana en torno a Madrid, Barcelona y Valencia, donde el crecimiento de los municipios periféricos superaba al de los núcleos centrales, anticipando tensiones en sus mercados de vivienda.

- Entre 1981 y 2001, las tasas de crecimiento anual se redujeron a 0,35% y 0,45% consecutivamente, reflejando el descenso de la fecundidad tras el baby boom, que alcanzó su mínimo histórico en 1998 (1,13 hijos por mujer). Este crecimiento casi estacionario coincidió con la crisis de reconversión industrial, especialmente en el noroeste. Durante estas dos décadas, se consolidaron dos tendencias: la concentración demográfica en torno a las regiones de Madrid, el arco mediterráneo y las islas, y la generalización de los procesos de difusión del desarrollo urbanizador en las áreas urbanas de todo el país, aunque limitada a los municipios más próximos en las de menor tamaño.

- Entre 2001 y 2011, la tasa media anual de crecimiento demográfico alcanzó el 1,37%, el mayor ritmo del periodo democrático, impulsado por la burbuja inmobiliaria, el crecimiento económico y la inmigración internacional. Este fenómeno, inesperado incluso para las proyecciones del INE, supuso la llegada de más de siete millones de personas y un leve repunte de la fecundidad, que en 2008 alcanzó 1,44 hijos por mujer, nivel no registrado desde 1988. Durante esta década, el crecimiento demográfico se extendió a casi todos los municipios del sistema interurbano español. Posiblemente las condiciones estructurales de partida de los grupos inmigrantes los hacen más proclives a ocupar también nichos laborales más precarios, con menores expectativas de proyección y menor estatus ocupacional. Esto puede ser así debido a que, comparativamente, su saldo vital continúa siendo positivo (Martínez Pastor, 2022).

- Entre 2011 y 2021, el crecimiento demográfico se desaceleró drásticamente hasta el 0,12% anual, afectado por la crisis económica, la emigración de retorno y el envejecimiento de la generación del baby boom, cada vez más cercana a la jubilación. En 2021, la fecundidad cayó a 1,19 hijos por mujer, muy por debajo de las ahora optimistas proyecciones del INE. En consecuencia, a pesar de la pervivencia de procesos de suburbanización en algunas capitales interiores, los procesos demográficos territorializados muestran de nuevo una gran polarización territorial. Mientras la región metropolitana central, el arco mediterráneo y las islas mantenían su dinamismo, el medio rural y las ciudades interiores sufrían un acelerado vaciamiento por sobreenvejecimiento. En estas áreas, los progenitores del baby-boom que no emigraron hacia las grandes ciudades nunca tuvieron reemplazo, dejando hoy tras de sí un vacío demográfico. No es casualidad que, en este contexto, las reivindicaciones de la España menos densamente poblada alcanzaran su mayor resonancia mediática y política.

- Entre 2021 y 2023, la recuperación pospandemia impulsó el crecimiento demográfico hasta el 0,65% anual. Aunque el periodo es aún corto para un análisis definitivo, el crecimiento poblacional parece extenderse a pequeños municipios de la mitad norte de la península, más allá de las áreas tradicionalmente vinculadas a los núcleos urbanos. Aún persisten interrogantes sobre si este fenómeno responde al teletrabajo, a las políticas públicas o al reemplazo generacional en nichos laborales dejados por la población más envejecida. Sin embargo, el factor clave ha sido nuevamente la inmigración, motivada no solo por la estabilidad económica española, sino por el deterioro socioeconómico y político en gran parte de América Latina y el sur global. En cualquier caso, la tendencia general no cambia: la fecundidad sigue en descenso, habiendo ya superado el anterior mínimo histórico de 1998 (1,12 hijos por mujer en 2023), y el mayor crecimiento demográfico continúa concentrándose en torno a las grandes centralidades urbanas, intensificando la presión sobre sus mercados inmobiliarios y evidenciando la falta de alternativas sostenibles más allá de la expansión periférica.

Los ritmos de crecimiento demográfico han seguido patrones diferenciados en función del grado de integración funcional de los municipios con las áreas urbanas. Sin embargo, estos procesos han estado condicionados por factores contextuales que han generado divergencias significativas entre territorios. Destacan dos elementos clave: por un lado, las diferencias asociadas al tamaño de cada mercado urbano (el factor de la acumulación es el fundamental

para entender los procesos del desarrollo); por otro, la creciente concentración del crecimiento en torno a Madrid, las islas y el litoral mediterráneo, donde se han desarrollado los modelos de especialización económica más competitivos a nivel internacional.

Desde 1975 las tasas de crecimiento de las áreas urbanas funcionales han sido consistentemente superiores a la media nacional, en contraste con la continua pérdida de población en los territorios rurales menos integrados en los mercados urbanos. Solo durante la primera década del siglo XXI se registró un crecimiento sostenido en las áreas de influencia difusa, aunque concentrado en sus centralidades comarcales y de servicios. Estas también experimentaron incrementos entre 1981 y 2001 y en los últimos años, aunque insuficientes para compensar el saldo negativo del conjunto. Este patrón responde a la urbanización extendida y a la lógica del posicionamiento reticular, amplificada por la burbuja inmobiliaria. En este contexto, los centros comarcales de los territorios rurales más aislados solo lograron ganancias netas en la década de los 2000. Además, a lo largo del periodo analizado, la urbanización ha seguido un proceso de difusión progresiva hacia las periferias. Entre 1975 y 1981, los municipios colindantes a las ciudades matriz lideraron el crecimiento. En la década siguiente, las primeras coronas suburbanas comenzaron a ganar protagonismo, y entre 1991 y 2001 se convirtieron en los espacios con mayor dinamismo, seguidas por las segundas coronas, que superaron por primera vez la tasa media de crecimiento. Esta tendencia continuó entre 2001 y 2011, con una expansión generalizada en el sistema interurbano. Durante el periodo 2011-2021, solo las áreas suburbanas registraron crecimientos significativos en un contexto de estancamiento demográfico. Desde 2021, los patrones de difusión parecen retomar la dinámica de la primera década del siglo XXI, en línea con la llegada de nuevos residentes.

Este proceso ha reforzado tanto la urbanización concentrada como su expansión territorial. Hasta finales de los años 70, el éxodo rural y el baby boom impulsaron grandes movimientos de población hacia las ciudades. Desde entonces, la evolución de estos territorios ha estado ligada a la primacía del crecimiento económico urbano y a su capacidad para generar modelos subalternos que permeen en el medio rural. Hasta la fecha, se trata de un hecho que solo ocurrió con la 'urbanización del campo' durante el periodo de la burbuja inmobiliaria, convertida en una gran oportunidad laboral para sus habitantes. Sin embargo, como consecuencia de su inicio comparativamente tardío y de la enorme dependencia que generó sobre la creación de empleo, los territorios rurales se vieron intensa y especialmente afectados por su vertiginoso desenlace (Bellet Sanfeliu & Andrés López, 2021; Gómez Giménez, 2022), dejando enormes huellas en forma de ruinas inmobiliarias inacabadas.

3.3. La integración territorial según el tamaño de las áreas urbanas

La jerarquización de las áreas urbanas funcionales según su tamaño (Fig. 5) permite identificar la estructura del sistema interurbano. Este se compone de seis grandes áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Bilbao), seguidas por 23 áreas urbanas de gran tamaño que superan los 250 000 residentes. A continuación, se encuentran 75 áreas intermedias, con poblaciones de entre 50 000 y 250 000 habitantes, y 113 áreas pequeñas, con entre 10 000 y 50 000 personas. Finalmente, se contabilizan 650 centralidades rurales, que, aunque no alcanzan entidad urbana propiamente dicha, desempeñan un papel clave en la provisión de servicios y en la estructuración de dos terceras partes del territorio español.

La intensidad y los ritmos del crecimiento demográfico han estado vinculados a la jerarquía de las áreas urbanas funcionales (Fig. 6). En términos generales, a mayor tamaño, mayor crecimiento: entre 1975 y 2023, la población de las áreas metropolitanas aumentó un 50%, la de las áreas grandes un 47%, y la de las áreas pequeñas solo un 17%. Sin embargo, las áreas intermedias han sido la excepción, registrando el mayor crecimiento relativo, con un incremento del 51% de sus residentes a lo largo del periodo democrático. Este crecimiento se concentró en dos fases clave: 1981-1991 y 1999-2012. La primera coincidió con la expansión del Estado autonómico, que fortaleció los sistemas urbanos regionales, mientras que la segunda estuvo impulsada por la llegada masiva de capital europeo, el auge inmobiliario y la inmigración económica del sur global. Desde entonces, la relación entre tamaño y crecimiento se ha estabilizado.

El crecimiento demográfico de cada una de las zonas que conforman las áreas urbanas funcionales también ha seguido patrones diferenciados según el tamaño del conjunto. En las áreas metropolitanas y grandes, el dinamismo de los núcleos urbanos se desaceleró en el último cuarto del siglo XX, mientras que la urbanización se expandió hacia el territorio circundante. Durante la burbuja inmobiliaria, el crecimiento

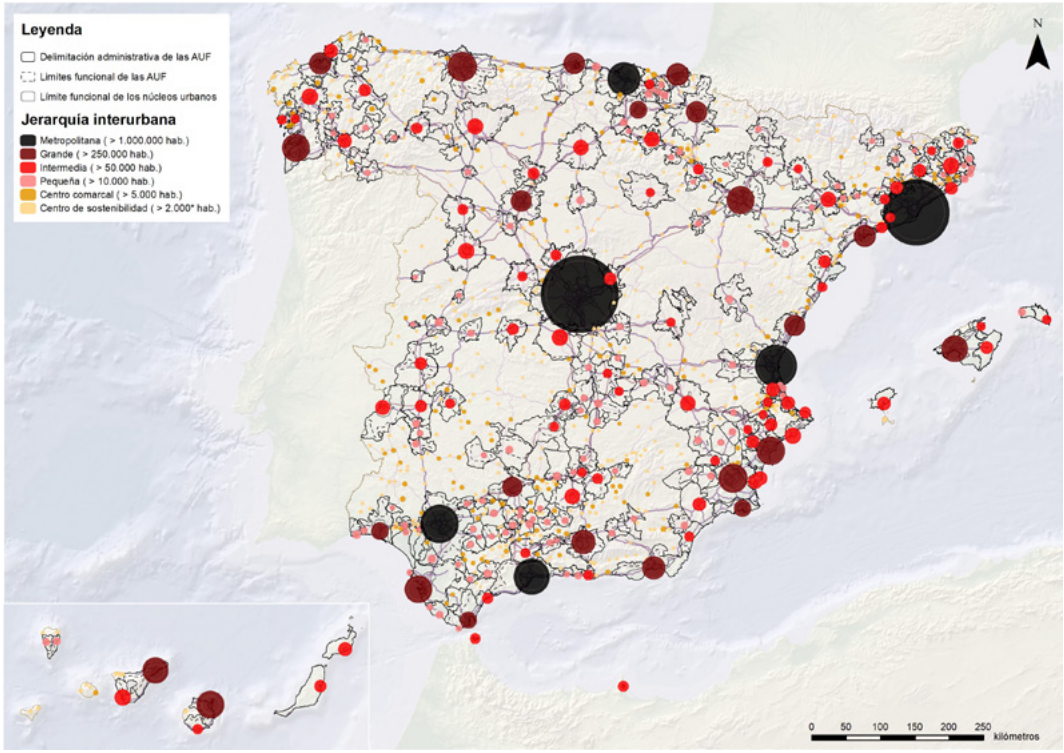


Fig. 5 / **Jerarquización del sistema interurbano español en 2023**

Fuente: Elaboración propia a partir de (Gómez Giménez, 2023)

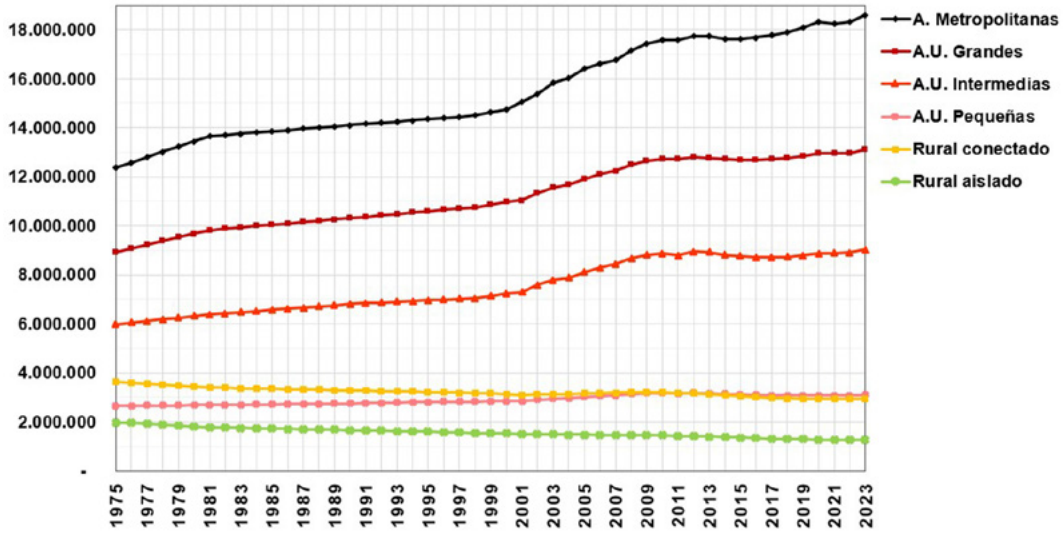


Fig. 6 / **Evolución demográfica de las áreas urbanas funcionales según su tamaño actual entre 1975 y 2023**

Fuente: Elaboración propia a partir de (Gómez Giménez, 2023)

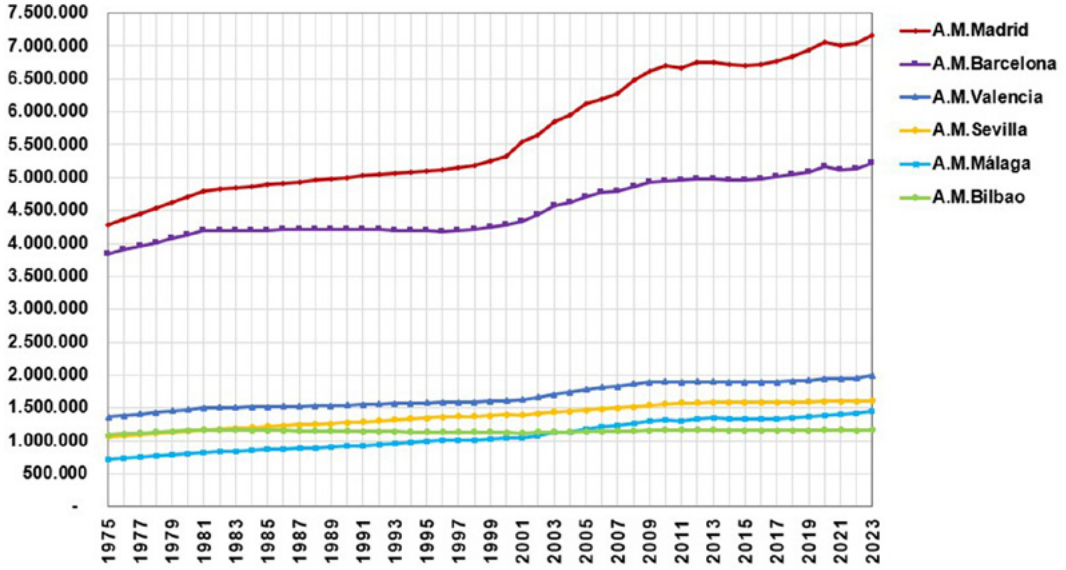


Fig. 7 / Evolución demográfica de las áreas metropolitanas entre 1975 y 2023

Fuente: Elaboración propia

se reactivó también en los municipios centrales, aunque los mayores crecimientos siguieron vinculados a las áreas de influencia. En las últimas décadas, ambas tasas han caído, manteniéndose relativamente altas en las áreas suburbanas. Como resultado, la proporción de población metropolitana residente en las ciudades matrices ha disminuido, mientras que ha crecido en las tres coronas periféricas.

Las áreas grandes e intermedias han seguido un patrón similar, aunque con una década de retraso. Hasta 1980, su urbanización se mantuvo contenida, desplazándose a los municipios colindantes en la década de 1990 y dando paso a procesos de suburbanización y difusión en los años 2000 (en las áreas intermedias, este último salto no llegó a materializarse). Entre 1980 y 2011, las áreas intermedias registraron un crecimiento especialmente expansivo, acompañado en la última de esas décadas por una mayor urbanización extendida. En contraste, las áreas pequeñas han mostrado un crecimiento limitado o negativo en gran parte del periodo, reflejando su menor capacidad para atraer población fuera de fases de crecimiento generalizado. En estos territorios, la tendencia predominante ha sido la concentración o, en muchos casos, el decrecimiento.

Este análisis permite constatar cuatro tendencias clave, ya apuntadas por otras investigaciones (Olazabal & Bellet, 2018, 2019). Primero, que los patrones de difusión de la urbanización aumentan su extensión con el tamaño del núcleo urbano, con radios de expansión que alcanzan hasta ochenta kilómetros en Madrid y Barcelona. En estos casos, la gran atractividad económica y laboral se combina con un fuerte tensionamiento de los mercados inmobiliarios. Segundo, que las dinámicas de las áreas mayores tienden a replicarse posteriormente en las de menor tamaño. Tercero, que en la década de los 2000 fueron las áreas intermedias las que experimentaron las mayores dinámicas expansivas en términos relativos. Cuarto, que las áreas más pequeñas han afrontado mayores dificultades en el último medio siglo debido a la competencia con sistemas urbanos mayores, al vaciamiento de su entorno rural circundante y a la reestructuración de sus funciones económicas y de provisión de servicios.

3.4. La integración territorial como reto específico de las áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas han sido el escenario principal de la difusión de la urbanización en las últimas cinco décadas. Las seis hasta ahora reseñadas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Bilbao) han pasado de concentrar el 34,8 % de la población española en 1975 al

38,7 % en 2023. No obstante, su evolución ha sido desigual, ya que partían de situaciones demográficas y evoluciones históricas muy distintas (Fig. 7). Madrid comenzó a distanciarse de Barcelona en la década de 1940 y ha registrado los mayores incrementos poblacionales dentro del conjunto, salvo en el caso de Málaga, que ha experimentado un crecimiento aún más pronunciado en términos relativos.

La capital estatal fue la principal receptora del éxodo rural durante los años 1960 y 1970, lo que impulsó un crecimiento demográfico excepcional durante las décadas siguientes. Junto con Málaga, Sevilla y Valencia, Madrid mantuvo altas tasas de crecimiento durante la crisis de los años 1980, coincidiendo con la creación de su Comunidad Autónoma. A diferencia de otras grandes ciudades españolas, su modelo de especialización económica no descansó principalmente sobre el sector industrial, sino sobre la regulación del sistema económico español y la planificación de las políticas del desarrollismo, por lo que no sufrió los efectos de la reconversión que afectaron a Bilbao o Barcelona. A partir de los años de 1990, comenzó a desarrollarse en Madrid un modelo inmobiliario que luego se extendió por todo el país y que culminó con la burbuja inmobiliaria de 2008. Antes de este estallido, Madrid registró el segundo mayor crecimiento demográfico durante la primera década de los 2000 (solo superada por Málaga en términos relativos), añadiendo más de un millón de habitantes a su acumulación histórica de capital humano. Este incremento no solo se debió al éxodo rural, que aún no había concluido, sino sobre todo al éxodo interurbano (procedente de áreas urbanas más pequeñas y desfavorecidas) y a un significativo flujo de inmigración internacional. Aunque Barcelona también experimentó un crecimiento notable durante el boom inmobiliario, fue considerablemente menor al de Madrid. En la década siguiente a la ruptura de este modelo, entre 2011 y 2021, Madrid continuó aumentando su población en más de 300 mil personas, pese al estancamiento económico y demográfico a nivel nacional.

En contraste, la evolución del resto de áreas metropolitanas guarda relación con los grandes procesos del desarrollo económico español. En las últimas décadas, las áreas urbanas del arco mediterráneo (Málaga, Valencia y, tras su reconversión industrial, Barcelona) han mostrado un crecimiento más fuerte, mientras que áreas aún inmersas en procesos de profunda transformación económica, como Bilbao, han registrado dinámicas estacionarias o regresivas. Estos patrones de desarrollo han generado diferencias significativas en las cifras de población actual: Madrid cuenta con más de siete millones de habitantes, Barcelona supera los cinco, Valencia se acerca a los dos, y Sevilla y Málaga rondan el millón y medio, mientras que Bilbao apenas supera el millón de habitantes.

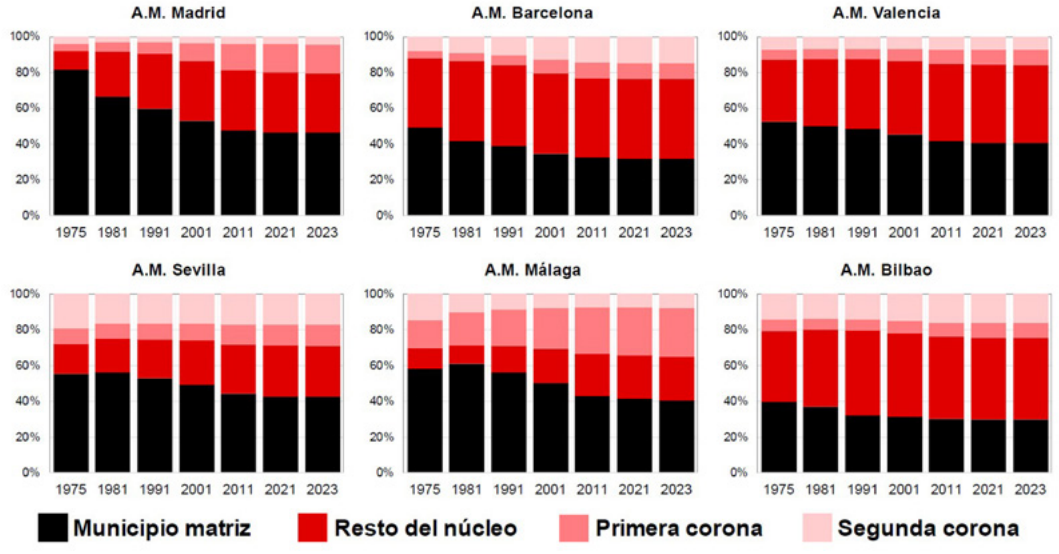


Fig. 8 / **Evolución de la composición demográfica de las áreas metropolitanas entre 1975 y 2023**

Fuente: Elaboración propia

En todo caso, si hay algo que las define a todas, es el intenso proceso de difusión de su urbanización más allá de sus límites administrativos (Fig. 8). Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao ya estaban inmersas en estas dinámicas al inicio del periodo de análisis, aunque se pueden observar entre ellas algunas diferencias. Barcelona partía de un contexto territorial muy condicionante y geográficamente accidentado, conformado hasta entonces por una serie de ciudades históricas con dinámicas de especialización propias que progresivamente se fueron integrando, aunque conservando subsistemas internos (Badalona, Mataró, Sabadell, Terrassa, Granollers y Vilanova i la Geltrú). Es lógico que, en este contexto, los desarrollos urbanísticos fuesen desde el inicio multipolares y afectasen a la totalidad de las coronas del área, más allá de un municipio matriz saturado y sin nuevo suelo que poner en carga. Madrid, por el contrario, en un contexto de macrocefalia solo débilmente cuestionado por Alcalá de Henares y sin grandes limitaciones geográficas al desarrollo urbanístico, más allá de la protección de sus zonas de montes, no generalizó la extensión de sus procesos de urbanización hacia la segunda corona hasta la década de 1990. Lo mismo ocurrió en Valencia. En Bilbao, las dinámicas estuvieron supeditadas a la contracción económica que se produjo durante los años de 1980 y que no se recuperó hasta la década del boom inmobiliario. Por último, en los casos de Sevilla y Málaga, la urbanización extendida solo comenzó a cobrar importancia a partir de los años 1980 y, aún hoy, no ha dado el salto generalizado hacia los territorios de sus segundas coronas. Si bien es cierto que en Málaga este proceso aparece en marcha durante los dos últimos años analizados.

4. Discusión

En España, las dinámicas de urbanización extendida comenzaron a consolidarse en torno a Madrid y Barcelona desde los años 50, generalizándose de manera desigual en las dos últimas décadas del siglo XX. Alcanzaron su mayor desarrollo a diferentes escalas durante el periodo expansionista que acompañó el cambio de milenio. Actualmente, estas dinámicas de expansión continúan afectando sobre todo a las áreas de influencia de las grandes metrópolis, con especial relevancia en torno a Madrid, a los territorios más dinámicos del arco mediterráneo y a determinados centros urbanos del norte peninsular, así como a algunos de los nodos que interconectan todas estas áreas, y a los territorios insulares cada vez más dependientes del turismo. El incremento del distanciamiento social y las consecuencias de los modelos de movilidad asociados a esta difusión urbana tienen efectos negativos tanto en la sostenibilidad ambiental como en la equidad. En un contexto en el que las lógicas reticulares impulsan el desarrollo urbano, la accesibilidad se convierte en una medida del nivel y valor de la ciudadanía (Gómez Giménez, 2023).

A este respecto, la realidad es notablemente compleja. Se pueden introducir aquí cuatro factores determinantes e interrelacionados como consecuencia de los cuales se producirán dinámicas de extensión de los procesos de urbanización más allá de un municipio urbano matriz.

- La fortaleza de la economía urbana, que generalmente está relacionada con el tamaño de las ciudades. Ante la falta de políticas públicas efectivas y en un contexto de libre mercado competitivo y desigual, esto será suficiente para que se produzca un tensionamiento en el acceso a la vivienda; conduciendo a la búsqueda de desarrollos inmobiliarios en áreas periféricas y alejadas, donde los costos de producción sean menores. Estos desarrollos se realizarán en lugares tan distantes como lo permitan las condiciones tecnológicas del momento, siempre que se mantenga el acceso al mercado laboral central, aunque ello implique tiempos de desplazamiento excesivos y condiciones de vida poco favorables para la conciliación familiar.

- La congestión del suelo dentro del término municipal. Cuando no hay más espacio para construir dentro de los límites de una ciudad, es inevitable que la urbanización se extienda a los municipios colindantes, como ha ocurrido desde hace tiempo en Barcelona o Bilbao. En contraste, otras grandes ciudades, como Madrid o Zaragoza, aún disponen de suelo para nuevos desarrollos. Esto es una consecuencia de nuestra estructura municipal, que emana de un contexto histórico muy diferente y no está adaptada a las necesidades actuales (Burgueño Ribero & Guerrero Lladós, 2014). El problema radica en el uso espurio de las azarosas comparaciones locales a las que da lugar, y por supuesto, en la generación de un troceado administrativo cada vez más desajustado de la realidad física a la que debería servir. Esto dificulta el conocimiento y seguimiento de las dinámicas territoriales, la gobernanza y gestión territorial, la planificación urbanística y la coordinación de las políticas de cohesión socioespacial y prestación de servicios.

- El envejecimiento estructural y los retrasos en el traspaso de la propiedad inmobiliaria que está generando la fase actual de la transición demográfica, protagonizada por la generación del baby-boom, que en España se refiere a las generaciones nacidas entre 1958 y 1977. Estas cohortes, las más numerosas que ha tenido nunca nuestro país, han sido las protagonistas del cambio económico estructural en España, su terciarización y urbanización. Consecuentemente, atesoran en gran medida los frutos de esta transformación: las mejores ocupaciones del segmento principal del mercado de trabajo y las propiedades inmobiliarias localizadas en las grandes ciudades a las que se trasladaron ellos o sus progenitores. La yuxtaposición de ambas cosas se lo pone muy difícil a las nuevas generaciones, que tienen que desenvolverse en un contexto con las cartas repartidas de antemano. La progresiva desaparición de esta generación podría aliviar gradualmente la presión sobre los mercados de vivienda. Sin embargo, no se descarta un aumento en la concentración de la propiedad inmobiliaria dentro de las áreas metropolitanas, ahora convertidas en ciudades globales. Este proceso tardará al menos dos décadas en reflejarse de forma generalizada, mientras que, en el corto plazo, los sucesivos herederos podrían beneficiarse de un mercado altamente lucrativo, intensificando aún más la tensión habitacional. En este contexto, las políticas públicas de vivienda y la planificación coordinada deberían haber desempeñado un papel clave para mitigar una situación percibida por muchos como un agravio intergeneracional.

- La disminución estructural del tamaño de los hogares, que incrementa la demanda de viviendas. En 1975 un hogar medio estaba compuesto por casi 4 personas, en 2023 había bajado a 2,5. Ello está en gran medida ligado al envejecimiento estructural tratado en el punto anterior. De hecho, según la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), los hogares unipersonales que más crecen son los de los mayores de 65 años, en línea con una problemática de soledad no deseada que cada vez les afecta en mayor medida y está ocasionando un gran reto para la provisión de sus cuidados. Por el contrario, durante los últimos años, los hogares unipersonales entre los más jóvenes están decreciendo, como consecuencia de la incapacidad de estos para emanciparse, lo que les obliga a prolongar la convivencia con sus progenitores o a alquilar habitaciones en pisos compartidos. Esta problemática va unida además al retraso en la formación de hogares, su estabilización sociolaboral y la consecuente caída de la fecundidad.

Por otro lado, también en la era urbana, el fenómeno de la contracción de las ciudades es una realidad. Sobre todo, en las áreas urbanas de menor tamaño, aquellas que enfrentan la cara inversa de la explosión reticular y quedan fuera de los circuitos de intensificación de los flujos. Sobre esta realidad se pueden detectar tres problemas que se dan por separado o conjugados. Algunos son sistemas funcionales que atraviesan una profunda crisis de reconversión industrial tras los intensos procesos de deslocalización y subcontratación a escala planetaria, otros corresponden a núcleos constituidos por *agrovillas* en las que aún inciden las profundas transformaciones del campo y del sistema agroalimentario. Incluso con más producción agraria que nunca, estas ciudades y pueblos necesitan cada vez de menos población para mantener la productividad de sus campos. Por no hablar de que muchos de sus productores ahora pueden vivir en ciudades mayores aprovechando las lógicas reticulares y sus mejores servicios. Por otro lado, en algunas de ellas existe una ausencia de integración suficiente con el resto del sistema interurbano debido a dinámicas históricas de largo alcance y retrasos infraestructurales. Por eso, sufren la falta de externalidades positivas que les otorgaría la integración en red, pero sobre todo la sombra de la aglomeración en las grandes metrópolis. La presencia de redes siempre está subordinada a las velocidades que ofrecen los actuales sistemas de comunicación y a los costes temporales que la ciudadanía está dispuesta a asumir. Un aislamiento enquistado no se soluciona con una vía de alta capacidad, que puede servir tanto de puerta de entrada como de oportunidad de salida.

Fuera de los principales ejes de desarrollo urbano, la mayor parte de nuestro país enfrenta un largo proceso de despoblación cada vez más enquistado. El anclaje funcional del medio rural al sistema interurbano supone una ventaja crítica en términos de resiliencia frente a los territorios más alejados, pero no es suficiente para asentar población más allá de la influencia de las grandes áreas metropolitanas. Solo las oportunidades laborales endógenas pueden asegurar la supervivencia del medio rural y de los pequeños sistemas urbanos aislados. Debido a los procesos de urbanización y sus patrones de polarización creciente, interdependientes con los grandes flujos de la nueva era de la globalización, las ciudades y pueblos más pequeños acumulan cada vez más probabilidades de

padecer penalizaciones económicas y sufrir serias limitaciones para retener a sus poblaciones, particularmente en aquellos asentamientos que están más aislados geográficamente. Es cierto que algunos centros rurales parecen tener éxito en impulsar nuevas oportunidades económicas (Malý, 2016), pero en estos casos los factores ambientales y patrimoniales, junto con la cercanía a grandes regiones urbanas son los factores determinantes, difícilmente replicables y, a veces, con importantes consecuencias negativas en términos medioambientales.

5. Conclusiones

Durante el periodo democrático, la creciente descoordinación entre la escala competencial de las administraciones públicas y el ámbito real en que operan los agentes económicos y la ciudadanía ha ampliado la brecha existente. Esto exige una implementación más activa de sistemas de planificación, gestión y gobernanza integral en áreas urbanas funcionales, que ya operan como mercados inmobiliarios y laborales coherentes y diferenciados.

Las políticas de desarrollo urbano sostenible, vinculadas al nuevo periodo de programación del FEDER, deberán hacer frente a estas contradicciones, lo que podría afectar la eficacia de sus resultados. El marco normativo español presenta desafíos significativos para su correcta implementación, debido a la rigidez de sus actuales demarcaciones territoriales. La competencia localista y la estructura autonómica dificultan una planificación y gestión urbana verdaderamente integral. Incluso cuando se logra una cierta cooperación a través de consorcios, mancomunidades o autoridades de transporte, estas rara vez alcanzan la escala funcional necesaria. Un ejemplo claro es la paradigmática Área Metropolitana de Barcelona, compuesta oficialmente por treinta y seis municipios, pero que deja fuera a un tercio de la población ligada funcionalmente a su influencia. El problema es aún mayor en áreas donde no existe tal coordinación. Por ello, en zonas afectadas por la expansión de la urbanización extendida de baja densidad, es crucial ir más allá de las entidades municipales y gestionar las áreas urbanas funcionales en su totalidad.

La necesidad de mejorar la calidad del hábitat en los principales nodos de nuestro sistema interurbano es ahora más urgente que nunca, debido a la combinación de varios factores. La actual gobernanza enfrenta tres desafíos fundamentales:

- Desajuste en las escalas físicas y competenciales: Los procesos urbanos no coinciden con los límites jurisdiccionales, y los agentes públicos muestran una gran incapacidad para cuantificar y gestionar los flujos y el crecimiento urbano, lo que dificulta la implementación de políticas territoriales efectivas. El primer paso para paliarlo debería ser aceptar la interdependencia y la complejidad de estos procesos, así como la necesidad de corresponsabilidad en su gestión.

- Políticas de sostenibilidad eficaces: Es necesario superar las políticas paliativas en favor de una planificación estructural que aborde la contaminación del aire, generada en gran medida por el uso del automóvil privado. La coordinación interadministrativa es crucial para implementar alternativas limpias y costo-eficientes, que fomenten los ejes de poblamiento denso y el intercambio modal, rediseñando y reforzando los sistemas de transporte público metropolitanos. Sin embargo, esto no será posible sin políticas públicas de vivienda que aseguren el acceso de los grupos más vulnerables a las áreas centrales, especialmente a las nuevas familias jóvenes, que continúan siendo expulsadas hacia las periferias.

- Desigualdad urbana y segregación residencial ante unos mercados de la vivienda altamente tensionados: Los síntomas del fortalecimiento de las fracturas territoriales (Gómez Giménez, 2022; Nel·lo, 2021) constituyen el mejor diagnóstico de la incapacidad de las políticas de redistribución y cohesión social para atajar las problemáticas de unas brechas multiescalares crecientes, que pueden llegar a poner en jaque nuestros valores democráticos de convivencia (Gómez Giménez, 2024).

El debate sobre un urbanismo post-COVID, que propone la idea de la “ciudad de los 15 minutos”, ignora las dinámicas económicas y materiales reales de las áreas urbanas. Esta visión bienintencionada pasa por alto que las áreas urbanas no se estructuran en torno al espacio doméstico de proximidad, sino que se articulan en redes complejas de flujos económicos y materiales que desbordan el ámbito local. Cualquier modelo que reduzca la movilidad laboral sin ofrecer alternativas viables tendrá repercusiones sociales a corto y largo plazo. Es necesario abordar la sostenibilidad y la bioeconomía urbana en la escala real de los procesos para mitigar su impacto ambiental.

La falta de una planificación territorial integral ha generado una toma de decisiones urbanísticas

localista, descoordinada y sectorial, lo que ha dado lugar a deseconomías de escala y a la ausencia de sinergias para promover un policentrismo funcional. Es fundamental contar con un modelo territorial que distribuya la centralidad y establezca criterios de reequilibrio espacial, una red de infraestructuras coherente, una programación pública de vivienda orientada al refuerzo de los tejidos urbanos y las centralidades periféricas, y una acción sistemática de protección medioambiental, vinculada al refuerzo de grandes infraestructuras verdes y sus servicios ecosistémicos (Dalda Escudero, 2009).

Sin estas acciones, el territorio continuará padeciendo las consecuencias de una gobernanza localista, fragmentada y desigual, que también afecta al mundo rural. En él, la gran mayoría de los municipios no tiene sino una autonomía nominal, muy distinta de la autosuficiencia y de la verdadera capacidad para autorregularse en los asuntos propios (Salanova Alcalde, 1993). Estos municipios carecen de los medios necesarios para ejercer eficazmente las competencias que les corresponden, lo que les impide gestionar los recursos del mercado cuando surge alguna oportunidad rentable en su territorio. La falta de recursos humanos y financieros estables agrava esta situación, especialmente en aquellas zonas donde el abandono y la pobreza han sido acentuados por la evolución económica. Aunque cuentan con apoyo de administraciones superiores, como las diputaciones o las Comunidades Autónomas, la autonomía local se ve limitada por un marco constitucional que perpetúa el inmovilismo y dificulta la búsqueda de soluciones.

6. Bibliografía

Bellet Sanfeliu, C. & Andrés López, G. (2021): Urbanización, crecimiento y expectativas del planeamiento urbanístico en las áreas urbanas intermedias españolas (1981-2018). *Investigaciones Geográficas*, *0*(76), pp. 31-52. https://doi.org/10.14198/INGEO.18054

Burgueño Ribero, J. & Guerrero Lladós, M. (2014): El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, *64*, pp. 11-36. https://doi.org/10.21138/bage.1687

Camarero Rioja (Coord.), L. A. & Cruz, F. & González, M. & del Pino, J. A. & Oliva, J. & Sampedro, R. (2009): *Colección Estudios Sociales, número 27. La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidadsocial.* Barcelona, España Obra Social Fundación «La Caixa». https://estaticos.elmundo.es/documentos/2009/09/23/poblacion_rural.pdf [Consultado 16/03/2025]

Dalda Escudero, J. L. (2009): Galicia ¿Ciudad difusa? las grandes ciudades gallegas. En F. Rodríguez Gutiérrez (Ed.), *Areas metropolitanas de España: la nueva forma de la ciudad* (pp. 19-42). Guijón, España, Universidad de Oviedo.

Esteban Alonso, A. de. (1981): *Las áreas metropolitanas en España: un análisis ecológico*. Madrid, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ferri, M. & París, A. (2019): *La movilidad al trabajo: un reto pendiente*. Madrid, España, Dirección General de Tráfico, Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía.

Gómez Giménez, J. M. (2022): *Fracturas socioespaciales en la Península Ibérica, 1986-2016* [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.70373

Gómez Giménez, J. M. (2023): Desigualdades socioterritoriales en España: La reconfiguración del sistema interurbano español. En *Archivo Digital UPM*. Oporto, Portugal. https://oa.upm.es/73966/

Gómez Giménez, J. M. (2024): Desigualdad urbana: la segregación residencial en contextos metropolitanos sin ordenación territorial integrada. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, *154*, pp. 1-95. https://doi.org/10.20868/CIUR.2024.154.5266

Gómez Giménez, J. M. & Sá Marques, T. & Hernández Aja, A. (2020): Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización. *Cuadernos Geograficos*, *59*(2), pp. 93-128. https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9542

Malý, J. (2016): Small towns in the context of «borrowed size» and «agglomeration shadow» debates: the case of the South Moravian region (Czech Republic). *European Countryside*, *4*, pp. 333-350. https://doi.org/10.1515/euco-2016-0024

Martínez, M. A., & Gil, J. (2024): Grassroots struggles challenging housing financialization in Spain. *Housing Studies*, *39*(6), pp. 1516-1536. https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2036328

Martínez Pastor, J. I. (2022): *Claves de la sociología del trabajo: La evolución del empleo y del trabajo en el mundo*. Madrid, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Nel·lo, O. (Ed.). (2021): *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia, España, Tirant Humanidades.

Olazabal, E. & Bellet, C. (2018): Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011). *Cuadernos Geográficos*, *57*(2), pp. 189-210. https://doi.org/10.30827/CUADGEO.V57I2.5920

Olazabal, E. & Bellet, C. (2019): From the compact city to the sprawled city. Recent urbanisation processes in Spanish urban areas articulated by middle-sized cities. *Anales de Geografia de la Universidad Complutense*, *39*(1), pp. 149-175. https://doi.org/10.5209/AGUC.64681

Roca Cladera, J. (2003): La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible? *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales (CyTET)*, *XXXV*(135), pp. 17-36. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75308/45851

Salanova Alcalde, R. (1993): *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*. Zaragoza, España, Diputación General de Aragón.

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 755-782
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.14

CC BY-NC-ND



Evolución de las políticas autonómicas de transporte en la España democrática

Eloy Solís-Trapero [1]
Borja Ruiz-Apilánez [2]

[1] [2] Prof. Titular. Escuela de Arquitectura de Toledo. Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: El presente artículo investiga sobre la evolución de las políticas del transporte enfocado al movimiento de las personas en las Comunidades Autónomas (CCAA). Se trata de un tema que apenas ha sido estudiado, a pesar de que las CCAA tienen competencia en materia de transporte, ordenación del territorio y urbanismo, y de las implicaciones que el transporte y la movilidad tienen en crecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos, así como en la consecución de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En base a un análisis comparado de las leyes, planes y estrategias en torno al transporte que han sido aprobados por las CCAA se evalúa en qué medida se avanza hacia una movilidad sostenible. Los resultados permiten concluir que las CCAA avanzan en la senda de la movilidad sostenible, aunque a un ritmo lento y de forma desigual. Para promover la movilidad sostenible es necesario más inversión económica a escala local y regional, así como una mayor coordinación dentro y entre administraciones con competencias en materia de transporte, de urbanismo y ordenación del territorio.

Palabras clave: Comunidades autónomas; Políticas de transporte; Movilidad sostenible.

Recibido: 16.09.2024; Revisado: 15.11.2025
(1) Correo electrónico: eloy.solis@uclm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2950-730X
(2) Correo electrónico: borja.ruizapilanez@uclm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2857-3965

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Evolution of regional transport policies in democratic Spain

Abstract: This article investigates the evolution of transport policies in the Autonomous Communities (ACs). This is an issue that has hardly been studied, despite the fact that the Autonomous Communities have competence in transport, territorial planning and urban planning, and the implications that transport and mobility have on the growth and development of human settlements, as well as on the achievement of several Sustainable Development Goals (SDGs). Based on a comparative analysis of the laws, plans and strategies around transport that have been approved by the Autonomous Communities, the extent to which progress is being made towards sustainable mobility is evaluated. The results allow us to conclude that the Autonomous Communities are advancing on the path of sustainable mobility, although at a slow pace and unevenly. Promoting sustainable mobility requires more economic investment at local and regional level, as well as greater coordination within and between administrations with competences in transport, urban planning and spatial planning.

Keywords: Autonomous communities; Transport policies; Sustainable mobility.

1. Introducción

Desde un punto de vista general, la importancia de conocer la evolución de las políticas de transporte es fundamental por tres motivos. Primero, porque la creación y crecimiento de los asentamientos han estado y siguen vinculados al desarrollo de medios de transporte y telecomunicaciones que facilitan la movilidad de población, información, capitales y bienes (Castells, 1998). Segundo, porque el transporte es crucial para alcanzar diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como los vinculados a la Salud y Bienestar, Ciudades y Comunidades Sostenibles, Acción Climática, e Industria, Innovación e Infraestructuras (González, 2018). Tercero, por el reconocimiento de la movilidad como parte del ejercicio de los derechos de las personas, asegurando la movilidad accesible e inclusiva y el acceso a bienes, servicios y contactos mediante soluciones sostenibles (Fortes, 2019a). El transporte es, por tanto, un servicio intermedio básico y esencial para vivir dignamente en la sociedad actual, como reconoce el Plan de Acción Europeo de Derechos Sociales de 2022.

Considerando el carácter esencial y estratégico del transporte, no podemos olvidar que es un sector de gran complejidad debido a la participación de múltiples administraciones con competencias y capacidad para su planificación y gestión. En España, desde finales de los años 70, confluyen tres administraciones: la Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autónomas (CCAA) y los Municipios. Además, desde el ingreso de España en 1986 en la Comunidad Económica Europea (CEE), la legislación promovida por la hoy Unión Europea (UE) acaba teniendo un fuerte impacto.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 y los Estatutos de Autonomía, las CCAA adquirieron competencias en materia de transportes, aunque no de manera exclusiva, ya que el Estado Español mantiene competencias en infraestructuras de transporte que exceden los límites de las CCAA. En este contexto, el criterio de territorialidad implica que los transportes intracomunitarios están atribuidos plenamente a las CCAA, mientras que los de alcance extra o intercomunitario son competencia del Estado. A su vez, los ayuntamientos también tienen competencias en esta materia, derivadas del Art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y del RD 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La complejidad de este reparto competencial se incrementa al incorporar el papel de la planificación territorial y urbanística, competencia de las CCAA según el Art. 148 de la Constitución. A través de la ordenación territorial y urbanística se establece un marco (segregación/integración de actividades en el espacio, ocupación del espacio por infraestructuras de transporte, distribución y tamaño de equipamientos) que, junto con las regulaciones y ordenanzas urbanas (peatonalización, mejora de señalización, aparcamientos de disuasión), condiciona las posibilidades de desplazamiento y patrones de accesibilidad (Sanz, 1998; Ruiz-Apilánez & Solís, 2021). Esta actividad legislativa y ejecutiva en materia de ordenación del territorio y urbanística está parcialmente condicionada por competencias estatales, como las Leyes de Suelo (Hernández, 2020).

Teniendo en cuenta esta situación y transcurridos más de cuatro décadas de régimen democrático, en los que la sociedad se ha vuelto más dependiente de los sistemas de transporte y más móvil (OTLE, 2020), al tiempo que se han sucedido diferentes acuerdos internacionales y estrategias europeas que condicionan las formas de pensar y actuar en materia de transportes a escala nacional, regional y local, en este artículo ponemos el foco en un tema que no ha sido estudiado hasta la fecha: la evolución de las políticas de transporte en las CCAA y cómo han ido incorporando (el derecho a) la movilidad sostenible. Tratar este tema contribuye a tener una perspectiva amplia y conocer cómo ha evolucionado el marco de acción que influye en la movilidad a escala local y metropolitana. Además, permite complementar los trabajos que analizan la asunción competencial y su desarrollo en materia transporte por parte de las CCAA y aquellos que, más recientemente, examinan la movilidad sostenible como objeto jurídico (Fortes, 2019a).

Para abordar el tema de investigación propuesto, a continuación, señalamos dos aspectos que sirven de marco conceptual e interpretativo.

El primer aspecto tiene que ver con el cambio en la manera en que se concibe el transporte y la movilidad a lo largo del siglo XX. Desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se fue instalando la concepción que liga la idea de progreso con el uso del transporte basado en medios mecánicos (automóviles, camiones, autobuses, trenes, barcos, aviones) y la construcción en paralelo del soporte material que favorece el desplazamiento o tráfico de este tipo de vehículos de transporte (las redes, nodos y terminales de transporte). De estas infraestructuras de transporte, se ha concedido más importancia a las carreteras urbanas, medio específico del automóvil o turismo, dado que se identificaban (y siguen identificándose) como las infraestructuras por excelencia para alcanzar el crecimiento económico y la articulación nacional e intrarregional. Ya desde el primer tercio del siglo XX, el problema del transporte y la movilidad se asimila a un problema infraestructural ligado al sistema de medios fijos (carreteras) y móviles (vehículos de transporte) que lo permiten o facilitan (Gutiérrez, 2010). De ahí que las actuaciones por parte de los poderes públicos se hayan apoyado en los estudios de tráfico de vehículos. Este tipo de estudios basados en la demanda han sido sostén del aumento de la capacidad global de espacio para los diferentes medios mecánicos y, para el caso particular del automóvil, ha derivado en la creación de nuevas carreteras y en la ampliación de sus carriles, en destinar más cantidad de espacio público al aparcamiento y circulación de vehículos dentro de la red de calles a escala urbana o en la creación de infraestructura viaria de elevado diseño como túneles o cinturones (Olmos, 1989). A partir de los años 80 y 90 del siglo XX se inicia un cambio basado en la apuesta por medios de transporte no mecánicos, como es el desplazamiento a pie o en bicicleta, y en su conexión con medios de transporte menos contaminantes, como es el transporte colectivo y vehículos de cero emisiones. Desde entonces, el problema del transporte y la movilidad se circunscribe a una problemática urbana y se busca ordenar el transporte en las ciudades desde la perspectiva de la oferta. Este nuevo enfoque tiene como objetivo construir nuevos escenarios orientados a reducir las disparidades sociales y espaciales, apostando así por la promoción de la movilidad activa, la formulación de demandas de inclusión social y la conexión entre redes sociales y espacio físico para procurar un transporte más equitativo y sostenible (Valenzuela & Serrano & Vecchio, 2024).

El segundo aspecto está ligado al concepto de transporte y movilidad. Entendemos que estos dos términos son equiparables en tanto que conceptos ligados al espacio y al tiempo en los que transcurre el movimiento y presentan una doble condición. Por un lado, facilitar el desplazamiento en términos de cantidad de movimiento o tráfico. Por otro lado, facilitar el acceso en términos de obtención o llegada a un bien, un servicio o un contacto. Como se indica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, de 23 de febrero de 2024, “no existe actualmente una definición única de la movilidad, ni está taxativamente establecida su diferencia con el concepto de transporte, pero sí que existe un cierto grado de consenso a nivel internacional en considerar que la movilidad se centra en las personas y la satisfacción de sus necesidades de desplazamiento, mientras que el transporte, en el que se incluyen los vehículos, los servicios y las infraestructuras, es el instrumento necesario para permitir los desplazamientos necesarios para el desarrollo de la movilidad y el abastecimiento de la población”. Este rasgo de equivalencia entre estos dos conceptos también se encuentra a través de la noción transporte que la Real Academia Española da en su primera acepción, refiere a la “acción y efecto de transportar o transportarse”, lo que implica reconocer el desplazamiento, el acarreo, el traslado o desplazamiento de personas y cosas de un lugar a otro. Un desplazamiento que no ocurre fuera del espacio y que puede realizarse a través de diferentes modos de transporte: a

pie, en bici, en autobús, en ferrocarril, en automóvil, etc.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, nuestra hipótesis de partida es que las CCAA están favoreciendo un nuevo giro en las políticas de transporte marcado por dos grandes líneas de acción que no siempre van de la mano o se plantean de forma integrada, y a su vez, se implantan lentamente y de manera desigual entre CCAA. En la primera línea de acción el objetivo es facilitar el movimiento de personas y mercancías[1] de manera sostenible, por lo que se busca promover medios de transporte que faciliten los desplazamientos con un menor impacto ambiental y social. En la segunda línea de acción el objetivo es facilitar el acceso a bienes, servicios y otros contactos de manera sostenible, por lo que se busca reducir las necesidades de desplazamiento motorizado y del aprovechamiento máximo de la capacidad autónoma de trasladarse que tiene el ser humano andando o en bicicleta.

Justificada la temática de análisis y fijados el objetivo y la hipótesis de partida el artículo se estructura en cuatro apartados. En el segundo se describe el método y las fuentes de información. En el tercer y cuarto apartado se presentan y discuten los resultados obtenidos. En el quinto apartado se recogen las conclusiones.

2. Método y fuentes de información

Para abordar la evolución de las políticas de transporte en las CCAA se plantea una investigación que se encuadra en el paradigma cualitativo, centrado en aspectos descriptivos, especialmente a través del análisis de contenido (de las leyes, planes y estrategias) y comparado.

Para ello se distinguen dos etapas. La primera, y de forma más somera, contempla la etapa previa a la democrática. Es preciso conocer esta etapa puesto que va a condicionar la forma de pensar y hacer en materia de transportes y movilidad que posteriormente adopta el Estado Español y las CCAA. La segunda, y con mayor detalle, contempla la etapa democrática, en la que se produce una descentralización político-económica y las CCAA asumen diversas competencias para ordenar sus territorios, entre ellas transporte, ordenación del territorio y urbanismo. A su vez, esta segunda etapa se divide a su vez en cuatro subetapas: la década de los años 80 del siglo XX, los años 90 del siglo XX, los años 2000 del siglo XXI y los años 2010 del siglo XXI. En cada una de estas subetapas se identifican un conjunto de hitos que van a marcar el lento, gradual y desigual giro hacia nuevas formas de actuar en el ámbito del transporte entre CCAA.

Dado que no hay estadísticas a escala regional que permitan comparar la evolución de los desplazamientos según modos de transporte entre las diferentes CCAA, para efectuar el análisis comparado de las políticas de transporte se recaba información de leyes, planes y estrategias aprobados por parte de las CCAA. Cabe mencionar que no existe un banco de datos o plataforma que recopile leyes, planes y estrategias aprobadas a nivel autonómico, lo que requiere un esfuerzo de búsqueda individual para cada CCAA y a través de diferentes ministerios, como el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Interior.

3. La planificación del transporte y la movilidad previa a la etapa democrática

La aparición del problema de la circulación y los orígenes de la gestión del tráfico urbano en España comienzan en el primer tercio del siglo XX, fundamentalmente en grandes ciudades como Madrid o Barcelona. En el Estatuto de 1924 se concedía a los Ayuntamientos la competencia exclusiva para "ordenar el uso comunal de la vía pública" (art. 150), mientras que en la Sección 4, Disposiciones especiales sobre Ensanche, Saneamiento y Urbanización, se indicaba una línea de intervención condicionada a la "apertura de calles y plazas, ensanche, alineaciones y prolongaciones de las existentes, rectificación de rasantes en cuanto mejoren sensiblemente las condiciones del tráfico" (art. 359).

En 1933, se celebró en Madrid el I Congreso Municipal de Circulación, donde se destacó el aumento exponencial del número de vehículos, especialmente automóviles, y el incremento del tráfico peatonal debido al crecimiento de la población en las ciudades. Las estrategias implementadas fueron de tres tipos (Rodríguez,

[1] Aunque este trabajo pone el foco en la movilidad de personas, futuros trabajos deberían complementar esta lectura de la política autonómica de transporte enfocando en la movilidad de mercancías (transporte mercante por ferrocarril, la política de corredores multimodales de mercancías, centros intermodales, plataformas logísticas y puertos secos).

2016): a) organización de departamentos y formación de personal especializado en la gestión del tráfico urbano, b) incorporación de semáforos, señales de tráfico, sistema de dirección única en vías estrechas y circulación rotatoria en plazas, y c) creación de nuevas arterias de tráfico para descongestionar el centro, eliminación del tranvía, reubicación de autobuses y eliminación de áreas con vegetación para dar más espacio al tráfico vehicular.

A mediados del siglo XX, se establecieron dos principios para guiar la planificación del transporte urbano: una calle no es más ancha que su punto más estrecho y el rendimiento en circulación de una calle depende de la velocidad media que un vehículo puede desarrollar en ella (Alonso-Misol, 1952). Las ciudades no estaban planificadas para absorber grandes cantidades de vehículos, por lo que se implementaron tres medidas principales: ceder la mayor parte del espacio viario al vehículo privado, generar cinturones alrededor de los espacios construidos y planificar nuevos desarrollos según criterios de circulación automovilística (Terán, 1996; Brau, 2018).

En los años 60, el parque nacional de vehículos alcanzó el millón de unidades, superando los 3,5 millones al final de la década. Coincidiendo con esto, se incorporó la Ingeniería del Tráfico al diseño viario y la regulación del tráfico tanto a escala nacional como metropolitana y urbana. La ordenación del tráfico se diferenciaba entre planes de transportes (de escala supramunicipal) y planes generales de ordenación urbana (que incluían la ordenación del tráfico en suelo urbano y urbanizable). A escala metropolitana, se propuso la segregación de tráficos de automóviles y peatones, la creación de espacios estáticos para personas y dinámicos para vehículos, y la transformación del espacio tridimensional longitudinal (Rodríguez, 1969; Grilló, 1969).

Durante los años 60 y 70, la Dirección General de Carreteras y el Ministerio de Gobernación desarrollaron planes generales de transporte y planes generales de ordenación urbana. Los primeros se centraban en la planificación del tráfico en vías estructurantes de la ciudad, mientras que los segundos incluían la ordenación del tráfico en suelo urbano y urbanizable. Aunque se reconocía la interacción entre transporte y rasgos socioeconómicos y físicos de la ciudad, diferentes organismos con competencias compartidas operaban sobre la misma realidad geográfica. Los PGOU, reconocidos jurídicamente desde la Ley de Régimen Local de 1950, se centraban en dar protagonismo al vehículo privado en la vía pública, situación reforzada con la aprobación del Código de la Circulación de 1961[2]. De hecho, en las Leyes de Suelo de 1956 y 1975, los Planes Generales de Ordenación del Suelo Urbano debían incorporar una Memoria Informativa que justificara y describiera el modelo territorial a implantar, incluyendo un Análisis de Tráfico y de Movilidad (Terán, 1978).

Durante este tiempo, se construyó un mensaje que identificaba el vehículo como elemento de crecimiento económico y progreso. Las infraestructuras interurbanas y urbanas que facilitaban el uso del vehículo privado estaban sujetas a una especie de atracción política. Socialmente, el uso del vehículo implicaba ostentación de poder, libertad, independencia y comodidad, situación que no ofrecía el transporte público (Santiso, 1989, p. 18). Económicamente, el vehículo afectaba al crecimiento de empresas y empleo ligado a autoescuelas, centros médicos, fabricantes de automóviles, agencias de publicidad, empresas aseguradoras, combustible, renovación de firmes, creación de nuevas infraestructuras viarias, señales, tasas de circulación, talleres, grúas, repuestos, etc. Se sentaron las bases de un crecimiento imparable de vehículos, que llega hasta nuestros días (Fig. 1).

En paralelo, se asistió a la crisis del ferrocarril, consecuencia de su abandono histórico, descapitalización de infraestructuras y renuncia a políticas decididas en materia de transportes colectivos (Olmos, 1989). Esta situación no ha mejorado significativamente, a pesar de la inversión en Alta Velocidad (Fig. 2) y de ser considerado un modo más sostenible para el desplazamiento de personas y mercancías.

4. La planificación del transporte y la movilidad en la etapa democrática

Con la creación del Estado de las Autonomías la política del transporte se convierte en piedra angular de la acción de gobierno y financiación por parte de las CCAA. Desde entonces y poniendo el foco en la planificación del transporte y la movilidad de personas se advierte un giro lento y desigual entre CCAA en la forma de integrar las dimensiones social y ambiental a la dimensión económica. Esta situación de cambio se presenta a continuación en cuatro fases

[2] El Código de la Circulación deja en manos de los Autoridades Municipales el sistema, orden y sentido de la circulación, fijación del horario de carga y descarga de vehículos de mercancías o la velocidad de la vía.

Año	Total	Turismos	Motocicletas	Autobuses	Camiones y furgonetas	Otros vehículos
1970	4 392 214	2 377 726	1 267 242	30 728	710 223	6295
1978	8 952 648	6 530 428	1 170 527	41 589	1 189 993	20 111
1980	10 220 677	7 556 511	1 257 138	42 631	1 338 258	26 139
1985	11 623 029	9 273 710	739 056	41 592	1 529 311	39 360
1990	15 696 715	11 995 640	1 073 457	45 767	2 332 928	248 923
1995	18 847 245	14 212 259	1 301 180	47 375	2 936 765	349 666
2000	23 284 215	17 449 235	1 445 644	54 732	3 780 221	554 383
2005	27 657 276	20 250 377	1 805 827	58 248	4 655 413	887 411
2010	31 086 035	22 147 455	2 707 482	62 445	5 103 980	1 064 673
2015	31 389 683	22 355 549	3 079 463	60 252	4 851 518	1 042 901
2020	34 765 203	24 716 898	3 735 920	63 387	5 030 927	1 218 071
2022	35 668 443	25 222 554	4 006 804	65 377	5 075 068	1 298 640

Fig. 1 / Evolución del número de vehículos en España desde 1970 hasta 2022

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística). Fondo documental, para el año 1970, 1978, 1980 y 1985 (p.203) y DGT para el resto de los años. Elaboración propia

Año	Ancho ibérico (IB)	Ancho internacional (UIC)	Ancho mixto (IB y UIC)	Ancho métrico	Total
1970	13 668				13 668
1980	13 542				13 542
1990	12 560				12 560
2000	12 078	484	0	18	12 580
2010	11 730	1584	22	18	13 354
2022	11 270	3084	272	1193	15 819

Fig. 2 / Kilómetros de vía de ferrocarril en España, por tipo de vía y año

Fuente: OTLE (Observatorio de Transporte y Logística de España). Elaboración propia

consecutivas: la década de 1980, la década de 1990, la década de los 2000 y la década de los 2010 hasta la actualidad.

4.1. La Constitución de 1978 y la asunción de competencias de las CCAA y los municipios

A finales de los años 70 y principios de los 80, el transporte urbano ya se consideraba un desafío para el desarrollo de las ciudades y áreas metropolitanas. En ese momento, se evidenciaron los efectos negativos del tráfico, como la pérdida de tiempo vinculada a los atascos, los accidentes, la contaminación atmosférica y acústica, el incremento del consumo energético y de suelo, y los costes económicos asociados a las obras. A pesar de ello, la Constitución Española de 1978 no incorporó la movilidad como derecho. Este derecho aún no se encuentra en el marco regulatorio estatal, aunque está recogido en el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible aprobado en febrero de 2024, aún pendiente de

aprobación en el Congreso. Ahora se inicia la tramitación parlamentaria del texto, por la vía de urgencia, con el fin de que la ley pueda aprobarse antes de que termine el año, cumpliendo así con lo comprometido con la Comisión Europea en el marco del Plan de Recuperación.

A finales de los años 70, cuando se aprobó la Constitución, el vehículo privado seguía siendo el centro de la planificación y diseño urbano. La visión autocéntrica impregnaba las Leyes de Suelo de 1956 y 1975, y esta situación se reprodujo en las Leyes de Suelo de 1990 y 1997, que servían como marco para la ordenación urbana de los municipios. En estas leyes, el término "movilidad" no aparece, mientras que "transporte" se menciona solo dos veces para referirse a la competencia de los ayuntamientos para gestionar el servicio público de transporte y para establecer en la documentación previa de los Planes Parciales (PP) el esquema de transporte como servicio público. El término "red viaria" se utiliza para referirse a determinaciones en suelo urbano y urbanizable. Concretamente, los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) establecen el "trazado y características de la red viaria, con clasificación en función del tráfico previsto y señalamiento de alineaciones y rasantes referido a la totalidad o parte de ese suelo, precisando en todo caso la anchura de los viales o definiendo el criterio para su fijación". Los PP detallan el trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el PGOU, señalando alineaciones, rasantes y zonas de protección de toda la red viaria, y previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada cien metros cuadrados de edificación.

Los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CCAA las competencias exclusivas sobre la planificación del transporte de mercancías y viajeros con origen, destino y trayecto dentro del territorio de las CCAA. Estas competencias legislativas y ejecutivas se adquirieron entre 1979 y 1983 (Fig. 3). Sin embargo, como ya hemos apuntado, la planificación del transporte de viajeros y mercancías no es exclusiva de las CCAA, ya que el Estado tiene competencias en infraestructuras de transporte que exceden el territorio de las regiones y tienen un interés público. Además, hay infraestructuras y servicios, como los núcleos de cercanías, que son prestados por la operadora estatal Renfe Cercanías[3].

[3] Salvo en el caso de Cataluña. En el año 2010 el Ministerio de Fomento traspasa parcialmente los servicios ferroviarios de cercanías y regionales media distancia a la Generalidad, bajo la marca comercial de Rodalies de Catalunya.

Posteriormente, las CCAA han actualizado sus estatutos por diversos motivos. En lo tocante al transporte, cabe señalar dos aspectos. Primero, domina el concepto de "transporte", mientras que el término "sostenible" apenas aparece y no se menciona "movilidad sostenible" ni "transporte sostenible". Esto refleja la permanencia del enfoque tradicional del transporte frente al reconocimiento y apuesta por modos de desplazamiento activos. El término "sostenible" cuando aparece está ligado a competencias en materia de medio ambiente, medio rural (Extremadura) o turismo (Canarias), y en los preámbulos como principio rector (Canarias). Segundo, tres CCAA (Andalucía, Canarias y Cataluña) incluyen en sus estatutos las competencias básicas municipales, señalando el transporte y la movilidad. Solo Cataluña incorpora en su artículo 48 "Movilidad y seguridad vial" que "los poderes públicos deben promover políticas de transporte y comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad garantizando la accesibilidad para las personas con movilidad reducida".

A pesar de que la red viaria urbana e interurbana tiene un carácter continuo, favoreciendo la conexión entre puntos dentro de un mismo núcleo y entre núcleos separados, y de que existe una interacción entre los transportes (movilidad) y la planificación (usos del suelo), las CCAA y los Ayuntamientos, al adquirir competencias, han separado la planificación de los transportes y la planificación territorial y urbanística en diferentes viceconsejerías o direcciones generales a nivel regional y en áreas o departamentos a nivel local (Fig. 4). Esta separación implica que las consejerías, viceconsejerías y direcciones generales tengan personal, objetivos y financiación distintos. Una posible vía de coordinación de estas políticas es la implementación de planes de ordenación del territorio a escala regional. Sin embargo, pocas CCAA tienen aprobados instrumentos de este tipo y, muchas veces, las medidas aprobadas no son vinculantes. Además, integrar en un solo cuerpo legislativo la regulación sobre la ordenación urbanística y territorial no asegura la coordinación entre los transportes y la planificación, ya que el organigrama de direcciones generales y áreas departamentales sigue separando la planificación de transportes y la planificación territorial y urbanística.

A escala local, las competencias en materia de transporte están reguladas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor

CCAA	Estatuto de autonomía y competencias en transportes (T) y urbanismo y ordenación del territorio (UyOT)	Estatuto de autonomía actualizado y competencias en transportes (T) y urbanismo y ordenación del territorio (UyOT)	Instrumentos de ordenación territorial de escala autonómica aprobados
Andalucía	Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre: Art. 13 y 17 (T); Art. 8 (UyOT) T:4; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo: Art. 64 (T); Art. 56 (UyOT); Añade el Art. 92 relativo a las competencias básica municipales* T:18; M: 2; MS: 0; TS: 0; S: 4	Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. 2006 Bases y Estrategias del POTA. 1999
Aragón	Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto: Art. 35 y 36 (T y UyOT) T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril: Art. 71 (T y UyOT) T:8; M:0; MS:0; TS: 0; S: 5	Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón. 2014 Directrices Generales de Ordenación Territorial. 1998
Islas Baleares	Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero: Art.10, 11, 12 y 39 (T); Art. 33 (UyOT) T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero: Art. 30, 31, 32 y 70 (T y UyOT) T:11; M:0; MS:0; TS: 0; S:3	Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias. Ley 6/1999
Canarias	Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto: Art. 29 y 34 (T y UyOT) T:2; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre: Art. 70, 160, 162 (T y OT); Art. 158 (U); Añade Art. 75 relativo a las competencias básica municipales **; Art. 37 *** T:27; M:0; MS:0; TS: 0; S:6	
Cantabria	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre: Art. 22 y 25 (T y UyOT) T:4; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo: Art. 24 y 26 (T y UyOT) T:7; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	
Castilla-La Mancha	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto: Art. 31 (T y UyOT) T:3; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto: Art. 31 (T y UyOT); Añade Art. 33 (15. T de mercancías y viajeros con origen y destino en la CA) T:7; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	
Castilla y León	Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero: Art. 26 y 28 (T y UyOT) T:4; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre: Art. 70 y 76 (T y UyOT) T:6; M:0; MS:0; TS: 0; S:2	Directrices esenciales de ordenación del territorio. 2008
Cataluña	Ley orgánica 4/1979, de 22 de diciembre: Art. 9 y 11 (T y UyOT) T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio: Art. 48, 140, 169 (T); Añade el Art. 84 relativo a las competencias básica municipales **** T:28; M:5; MS:0; TS: 0; S:8	Plan Territorial General de Cataluña. 1995
C. de Madrid	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero: Art. 26 y 28 (T y UyOT) T:1; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Modificada en 2010 T:6; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	
CF. de Navarra	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto: Art. 49 (T); Art. 44 (UyOT) T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Modificada en 2010 T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Estrategia Territorial de Navarra. 2005

CCAA	Estatuto de autonomía y competencias en transportes (T) y urbanismo y ordenación del territorio (UyOT)	Estatuto de autonomía actualizado y competencias en transportes (T) y urbanismo y ordenación del territorio (UyOT)	Instrumentos de ordenación territorial de escala autonómica aprobados
C. Valenciana	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio: Art. 49 (T); Art. 31 (UyOT) T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Modificada en 2022 T:5; M:0; MS:0; TS:0; S:2	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. 2011
Extremadura	Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero: Art. 7 (T y UyOT) T:3; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero: Art. 9 y 11 T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:2	
Galicia	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: Art. 27 (T y UyOT) T:3; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Modificada en 2022 T:4; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia. 2011
País Vasco	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre: Art. 10 (T y UyOT) T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0		Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2019 Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1997
Pdo. de Asturias	Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre: Art. 10 y 12 (T y UyOT), T:3; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Modificada en 2010 T:7; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio. 1991
R. de Murcia	Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio: Art. 10 (T y UyOT) T:3; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Modificada en 2021 T:6; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	
La Rioja	Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio: Art. 8 y 11 (T y UyOT) T:5; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero: Art. 8 y 10 (T y UyOT) T:4; M:0; MS:0; TS: 0; S:0	

* Art. 92. d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros. f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas
** Art. 75. Competencias básicas municipales. m) Transporte
*** Art. 37 13) La promoción de políticas de transporte y de comunicación basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad y de la seguridad viaria. Las Administraciones públicas velarán mediante la acción institucional por facilitar la accesibilidad universal a las personas con discapacidad en el archipiélago en sus distintos medios de transporte, así como en las infraestructuras e instalaciones de carácter tanto público como privado, conforme a lo establecido en las leyes.16) El ahorro energético y la promoción de las energías renovables, en especial en lo que se refiere la política de transportes y comunicaciones
**** Art. 84. h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal

Fig. 3 / Relación de los estatutos de autonomía aprobados tras la Constitución de 1978, indicando el número de ocasiones en las que se mencionan los términos transporte (T), transporte sostenible (TS), movilidad (M), movilidad sostenible (MS) y sostenible (S), así como de los instrumentos de ordenación del territorio a nivel autonómico

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado y páginas web de las CCAA

CCAA	Estructura orgánica del gobierno autonómico responsable en materia de transporte, planificación urbanística y ordenación del territorio
Andalucía	Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda • Dirección General de infraestructuras y movilidad sostenible • Dirección General de urbanismo
Aragón	Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística • Dirección General de Transportes • Dirección General de Carreteras e Infraestructuras • Dirección General de Urbanismo
Islas Baleares	Consejería de Movilidad y Vivienda • Dirección General de Transporte Marítimo y Aéreo • Dirección General de Movilidad y Transporte Terrestre • Consejería de Medio Ambiente y Territorio • Dirección General de Territorio y Paisaje
Canarias	Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas
Cantabria	Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente • Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio • Dirección General de Transportes y Comunicaciones
Castilla-La Mancha	Consejería de Fomento • DG de Planificación Territorial y Urbanismo • DG de Carreteras • DG de Transportes y Movilidad
Castilla y León	Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio • Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo Consejería de Movilidad y Transformación Digital • Dirección General de Carreteras e Infraestructuras • Dirección General de Transportes y Logística
Cataluña	Departamento de Territorio • Movilidad • Ordenación del Territorio
Comunidad de Madrid	Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras • Dirección General de Transportes y Movilidad. • Dirección General de Carreteras. • Dirección General de Infraestructuras de Transporte colectivo • Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior • Urbanismo
Comunidad Foral de Navarra	Departamento de Cohesión Territorial Dirección General de Transportes y Movilidad Sostenible Dirección General de Ordenación del Territorio
Comunidad Valenciana	Consejería de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio • Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Territorio • Secretaría Autonómica de Infraestructuras y Transportes
Extremadura	Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda • Dirección General de Infraestructuras Viarias • Dirección General de Movilidad y Transportes • Dirección General de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Agenda Urbana
Galicia	Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda • Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo • Consejería de Infraestructuras y Movilidad • Dirección General de Movilidad
País Vasco	Consejería de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes • Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes • Viceconsejería de Planificación Territorial y Agenda Urbana
Principado de Asturias	Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos • Dirección General de Ordenación del Territorio • Dirección General de Urbanismo Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios • Viceconsejería de Infraestructuras y Movilidad
Región de Murcia	Consejería de Fomento e infraestructuras • Dirección General de Carreteras • Dirección General de Litoral y Puertos • Dirección General de Movilidad y Transportes Consejería de Interior, Emergencia y Ordenación del Territorio • Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo
La Rioja.	Consejería de Política Local, infraestructuras y lucha contra la despoblación • Dirección General de Infraestructuras • Dirección General de Urbanismo y Vivienda

Fig. 4 / Relación de la organización gubernamental actual de las Comunidades Autónomas (CCAA) vinculada a las competencias en transportes, urbanismo y ordenación del territorio

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado y páginas web de las CCAA

y Seguridad Vial. En la Ley 7/1985, a través del art. 25, el municipio puede promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, incluyendo "urbanismo", "medio ambiente urbano" y "tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano". En la Ley 18/1989, a través del Art. 7.b, se otorga a los municipios "la regulación, mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles".

A pesar de que la movilidad es una política transversal que no puede desligarse de la planificación, los Ayuntamientos, al igual que a escala regional, han repartido estas competencias en áreas municipales diferentes. Esta situación presenta un claro escollo: no contamos con una visión coordinada interadministrativa vertical (entre las escalas estatal, regional y local) y horizontal (dentro de las administraciones con competencias) entre la planificación de los transportes y el planeamiento territorial y la planificación urbanística. Tampoco esta legislación básica cuenta con una visión integral del transporte, dominando un pensamiento y concepción técnica que deja de lado a las personas, ni se ha incorporado la dimensión de la sostenibilidad, es decir, no se pone la movilidad activa en el centro de la planificación.

4.2. La década de 1980

A lo largo de los años 80, y a través de Reales Decretos, se produjo un traspaso de competencias del Estado a las CCAA, incluyendo las relativas al transporte (Anexo I). Sobre esta base, las CCAA iniciaron el desarrollo de Planes Generales de Carreteras (Fig. 5). Estos planes se formularon de forma aislada, siguiendo el estilo desarrollado por el Estado, como el I Plan General de Carreteras de 1984-1991, el II Plan de Carreteras 1992-2000 y el Programa de actuación de la red de Carreteras 1994-1995 (un plan "puente" entre el I Plan General de Carreteras y el Plan Director de Infraestructuras). Estos planes parten de la filosofía de que las carreteras son factores clave para la competitividad, la articulación del territorio regional e, incluso, más recientemente, un factor contra la despoblación (Díaz, 2021). La evolución registrada en la creación de nuevas carreteras desde entonces hasta la actualidad es prueba de ello (Fig. 6).

La mejora y expansión de carreteras estatales y autonómicas conllevó la reflexión y planificación de las redes viarias en la ciudad y su incidencia en ésta, a través de tres aspectos (Aparicio & Hernández & Rubio, 1992).

Primero, la puesta en marcha de recomendaciones, instrucciones y normas para el diseño de las "cintas de asfalto" en la ciudad. En este sentido, cabe destacar la publicación del documento técnico "Carreteras urbanas. Recomendación para su planeamiento y proyecto" (1992) y "Recomendaciones para el proyecto y diseño del viario" (1995), ambos editados por el Ministerio de Fomento.

Segundo, el transporte público como respuesta a la congestión y a los costes externos asociados (ruido, contaminación, intrusión visual, ocupación del espacio) que convierten determinadas zonas urbanas en lugares ruidosos, insalubres, con fachadas sucias y una perspectiva de un inmenso garaje en el que los vehículos ocupan las calzadas, aceras y todo el posible espacio libre existente (Colomer & Torres, 1989, p. 42). La construcción de intercambiadores, la implementación de carriles de alta ocupación y la creación de aparcamientos disuasorios asociados al transporte colectivo público comenzaron a verse como actuaciones clave para reducir los impactos negativos del vehículo en la ciudad.

Tercero, la limitación de acceso en automóvil al centro, en favor del transporte público y la movilidad a pie, con el fin de compatibilizar el respeto al medio ambiente, la conservación del patrimonio y la potenciación del turismo cultural (Gutiérrez, 1998). Los centros históricos, al constituir "las piezas más representativas en el paisaje de nuestras ciudades" (Troitiño, 1995), han sido motores clave en el avance hacia una movilidad sostenible. De hecho, en 1993 tuvo lugar en Granada el I Congreso sobre Movilidad y Calidad Ambiental, donde se puso de manifiesto que "un sistema de transporte debe ser política, económica y socialmente sostenible. La accesibilidad equilibrada deberá considerar al menos los siguientes aspectos: la conservación del legado histórico y la calidad de vida de los habitantes actuales, que aportan ahora una creciente exigencia medioambiental; la acogida de la actividad económica para favorecer la creación de puestos de trabajo y la potenciación de la economía local; y la distribución solidaria y equilibrada de los costes 'reales' de los sistemas de transporte entre los diversos 'beneficiarios'.

CCAA	Años 1980	Años 1990	Año 2000	Desde 2010
Andalucía	Plan General de Carreteras 1987-2006	El Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA 1997-2007 Decreto 296/1995, de 19 de diciembre, Plan General de Carreteras de Andalucía	Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía. (PISTA 2007-2013)	Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía 2021-2030 (D 540/2022, de 2 de noviembre)
Aragón	Ley 12/1989, de 29 de diciembre, de inversiones en infraestructuras de la Comunidad Autónoma	Plan de Carreteras 1994-2003	Plan General de Carreteras de Aragón 2004-2013	Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024
Islas Baleares		Plan Director Sectorial de Carreteras 1998	Plan Director Sectorial de Transporte 2006 (Decreto 41/2006, de 28 de abril)	Plan Director Sectorial de movilidad de las Iles Balears 2019-2016 (Decreto 35/2019, de 10 de mayo)
Canarias	Plan Regional de Carreteras de Canarias de 1987	Plan Director de Infraestructuras de Canarias 1998	Plan Estratégico de Transportes de Canarias 2007-2016	
Cantabria		I Plan de Carreteras 1997-2000	IV Plan de Carreteras de Cantabria 2009-2012 III Plan de Carreteras 2005-2008 II Plan de Carreteras 2001-2004	Plan de Gestión Integral de Infraestructuras de Cantabria 2014-2021
Castilla La-Mancha	I Plan Regional de Carreteras 1988-1997	II Plan Regional de Carreteras 1998-2014	II Plan de Transportes 2001-2008	III Plan Regional de Carreteras 2015-2026
Castilla y León		Plan Regional de Carreteras de 1992	Plan Regional Sectorial de Carreteras 2008-2020 Plan Regional Sectorial de Carreteras 2002-2007 Plan Director de Infraestructuras del Transporte en Castilla y León 2001-2013	Plan de Carreteras 2023-2034
Cataluña	Plan de Carreteras de 1985-2001	Plan territorial general de Cataluña se aprueba por la Ley 1/1995	Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña 2006-2026	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024
C. de Madrid	I Plan de Carreteras 1986-1993	II Plan de Carreteras 1994-2001	Plan de Carreteras de la Comunidad de Madrid 2007-2011 Avance del Plan de Carreteras de Madrid 2002-2009	Avance del Plan de Carreteras 2009-2020 Avance Plan de Carreteras de la Comunidad de Madrid 2025-2032
R de Murcia	Plan Regional de carteras 1986-1994	Ley 4/1997, de 24 de julio, de Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia		
CF. de Navarra		I Plan Director de Carreteras de Navarra 1997-2002	II Plan Director de Carreteras de Navarra 2002-2009	IV Plan Director de Carreteras de Navarra 2019-2029 III Plan Director de Carreteras de Navarra 2010-2018
C. Valenciana	I Plan de Carreteras de la Comunidad Valenciana 1988-1993	II Plan de Carreteras de la Comunidad Valenciana 1995-2002	Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana 2005	

CCAA	Años 1980	Años 1990	Año 2000	Desde 2010
Extremadura	Plan Regional de Carreteras 1987-1997		Plan de Infraestructuras Viarias de Extremadura (PIVEX) 2008-2015	Plan Estratégico Plurianual de Infraestructuras 2016-2030 III Plan Integral de Carreteras 2014-2020
Galicia	Plan de Carreteras de Galicia 1984-1991	Plan de Actuaciones prioritarias de carreteras 1993-1996 Plan de Carreteras de Galicia 1991-2000	Plan Director de Infraestructuras 2001-2010	
País Vasco	I Plan General de Carreteras 1987-1998	Revisión del I Plan General de Carreteras ampliando su horizonte de 1993-2004	II Plan General de Carreteras 2005-2016 Plan Director de Transporte Sostenible 2002-2012	III Plan General de Carreteras del País Vasco 2017-2028
Pdo. de Asturias	I Plan Regional de Carreteras 1986-1991	Estrategia de Carreteras para Asturias. Propuestas de Actuación 1996-2007 II Plan Regional de Carreteras 1994-2001	Plan Autonómico de Carreteras 2000-2010	Plan Director de Infraestructuras para la Movilidad de Asturias (PIMA) de 2015-2030
La Rioja			Ley 8/2000, de 28 de diciembre, del Plan Regional de Carreteras (2001-2010)	Plan Regional de Carreteras 2022-2030 Plan Regional de Carreteras (2010-2021)

Fig. 5 / Planes de infraestructuras de transporte de 1980 a 2024 por Comunidades Autónomas (CCAA)

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado y páginas web de las CCAA

		Año 1970	Año 1980	Año 1990	Año 2000	Año 2010	Año 2022	Incremento 1970-2022
Estado + CCAA	**Autopistas de peaje**	82	1530	1887	2202	2991	1809	1727
	Autopistas libres y autovías	121	403	2806	6847	11 271	14 047	13 926
	Carreteras multicarril	0	0	931	1394	1703	1804	1804
	Total, gran capacidad	203	1933	5624	10 443	15 965	17 660	17 457
	Carreteras convencionales	139 009	147 643	150 619	153 114	149 822	148 340	9331
	Total	139 212	149 576	156 243	163 557	165 787	166 000	26 788
CCAA	**Autopistas de peaje**	0	0	163	459	493	555	392
	Autopistas libres y autovías	0	0	578	1608	3139	3561	2983
	Carreteras multicarril	0	0	783	720	1084	1283	500
	Total, gran capacidad	0	0	1524	2787	4716	5399	3875
	Carreteras convencionales	0	0	134 018	136 665	135 338	134 111	93
	Total	0	0	135 542	139 452	140 054	139 510	3968

Fig. 6 / Longitud de las redes de carreteras por titularidad y tipo de vía (km de vía)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OTLE (Observatorio de Transporte y Logística de España)

4.3. La década de 1990

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 implicó un nuevo marco de acción para las políticas públicas, incluyendo la política de transporte. En esta década, podemos destacar cuatro hitos: la Carta Europea de Derechos Peatonales de 1988, el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano de 1990, el Programa o Agenda 21 de 1992 y la Carta de Aalborg de 1994. Estos documentos condujeron a un cambio de paradigma en la concepción, planificación y gestión de los transportes. A este respecto, diferenciamos tres aspectos clave en este cambio de rumbo. Primero, el peatón tiene derecho a vivir en un ambiente sano y a disfrutar libremente del espacio público en condiciones de seguridad adecuadas para su salud física y psicológica. Segundo, para tratar los problemas del medio ambiente urbano, se debe superar un enfoque sectorial. Tercero, la planificación debe apostar por la movilidad sostenible, combinando desplazamientos a pie y en bicicleta con el transporte colectivo público.

En consecuencia, el primer giro en la política de transporte en la década de los noventa fue que los planes de carreteras dejaron de concebirse de forma aislada y se avanzó hacia la creación de planes de infraestructuras. El objetivo central de estos planes era la integración de las carreteras con otros medios de transporte, como el aeroportuario, ferroviario y portuario. Este cambio comenzó a nivel estatal con el I Plan Director de Infraestructuras (PDI 1994-2007) y continuó con el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT 2005-2020) y el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012-2024). El PDI de 1994, en línea con el Libro Blanco sobre la política común de transporte (Comisión Europea, 1992), apostaba por un "desarrollo integrado del sistema de infraestructuras de transporte para satisfacer de forma equilibrada las demandas de movilidad, minimizando las externalidades negativas" (PDI, 1994, p. 39). El foco se puso en los aeropuertos, ferrocarriles y puertos, así como en su conexión a través de las carreteras urbanas e interurbanas, con el fin de mejorar las condiciones de tiempo, comodidad, seguridad y coste en los desplazamientos. Los posteriores planes de infraestructuras estatales han puesto el acento en la necesidad de minimizar los impactos medioambientales. Esto ha llevado a que algunas CCAA implementaran planes de infraestructuras en lugar de planes de carreteras aislados (Fig. 5).

El segundo giro, también recogido en el PDI de 1994, tiene que ver con el establecimiento de las Autoridades de Transporte Público (ATP)[4] en las grandes concentraciones metropolitanas, siguiendo el precedente del Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid (Sánchez, 1993). A pesar de ello, la creación de las ATP en España ha sido lenta y no fue hasta la década de los 2000 cuando esta fórmula de gestión del transporte colectivo comenzó a extenderse. Tal como se refleja en la Figura 7, se ha pasado de seis ATP aprobadas antes del año 2000 a veintitrés en el año 2024. Cabe señalar que las funciones asignadas en los estatutos de las ATP no son iguales; algunas, como las de Madrid o Valencia, prestan varias funciones, mientras que otras, como las de Tarragona y la Línea de la Concepción, prestan menos (Urbano & Ruiz & Sánchez, 2012). También es preciso resaltar que hay aspectos de la movilidad urbana que quedan fuera del alcance de las ATP, como la peatonalización, aparcamientos disuasorios, restricción de plazas de aparcamiento libre o creación de zonas azules reguladas con parquímetros. Estos aspectos requieren coordinación entre las ATP y las administraciones regionales y municipales, dadas sus competencias en transporte, ordenación del territorio y ordenación urbanística (Solís & al., 2022).

El tercer giro tiene que ver con la creación de plataformas o redes a escala regional para impulsar la implantación de las Agendas 21 Locales y la aplicación de los principios básicos plasmados en la Carta de Aalborg a nivel municipal. En el ámbito español, las redes establecidas a escala supramunicipal, entre ellas las regionales, se han ido incorporando a la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (RDDLS) promovida por el Ministerio de Medio Ambiente. La RDDLS se constituyó en noviembre de 2005, al amparo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como foro de debate e intercambio de experiencias entre las distintas redes que a nivel autonómico y provincial trabajan por la Agenda Local 21. Estas redes regionales, recogidas en la Fig. 8, tienen como principal finalidad ser un foro de coordinación y cooperación para ayudar a la implantación, dinamización y

[4] En Europa, la primera ATP en crearse fue el Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF) en 1959, aunque la mayoría se crearon a partir de 1980. En España, no existía ningún marco de referencia institucional para las ATP, por lo que su desarrollo fue fruto de la necesidad de coordinación de la movilidad metropolitana. En un primer momento, las ATP se concibieron como estructuras organizativas que pretendían la mejora funcional del sistema de transporte público metropolitano y surgieron a partir de acuerdos entre diferentes administraciones. La primera ATP en constituirse en España fue el Consorcio de Transportes de Bizkaia en 1975, seguido por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid en 1985 y la Autoridad de Transporte Metropolitano de Barcelona en 1997 (OMM, 2009).

ATP	Año de aprobación	Ámbito	Población (2021)	Número de municipios
Madrid	1985	Interprovincial	6 751 251	179
Barcelona	1997	Interprovincial	5 184 110	164
Valencia	2016	Intraprovincial	1 836 959	60
Murcia	2006	Intraprovincial	1 531 293	45
Sevilla	2001	Intraprovincial	1 494 733	45
Bizkaia	1975	Intraprovincial	1 154 334	112
Asturias	2002	Intraprovincial	1 011 792	78
Málaga	2003	Intraprovincial	1 064 837	15
Mallorca	2006	Intraprovincial	880 113	53
Cádiz	2005	Intraprovincial	823 147	12
Gibraltar	2005	Intraprovincial	273 530	8
Jaén	2007	Intraprovincial	271 384	15
Zaragoza	2006	Intraprovincial	792 716	32
Gipuzkoa	2011	Intraprovincial	726 033	89
Tarragona*	2003	Intraprovincial	641 926	132
Granada	2003	Intraprovincial	542 518	33
Almería	2007	Intraprovincial	522 687	18
Alicante	1999	Intraprovincial	475 402	5
Huelva	2010	Intraprovincial	407 238	21
Valladolid	2015	Intraprovincial	411 222	25
Lleida	2005	Intraprovincial	361 911	149
Pamplona	1999	Intraprovincial	355 654	18
León	2021	Intraprovincial	198 170	11
Córdoba	2008	Intraprovincial	805 108	77
Gran Canaria	1999	Intraprovincial	931 646	31
Gerona*	2006	Intraprovincial		46
Comarca del Bages*	2007	Intraprovincial	183 265	29

* Tienen la peculiaridad de compartir parte de su ámbito con municipios que también están integrados en la ATP de Barcelona.

Fig. 7 / Autoridades de Transporte Público (ATP) vigentes en España

Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio Metropolitano de Movilidad

seguimiento de las Agendas Locales 21. En este contexto, en el que la sostenibilidad se considera eje central de las políticas públicas, se señala la necesidad de reconducir los problemas generados por el tráfico en las ciudades y la urgencia de actuar localmente en "la planificación y la gestión del transporte urbano, en la promoción de redes de transporte urbano eficientes y ecológicamente racionales" (Ministerio de Medio Ambiente, 1998).

En el marco de las Agendas 21 surgieron los primeros Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Concretamente, en Cataluña y en el País Vasco se elaboraron los primeros a finales de los años 90 (Vega, 2017). La primera comunidad que impuso estos planes fue Cataluña mediante la Ley 9/2003 de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña, que establece en su art. 9 que "la elaboración y aprobación de los planes de movilidad urbana son obligatorias para los municipios que, de acuerdo con la normativa

CCAA	Estrategias en línea con la Agenda 21 y Carta de Aalborg
Andalucía	Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible Agenda 21 Andalucía (1999) Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA) de 2001
Aragón	
Islas Baleares	
Canarias	
Cantabria	Red Local de Sostenibilidad de Cantabria 2004
Castilla-La Mancha	Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla-La Mancha 2002
Castilla y León	
Cataluña	
C. de Madrid	
CF. de Navarra	Red Navarra de Entidades hacia la sostenibilidad 2002
C. Valenciana	Red de municipios valencianos hacia la sostenibilidad 2001
Extremadura	
Galicia	
País Vasco	Red Vasca de municipios hacia la sostenibilidad 2002
Pdo. de Asturias	Red Asturias 21 2009
R. de Murcia	Red de Municipios Sostenibles de la Región de Murcia 2007
La Rioja	

Fig. 8 / **Redes regionales en línea con la Agenda 21 y la Carta de Aalborg**

Fuente: Elaboración propia en base a RDDLS (Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible)

de régimen local o el correspondiente plan director de movilidad, deban prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros". Posteriormente, el impulso de estos planes estuvo vinculado a la financiación pública proveniente del Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (IDAE) a través de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España (E4) para el periodo de 2004-2012 y 2011-2020. Con la aprobación de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible se fomentó la elaboración y disposición de planes de movilidad sostenible, condicionando la percepción de subvenciones y ayudas estatales al transporte público urbano o metropolitano a la puesta en marcha de planes coherentes con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009. La ley establece que, a partir del 1 de enero de 2012, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009. En toda España, a partir de enero de 2023, los PMUS son obligatorios en los municipios de más de 50 000 habitantes según la Ley 7/2021 de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

4.4. La década de 2000

A comienzos del siglo XXI, la aprobación del VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, denominado "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" (2001), y el Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad" (2001) constituyeron dos importantes hitos para el impulso del transporte público en el ámbito europeo. Estos documentos subrayaron la necesidad de mejorar la medición de los progresos a través de informes, indicadores y evaluaciones, impulsando tres tipos de actuaciones.

Primero, aunque desde la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, las CCAA han ido asumiendo competencias por los órganos de la Administración del Estado a los que específicamente les estén atribuidas, y la Ley 16/1987 de Ordenación de Transportes Terrestres establece un marco nacional para la ordenación del transporte público

de viajeros, es llamativo que la mayor parte de las CCAA comenzaran a legislar sobre este tema a partir de los años 2000 (Anexo I). Esto puede deberse en parte a la inexistencia de una ley de financiación del transporte urbano a escala estatal y regional, lo que evita que la financiación sea desigual, irregular e imprevisible conforme a los presupuestos estatales. Como señala la Asociación de Empresas Gestoras de los Transportes Urbanos Colectivos (ATUC), la necesidad de un modelo de financiación es clave para cubrir los costes de explotación que no se cubren en contextos urbanos y rurales de baja densidad. Con todo, el transporte colectivo adquirió gran impulso.

Segundo, la importancia de apoyar la elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas en datos e indicadores actualizados y fidedignos impulsó en 2003 la creación del Observatorio de la Movilidad Metropolitana (OMM). Esta iniciativa, impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente y las Autoridades de Transporte Público (ATP), está orientada al análisis y reflexión sobre la contribución del transporte público a la mejora de la calidad de vida y al desarrollo sostenible de las ciudades (OMM, 2007). En esta línea, el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 (PITVI) señala la importancia de contar con un Observatorio del Transporte y la Logística en España (OTLE), cuya misión es proporcionar una visión global e integral de la situación del transporte y la logística en España, considerando su carácter multimodal, y garantizar la transparencia de la información del transporte y la logística, poniendo a libre disposición datos estadísticos, indicadores y análisis. El OTLE se materializó en 2013.

Tercero, España avanzó en la aprobación de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009, subrayando la necesidad de impulsar leyes de movilidad que obliguen a la creación de planes de movilidad urbana sostenible a escala municipal y supramunicipal. A pesar de ello, como hemos indicado anteriormente, solo seis CCAA han aprobado leyes de movilidad y en España apenas se han implementado planes de movilidad urbana sostenible municipales y supramunicipales (López & al., 2022; Mateos & al., 2022)

4.5. Desde 2010 a la actualidad

En este periodo, puede señalarse una destacada batería de leyes y estrategias que apuestan directa e indirectamente por la movilidad sostenible. A escala internacional, la Agenda 2030 impulsada por Naciones Unidades en 2015 y los diferentes Acuerdos Internacionales sobre el cambio climático. A escala europea, tenemos el Libro Blanco de Transporte de 2011, el Paquete de Movilidad Urbana y Comunicación de 2013, el Pacto de Ámsterdam de 2016, el Pacto Verde Europeo de 2019, la Nueva Carta de Leipzig de 2020 y el VII y VIII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de 2022. A escala nacional, contamos con la aprobación del RD 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, el Plan de Infraestructuras de Transporte y Viviendas (PITVI 2012-2024), la Nueva Agenda Urbana de 2019, el RD Legislativo 7/2015, Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RD 6/2015), la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, el Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES), el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición, la Estrategia Estatal por la Bicicleta de 8 de junio de 2021 y el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de 2024.

Todo este marco estratégico y legal tiene como gran objetivo alcanzar un uso más equilibrado de todos los modos de transporte. Concretamente, se busca una transformación profunda del sistema de transporte, con medidas para luchar contra el cambio climático, mejorar la eficiencia energética, reducir la contaminación e incorporar innovaciones tecnológicas pertinentes, como la creación de infraestructura moderna y la movilidad multimodal asistida por una gestión inteligente y sistemas de información. Además estas normas ya apuestan por el fomento de la sostenibilidad medioambiental en el sector del transporte con medidas como: a) la obligación impuesta a determinados centros de trabajo (que cuenten con un determinado número de empleados o generen una movilidad significativa) de elaborar planes de transporte sostenible que definan las medidas necesarias para favorecer la movilidad medioambientalmente eficiente de su personal en los desplazamientos al lugar de trabajo; b) la previsión de contar en determinadas edificaciones con puntos de recarga para vehículos eléctricos; c) la introducción de restricciones a la circulación de los vehículos más contaminantes.

Resultado de este nuevo marco, resaltamos la base legislativa que puede ayudar en parte a alcanzar las metas citadas. En primer lugar, tenemos el impulso a través de financiación para elaborar Planes de Movilidad Urbana Sostenible

			Reparto modal antes de 2010 (I)					Reparto modal después de 2010 (II)					Evolución (II-I)			
ATP	Población (2021)	Nº Municipios	año datos	Coche / Moto	Transporte Público	A pie o en bici	Otros	año datos	Coche / Moto	Transporte Público	A pie o en bici	Otros	Coche / Moto	Transporte Público	A pie o en bici	Otros
A Coruña	418 955	10	--	--	--	--	--	2018	49,9	12,2	37,8	0,1	--	--	--	--
Alicante	475 402	5	2007	42,5	11,6	45,9	0,0	2018	57,6	9,3	32,5	0,6	15,1	-2,3	-13,4	0,6
Asturias	1 011 792	78	--	--	--	--	--	2017	39,2	9,2	50,3	1,3	--	--	--	--
Barcelona	5 184 110	164	2010	34,3	17,9	47,8	0,0	2021	30,0	20,3	47,9	1,8	-4,3	2,4	0,1	1,8
Bizkaia	1 154 334	112	2008	31,5	20,2	48,3	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Cáceres	389 558	223	--	--	--	--	--	2013	56,8	9,7	33,5	0,0	--	--	--	--
Cádiz, B. de	823 147	12	2007	47,9	5,2	46,9	0,0	2014	49,0	4,1	44,2	2,7	1,1	-1,1	-2,7	2,7
Gibraltar, C. de	273 530	8	1996	34,5	7,3	58,2	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Gipuzkoa	726 033	89	2007	41,8	16,0	42,2	0,0	2016	39,2	11,2	48,9	0,7	-2,6	-4,8	6,7	0,7
Granada	542 518	33	--	--	--	--	--	2015	49,6	13,1	36,0	1,3	--	--	--	--
Huelva	407 238	21	--	--	--	--	--	2019	59,2	2,2	38,6	0,0	--	--	--	--
León	198 170	16	2009	29,5	5,6	64,6	0,3	2021	48,9	3,4	47,7	0,0	19,4	-2,2	-16,9	-0,3
Lleida	361 911	149	2006	49,0	5,1	45,9	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Madrid	6 751 251	179	2004	34,7	31,6	31,2	2,5	2018	39,9	24,3	34,4	1,4	5,2	-7,3	3,2	-1,1
Málaga	1 064 837	15	--	--	--	--	--	2017	48,6	7,2	43,1	1,1	--	--	--	--
Mallorca	880 113	53	2010	55,2	7,2	37,1	0,5	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Murcia	1 531 293	45	2007	53,5	9,8	36,7	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Pamplona, C. de	355 654	18	--	--	--	--	--	2013	41,1	12,8	44,3	1,8	--	--	--	--
Sevilla	1 494 733	45	2007	53,9	10,4	35,7	0,0	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Tarragona, C. de	641 926	132	2006	49,8	5,4	44,8	0,0	2020	53,6	5,6	40,2	0,6	3,8	0,2	-4,6	0,6
Valencia	1 836 959	60	2009	38,7	17,3	42,6	1,4	2017	41,3	13,6	43,4	1,7	2,6	-3,7	0,8	0,3
Valladolid	411 222	25	--	--	--	--	--	2015	30,0	13,1	52,9	4,0	--	--	--	--
Zaragoza	792 716	32	2007	26,8	16,0	56,2	1,0	2021	42,7	15,3	42,0	0,0	15,9	-0,7	-14,2	-1,0

Fig. 9 / Repartos modales para las principales ATP (Autoridad de Transporte Público), antes y después de 2010 (y evolución en su caso)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Movilidad Metropolitana. Informe OMM 2010 (junio 2012) e Informe OMM 2021 (Julio 2023)

(PMUS) de ámbito municipal y plurimunicipal[5]. En segundo lugar, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, a través de los artículos 7.g y 18, aporta a los municipios la capacidad para intervenir en la regulación del tráfico motorizado en favor de otros modos más sostenibles. El artículo 7.g otorga a los municipios la competencia de restringir la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales. El artículo 18 permite acordar, por los mismos motivos, la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía, bien con carácter general o para determinados vehículos, así como el cierre de determinadas vías. Esto está alineado con los Planes de Seguridad Vial de los entes públicos responsables de la gestión del tráfico, en los que se contemplan tanto restricciones a la circulación como limitaciones de velocidad. En tercer lugar, las CCAA pueden tener un papel activo en la delimitación y clasificación de las zonas y aglomeraciones en relación con la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente y en posibles medidas que mejoren la movilidad. El artículo 3.3 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, establece que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y las entidades locales, cuando corresponda, realizarán en su ámbito territorial la delimitación y clasificación de las zonas y aglomeraciones en relación con la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, así como la toma de datos y evaluación de las concentraciones de los contaminantes regulados, y el suministro de información al público.

También cabe señalar aquí la puesta en marcha de las estrategias sostenibles regionales por parte de algunas comunidades, bajo el influjo de las Agendas 2030. A través de estas agendas continua el impulso hacia la movilidad sostenible. Por ejemplo, la Estrategia Sostenible de Aragón pone el foco en la necesidad de impulsar un sistema de transporte interurbano para garantizar un servicio mínimo a la población ubicada en áreas rurales. La Red Aragonesa de Entidades Locales para la Agenda 2030, impulsada por el Gobierno de Aragón y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP), tiene como objetivo principal favorecer la coordinación de actuaciones entre los gobiernos locales para implementar la Agenda 2030 en municipios, comarcas y provincias de la región.

[5] Sería necesario acompañar una inversión para la implementación de medidas.

Resultado de lo anterior, podemos decir que, si bien es cierto que hay un notable esfuerzo a escala regional en la construcción de un marco legislativo en favor de la movilidad sostenible, los datos sobre movilidad por modos obtenidos de las principales áreas metropolitanas (que son reflejo de la movilidad a nivel nacional) nos sitúan ante una realidad en la que impera y sigue con una tendencia de crecimiento los desplazamientos en modos motorizados privados (Fig. 9). Refuerza esta realidad los datos del OTLE, si prestamos atención al total de viajeros por kilómetro según medios o modos mecánicos en el desplazamiento, entre 2005 (444 115 millones) y 2022 (449 651 millones), el porcentaje en carretera sigue siendo preponderante, aunque se ha visto ligeramente reducido, pasando del 88,39% en 2005 al 85,86% en 2022, mientras que el ferroviario ha pasado del 4,7% al 6,08%, el aéreo del 6,7% al 7,7% y el marítimo del 0,15% al 0,2%. Es más, estos desplazamientos se hacen en vehículos que mayoritariamente consumen gasolina o diésel, con las consecuencias perniciosas que tiene para la salud y el medio ambiente. Por otro lado, sigue habiendo un desajuste entre el plano de los objetivos y medidas que incluyen los marcos estratégicos y las leyes y la inversión que se pone a disposición para alcanzar estos objetivos y medidas a escala regional y local. Finalmente, y como se ha puesto de manifiesto en este trabajo, no será posible alumbrar un "nuevo" urbanismo sostenible sin pensar en unos objetivos de movilidad sostenible (Fortes, 2019b). Por tanto, es necesario el acuerdo y coordinación entre la planificación de los transportes, el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio a nivel regional y local. Ya que esta desconexión en administraciones con competencias y escalas de acción difícilmente va a facilitar el acceso a bienes, servicios y otros contactos de manera sostenible.

5. Conclusiones

Los resultados obtenidos del análisis comparativo entre CCAA permiten aceptar la hipótesis planteada. Las CCAA van creando un marco legislativo y políticas en favor de la movilidad sostenible. Sin embargo, estas políticas carecen de una visión integradora en torno al doble objetivo de, promover medios de transporte que faciliten los desplazamientos de personas y mercancías con un menor impacto ambiental y social, y, de reducir las necesidades de desplazamiento motorizado y del aprovechamiento máximo de la capacidad autónoma de trasladarse que tiene el ser humano andando o en bicicleta. Ello se debe fundamentalmente a dos hechos.

El primero, se tiende a adoptar un enfoque técnico-racional para dar respuesta a la movilidad sostenible. Ello se traduce en promover la "motorización ecológica", es decir, la movilidad en automóviles verdes, ecológicos o eléctricos. Así el componente humano queda relegado en la propuesta y solución para avanzar en la movilidad sostenible (Thorson, 2012). El segundo, en la esfera política y de la planificación continúa reproduciéndose una separación entre administraciones, técnicos, objetivos e inversión con competencias en transportes, urbanismo y ordenación del territorio.

En este giro que se observa por parte de las CCAA hacia la conformación de un marco estratégico y legislativo en favor de la movilidad sostenible, no todas avanzan con igual ritmo y, en nuestra opinión, es imprescindible dos asuntos. El primero, que las CCAA creen observatorios de movilidad regional con el fin de ofrecer datos actualizados sobre los medios y modos de desplazamiento de personas (y de mercancías) a escala regional y municipal con el fin de poder evaluar y guiar políticas y medidas a diferentes escalas. El segundo, más inversión económica a escala local y regional para poder poner en práctica diferentes medidas y actuaciones y alcanzar así las metas y objetivos que se acuerdan en las diferentes leyes, planes y estrategias.

6. Bibliografía

Alonso-Misol, R. (1952): Sobre un tema de urbanismo. *Revista de Obras Públicas*, 2842, pp. 49-53.

Aparicio, A. & Hernández, A. & Rubio, J. (1992): Presentación del monográfico Transporte Urbano. *Ciudad y Territorio. Ciencia Urbana,* 91-92, pp. 5-7.

Brau, L. (2018): La ciudad del coche. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XXIII, núm. 1.235. https://www.ub.edu/geocrit/b3w-1235.pdf

Castells, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid. España. Alianza.

Colomer, J.C. & Torres, A. J. (1989): Trafico y transporte público en ciudades de tamaño intermedio. *Revista de Obras Públicas*, 12, pp. 42-49.

Díaz, J.A. (2021): Política de infraestructuras del transporte en Galicia: la experiencia inversora 40 años después de su estatuto de autonomía. *Minius,* 26, pp. 83-136. https://doi.org/10.35869/mns.v0i26.3931

Fortes, A. (2019a): *Movilidad urbana, sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas de movilidad en el medio urbano*. Navarra. España. Thomson Reuters. Aranzadi.

Fortes, A. (2019b): El urbanismo y la ordenación espacial de la movilidad urbana sostenible. En. Fortes, A. (coord.) (2019): *Movilidad urbana, sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas de movilidad en el medio urbano*. Navarra. España. Thomson Reuters. Aranzadi p.347-380.

González, M.A. (2018): Política y regulación de los transportes en España: sostenibilidad, eficiencia y papel de los usuarios. En: González, I. (Dir.) *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, pp. 453-473.

Gutiérrez, J. (1998): Transporte, movilidad y turismo en los centros históricos. *Ería*, 47, pp. 241-248.

Gutiérrez, A. (2010): Movilidad, transporte y acceso: una renovación aplicada al ordenamiento territorial. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XIV, núm. 331 (86). https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-86.htm

Grilló, E., (1969): Andando por la calle. *Ciencia Urbana*, 2, pp.16-18.

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

López, C. & Cuvillo, R. & Morcillo, P. & López-Lambas, M.E, & Monzón, A. (2022): *Evolución de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible*. TRANSyT. UPM. https://observatoriomovilidad.es/wp-content/uploads/2022/11/Monografia_I_OMM_2022_Evolucion_PMUS_A4.pdf

Mateos, M. & De Gregorio, S. & Martínez, V. & Espinosa, E. & González, F. (2022): *La movilidad que queremos. Para una ciudad sostenible, saludable y segura*. Fundación CONAMA.

Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2007): Informe de 2005. TRANSyT. UPM. Ministerio de Medio Ambiente. https://observatoriomovilidad.es/wp-content/uploads/2021/07/Informe_OMM_2005.pdf

Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2009): Informe de 2007. TRANSyT. UPM. Ministerio de Medio Ambiente. https://observatoriomovilidad.es/wp-content/uploads/2021/07/Informe_OMM_2007.pdf

Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2012): Informe de 2010. TRANSyT. UPM. Ministerio de Medio Ambiente. https://observatoriomovilidad.es/wp-content/uploads/2021/07/Informe_OMM_2010.pdf

Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2023): Informe de 2021. TRANSyT. UPM. Ministerio de Medio Ambiente. https://observatoriomovilidad.es/wp-content/uploads/2023/10/Informe_OMM_2021_avance_2022.pdf

Olmos, J. (1989): Carretera y tráficos en el año 2000. *Revista de Obras Públicas* 12, pp. 4-7.

Otle (2020): *Movilidad urbana y metropolitana: Un gran reto de las ciudades del siglo XXI*. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. https://otle.transportes.gob.es/recursos_otle/monografico_otle_2019_movilidad_urbana_y_metropolitana_1.pdf

Rodríguez, F. (1969): Condicionamiento de los planes de urbanismo a las necesidades de la circulación. *Ciencia Urbana*, 2, La ciudad y el Tráfico, pp. 11-15.

Rodríguez, N. (2016): La aparición del problema de la circulación y los orígenes de la gestión del tráfico

urbano en España, 1900-1936. *Historia Contemporánea*, 55, pp. 483-516.

Ruiz-Apilánez, B. & Solís, E. (Eds) (2021): *A pie o en bici. Perspectivas y experiencias en torno a la movilidad activa*. Ediciones UCLM. https://ruidera.uclm.es/items/6f3a8d68-a23f-477c-9115-e6e-4f430e448

Santiso, M. (1989): Todo lo que usted sabe sobre el tráfico y nunca se atreve a contar. *Revista de Obras Públicas,* 12, pp. 10-19.

Sánchez, V. (1993): Plan Director de Infraestructuras. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, I, 97, pp. 265-374.

Sanz, A. (2008): *Calmar el tráfico. Pasos para una nueva cultura de la movilidad urbana*. Ministerio de Fomento.

Solís, E. & Ruiz-Apilánez, B. & Coronado, J.M. & Moyano, A. & Mohino, I., (2022): Los entornos urbanos de las estaciones de tren de cercanías como oportunidad para repensar el modelo de ocupación y movilidad de la región urbana madrileña. En Martínez & al (Coord.) *Leyendo el territorio: homenaje a Miguel Ángel Troitiño*. Universidad de Guadalajara. México. pp. 234-253. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=872038

Terán, F. (1996): Calles y algo más que calles. *Urbanismo: revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, 29, pp. 6-21.

Terán, F. (1978): Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible. Gustavo Gili, Barcelona.

Thorson, O. (2012): Sustentatibilidad en la movilidad. Vivir con seguridad según las posibilidades colectivas. *ACE*, 7, 19, pp. 77-94. http://hdl.handle.net/2099/12346

Troitiño, M.A. (1995): Ciudad y patrimonio cultural: el centro histórico de Cuenca. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 15, pp. 741-757.

Urbano, P. & Ruiz, A. & Sánchez, J.I. (2012): El sistema de transporte público en España: una perspectiva interregional. *Cuadernos de Economía*, XXXI, 58, pp. 195-228.

Vega, P. (2017): *Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Balance desde la perspectiva ecologista*. Ecologistas en Acción. https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/adjuntos-spip/pdf/movilidad-urbana-sostenible.pdf

Valenzuela, L. M. &Serrano, L. & Vecchio, G. (2024): Escenarios para el espacio público de la movilidad urbana. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56 (220). https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.220.0

7. Listado de Acrónimos/Siglas

ATP	Autoridad de Transporte Público
CCAA	Comunidades Autónomas
IDAE	Instituto de Diversificación y Ahorro Energético
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMM	Observatorio de Movilidad Metropolitano
OTLE	Observatorio de Transporte y Logística de España
PDI	Plan Director de Infraestructuras
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PITVI	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
PMUS	Plan de Movilidad Urbana Sostenible
RDDLS	Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible
PP	Plan Parcial

8. Anexo I

Leyes en materia transportes (en color granate) y en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico (en color negro)	
Andalucía	-Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía -Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía -Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios -Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros -Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía -Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía -Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía -Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y de su Reglamento General -Real Decreto 951/1984, de 28 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de carreteras -Real Decreto 2802/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 3137/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de puertos -Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración Local, Agricultura, Transporte, Urbanismo, Actividades Molestas y Turismo
Aragón	-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 -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. -Real Decreto 171/2011, de 11 de febrero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aeropuertos, aeródromos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general, aeropuertos y aeródromos deportivos -Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Illes Balears -Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera -Ley 8/2006 de 14 de junio, de creación del consorcio de transportes de Mallorca -La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística -Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón -Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras -Ley 6/1993, de 5 de abril de Carreteras -Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio -Real Decreto 3316/1983, de 2 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 1476/1992, de 4 de diciembre, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Aragón de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable -Real Decreto 3524/1981, de 18 de diciembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materia de transportes terrestres -Real Decreto 298/1979, de 26 de enero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, agricultura, urbanismo y turismo
Islas Baleares	-Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo -Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial. -Real Decreto 2232/1993, de 17 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de transportes por ferrocarril -Ley 5/1998, de 23 de octubre, de creación del Consejo Balear de Transportes Terrestres y del Comité Balear del Transporte por Carretera -Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de transportes terrestres -Ley 5/1990, de 24 de mayo, de Carreteras -Ley 9/1990, de 27 de junio, de transferencia de las competencias urbanísticas a los Consejos Insulares -Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística (LDU). -Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial -Real Decreto 450/1985, de 20 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de Puertos -Real Decreto 3336/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 2245/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencia de competencia de la Administración del Estado al Consejo General Interinsular de las Islas Baleares en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes y Administración Local

Leyes en materia transportes (en color granate) y en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico (en color negro)	
Canarias	-Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. -Resolución de 29 de diciembre de 2017, de la Secretaría General de Infraestructuras, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Cabildo Insular de Gran Canaria, en materia de ferrocarriles. -Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. -Real Decreto 284/1995, de 24 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Transporte marítimo -Ley 9/1991, de 8 de mayo, de carreteras -Real Decreto 1299/1990, de 26 de octubre, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Canarias de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable -Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras -Ley 2/1989, de 15 de febrero, de Normas Provisionales para Carreteras -Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza) -Real Decreto 2250/1985, de 23 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de puertos -Real Decreto 2125/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carreteras -Real Decreto 3153/1983, de 2 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 3523/1981, de 18 de diciembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Canarias en materia de transportes terrestres -Real Decreto 2843/1979, de 7 de diciembre, sobre transferencias de la Administración del Estado a la Junta de Canarias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, urbanismo, agricultura, turismo, administración local, cultura y sanidad
Cantabria	-Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. -Ley 1/2014, Transportes de Viajeros por Carretera -Real Decreto 474/2006, de 21 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de transporte marítimo -Ley de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria -Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo -Real Decreto 438/1998, de 20 de marzo, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Cantabria de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable. -Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana -Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de Carreteras -Real Decreto 3060/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo -Real Decreto 2351/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de transportes terrestres -Real Decreto 2623/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de Puertos
Castilla-La Mancha	-Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. -Ley 14/2005, de 29-12-2005, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha -Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación -del Territorio y de la Actividad Urbanística -Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos -Real Decreto 25/1989, de 13 de enero, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales y adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable -Real Decreto 3020/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 3069/1983, de 2 de noviembre, sobre valoración definitiva, ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de transportes terrestres
Castilla y León	-Ley de 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León -Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de carreteras -Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera -Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León -Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo -Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio -Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras

	Leyes en materia transportes (en color granate) y en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico (en color negro)
Castilla y León	-Real Decreto 471/1989, de 28 de abril, de traspasos a la Comunidad de Castilla y León de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable - Real Decreto 956/1984, de 11 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de carreteras -Real Decreto 2822/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 3412/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencias de competencias y servicios de la Administración del Estado al Consejo General de Castilla y León en materia de urbanismo
Cataluña	-Ley 21/2015, de 29 de julio, de financiación del sistema de transporte público de Cataluña -Anteproyecto de Ley de Territorio (publicado el 25 de mayo de 2017, Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña) -Real Decreto 1598/2010, de 26 de noviembre, de traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes a los servicios ferroviarios regionales de transporte de viajeros sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general -Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. -Real Decreto 2034/2009, de 30 de diciembre, sobre traspaso a la Generalitat de Cataluña de las funciones de la Administración General del Estado correspondientes al servicio de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías -Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias -Directrices Nacionales de Movilidad (Decreto 362/2006 -Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria -Real Decreto 1945/2004, de 27 de septiembre, sobre traspaso de medios económicos de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña para el ejercicio de las funciones en materia de transporte marítimo -Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña -Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo -Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña -Real Decreto 1076/1989, de 1 de septiembre, de traspasos a la Generalidad de Cataluña de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y cable -Ley 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor -Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña -Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial -Real Decreto 2576/1983, de 20 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia del Centro de Estudios y Ordenación del Territorio y Medio Ambiente -Real Decreto 1943/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de carreteras -Real Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de puertos -Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo
Comunidad de Madrid	-Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas -Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera -Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. -Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos -Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. -Real Decreto 404/1989, de 21 de abril, de traspasos a la Comunidad de Madrid de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable -Real Decreto 869/1986, de 11 de abril, por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Madrid los bienes del Estado afectos a la prestación del servicio de Ferrocarril Metropolitano de Madrid -Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial -Ley 4/1984, de 18 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística -Real Decreto 946/1984, de 11 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de carreteras -Real Decreto 1992/1983, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente -Decreto Foral Legislativo 1/2017, De 26 De Julio, Texto Refundido De La Ley Foral De Ordenación Del Territorio y Urbanismo -Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras -Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi -Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
Comunidad Foral de Navarra	-Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, del transporte regular de viajeros en la Comarca de Pamplona-Iruñerria -Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, reguladora del transporte público urbano por carretera -Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo -Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio -Real Decreto 1117/1985, de 19 de junio, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Ordenación del territorio y urbanismo

	Leyes en materia transportes (en color granate) y en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico (en color negro)
Comunidad Valenciana	-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. -Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje -Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat -Ley 9/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Accesibilidad Universal al Sistema de Transportes de la Comunitat Valenciana -Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana -Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje -Real Decreto 849/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de transporte marítimo -Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística -Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras -Ley 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia -Real Decreto 544/1989, de 12 de mayo, de traspasos a la Comunidad Valenciana de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable -Real Decreto 1496/1986, de 13 de junio, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de los servicios ferroviarios explotados por Ferrocarriles de Vía Estrecha del Estado (FEVE) -Real Decreto 1627/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de carreteras -Real Decreto 3059/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de Puertos
Extremadura	-Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. -Ley 5/2009, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera -Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial -Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras -Real Decreto 635/1995, de 21 de abril, sobre ampliación de los medios personales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de transportes terrestres -Real Decreto 411/1989, de 21 de abril, sobre traspasos a la Comunidad Autónoma de Extremadura de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y cable -Real Decreto 945/1984, de 28 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de carreteras -Real Decreto 3021/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 2912/1979, de 21 de diciembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta Regional de Extremadura en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura y sanidad
Galicia	-Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio -Ley 10/2016, de 19 de julio, de medidas urgentes para la actualización del sistema de transporte público -Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo -Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras -Ley 4/2013, de 30 de mayo, de transporte público de personas en vehículos de turismo de Galicia -Ley 5/2009, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia -Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo -Ley 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera de Galicia -Real Decreto 1641/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Transporte marítimo -Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio -Real Decreto 1551/1988, de 23 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y cable -Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del suelo a Galicia -Real Decreto 2424/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo -Real Decreto 2299/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de transportes por carretera y trolebús -Real Decreto 3214/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Puertos -Real Decreto 212/1979, de 26 de enero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Galicia en materia de turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, transportes y urbanismo

	Leyes en materia transportes (en color granate) y en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico (en color negro)
País Vasco	-Real Decreto 368/2024, de 9 de abril, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones de la Administración del Estado correspondientes a los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías -Ley 5/2018, de 29 de noviembre, de Carreteras -Real Decreto 900/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de transporte marítimo -Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera -Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo -Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo -Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística -Ley 2/1991, de 8 de noviembre, de Carreteras -Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio -Ley 2/1989, de 30 de mayo, Carreteras -Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de competencias y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras -Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo, sobre transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Puertos -Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo
Principado de Asturias	-Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transportes y Movilidad Sostenible -Ley 8/2006 de Carreteras -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 -Ley del Principado de Asturias 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias -Real Decreto 469/1989, de 28 de abril, de traspasos al Principado de Asturias de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable -3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística -Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial -Real Decreto 2168/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en materia de carreteras -Real Decreto 3511/1983, de 16 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Asturias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura y sanidad
Región de Murcia	-Ley 10/2015, de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano -Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística -Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi -Ley 10/2009, de 30 de noviembre de 2009, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público -Ley 1/2009, de 11 de marzo, de Transporte Marítimo de Pasajeros -Ley 2/2008, de 21 de abril, de carreteras -La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo -Real Decreto 1597/1999, de 15 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de transporte marítimo -Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos -Ley 10/1995, de 24 de abril, de modificación de las Atribuciones de los Órganos de la Comunidad Autónoma en Materia de Urbanismo. -Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región -Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras -Real Decreto 459/1989, de 28 de abril, sobre modificación de medios adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por Real Decreto 1553/1984, de 1 de agosto, en materia de carreteras -Ley 12/1986, de 20 de diciembre; de Medidas para la Protección de la Legalidad Urbanística -Real Decreto 1553/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de carreteras -Real Decreto 2824/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 2925/1982, de 12 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de Puertos -Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Murcia en materia de urbanismo, agricultura, actividades molestas, insalubres y peligrosas, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura y sanidad

Leyes en materia transportes (en color granate) y en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico (en color negro)	
La Rioja	-Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo -Ley 8/2006, de 18 de octubre, de transporte interurbano por carretera de la Rioja -Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del Transporte Urbano por Carretera -Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja -Ley 2/1991, de 7 de marzo, de Carreteras -Real Decreto 414/1989, de 21 de abril, de traspasos a la Comunidad Autónoma de La Rioja de los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, en relación con los transportes por carretera y por cable -RD 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana. -Real Decreto 2823/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente -Real Decreto 2686/1983, de 1 de septiembre, sobre transferencia de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de transportes terrestres -Real Decreto 3576/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo -RD 3/1980 de 14 de marzo, sobre promoción del suelo y agilización de la gestión urbanística

Anexo I / Leyes en materia de transportes y planificación territorial y planeamiento urbanístico aprobadas en el periodo democrático por Comunidades Autónomas

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Política Autonómica. Traspasos de funciones y servicios. Elaboración propia

8. Anexo II. Evolución de las vías de alta capacidad (autovías y autopistas) a través de los planes aprobados en la etapa democrática española

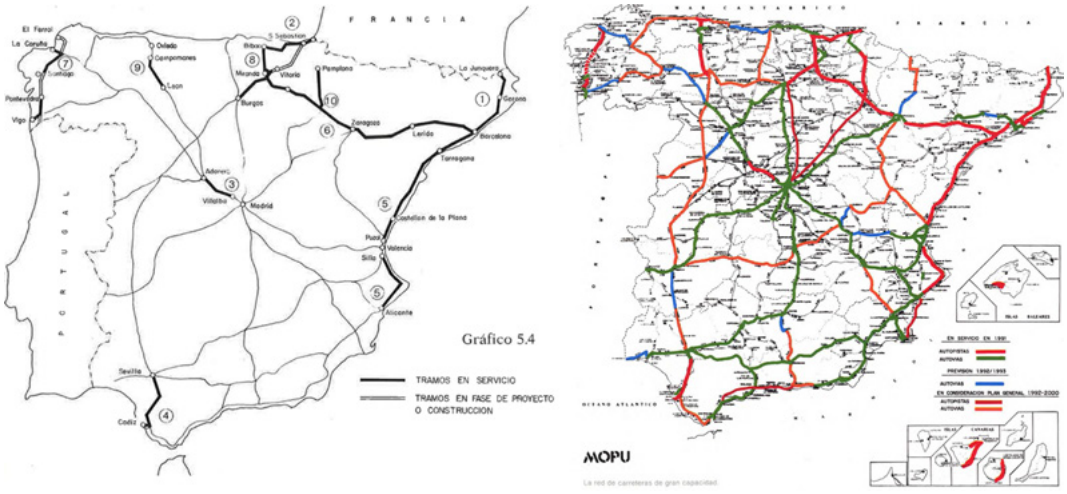


Fig. 10 / Izquierda: Red de autopistas en servicio -línea gruesa- y en fase de proyecto o construcción -líneas fina- a comienzos de los años 1980. Derecha: Red de autopistas -línea roja- y de autovías -línea verde- en servicio en 1991.

Fuente: Izquierda: I Plan General de Carreteras 1984/1991 del MOPU. Derecha: Avance del II Plan General de Carreteras 1992/2000 del MOPU



FIG. 11 / **Red de carreteras de gran capacidad existente en el año 2004.**

Fuente: Plan Estratégico de Infraestructuras de España (2005-2020) del Ministerio de Fomento.



FIG. 12 / **Red de carreteras de gran capacidad existente en el año 2012 -en línea discontinua en licitación o en ejecución-.**

Fuente: Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012-2024) del Ministerio de Fomento.



FIG. 13 / **Red de carreteras de gran capacidad en 2025.**

Fuente: Mapa oficial de carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 783-798
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.15

CC BY-NC-ND

Lo ambiental tras 50 años de urbanismo en España: una revisión del marco normativo

Rocío Pérez-Campaña [1]
Rubén Talavera-García [2]
Luis Miguel Valenzuela-Montes [3]

[1] Profesora Permanente Laboral
[2] Profesor Ayudante Doctor
[3] Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio
[1] [2] Departamento de Geografía. Universidad Complutense de Madrid
[3] Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada

Resumen: Cincuenta años de urbanismo en España permiten hacer balances a partir de numerosas claves interpretativas. La lectura desde una perspectiva ambiental resulta ineludible, dado el peso de esta variable en la calidad de vida de nuestros pueblos y ciudades y los retos a que nos enfrentamos en el contexto del cambio global en sus múltiples dimensiones. ¿Ha evolucionado el urbanismo en España hacia la sostenibilidad ambiental? Responder a este interrogante es una tarea compleja. En este artículo realizamos una aportación a la reflexión crítica sobre la -evolución ambiental- del urbanismo a través, fundamentalmente, del análisis de los códigos de urbanismo existentes, buscando hitos relacionados con el soft law y valorando su sensibilidad a la incorporación de nuevos términos y herramientas en relación con lo ambiental.

Palabras clave: Planificación urbana; Urbanismo sostenible; Soft law; Sostenibilidad urbana.

Recibido: 18.07.2024; Revisado: 08.01.2025
(1) Correo electrónico: r.perez.campana@ucm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1069-4590
(2) Correo electrónico: rtalaveragarcia@ucm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4749-3546
(3) Correo electrónico: lvmontes@ugr.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9805-8873

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Environmental issues after 50 years of urban planning in Spain: a review of urban planning codes

Abstract: Fifty years of urban planning in Spain allow for assessments based on numerous interpretative keys. A reading from an environmental perspective is essential, given the importance of this variable in the quality of life in our towns and cities and the challenges we face in the context of global change in its multiple dimensions. Has urban planning in Spain evolved towards environmental sustainability? Answering this question is a complex task. In this article, we contribute to the critical reflection on the -environmental evolution- of urban planning, primarily through the analysis of existing urban planning codes, seeking milestones related to soft law and assessing their sensitivity to the incorporation of new terms and tools related to environmental issues.

Keywords: Urban planning; Sustainable urbanism; Soft law; Urban sustainability.

1. Cuando lo ambiental se convierte en emergencia: de los lugares comunes a la acción en el urbanismo

La preocupación del urbanismo por las cuestiones ambientales no es (afortunadamente) nueva, pese a que en los últimos años hayamos asistido a su adjetivación como urbanismo sostenible, ecológico ambiental, ecosistémico (Rueda-Palenzuela, 2019), etc., no solo en España, sino en otros países y culturas de la planificación. Este apellidamiento da lugar a lo que muchos considerarían pleonasmos, puesto que el urbanismo, ya desde finales del siglo XIX, se ha interesado y preocupado por la relación entre naturaleza y ciudad (Archibugi, 2002), debiendo el planificador tener una visión de las cuestiones ambientales para entender la complejidad sistémica del territorio y la ciudad de cara a su planificación (Daniels, 2017). Sin embargo, estos términos han ido cobrando cada vez más fuerza (Hernández Aja & al., 1994). Como muestra, para el ámbito académico, se puede comprobar su aparición creciente en los resultados de la base de datos Dialnet y el buscador especializado Google Scholar, sobre todo a partir de finales de los años 90. Destacan particularmente los resultados (a la fecha de redacción del presente artículo) de este último buscador para el caso de urbanismo sostenible (4050), ecourbanismo (2420), urbanismo ecológico (2100), urbanismo ambiental (431) y con menor cifra, también más recientemente, urbanismo ecosistémico (290).

Detrás de esta reclamación de viraje hacia la sostenibilidad, la ecología y la dimensión ambiental del territorio y la ciudad, entendemos que está la crítica a su desatención en la práctica del urbanismo. Planteaba Benevolo (1981) que el origen del urbanismo moderno estaba en el urbanismo sanitario del siglo XIX, que venía a resolver los efectos del crecimiento industrial y su repercusión en la distribución espacial de la población y de los diferentes usos en una ciudad que crecía superando los límites que había heredado de la Edad Media. Coincidimos con Moreno Molina (2008) en que los objetivos de saneamiento y salubridad quizá no puedan denominarse “ambientales” en el sentido en que se suele utilizar el término en la actualidad (al menos en nuestro contexto territorial), pero denotan una preocupación por “los males” que puede conllevar la (mala) urbanización. Es cierto que, en etapas más netamente desarrollistas del urbanismo, la sostenibilidad y las consideraciones ambientales estuvieron ausentes de las políticas y de las prácticas técnicas (Gómez Ordóñez, 2002; Rando Burgos, 2021).

Pero la situación ha cambiado. La evidencia empírica de los efectos que un inadecuado planeamiento urbano tiene sobre nuestras ciudades y territorios y por ende en el propio ser humano es, cuando menos, difícilmente cuestionable, de manera que nos encontramos en el marco de una nueva sensibilidad ambiental acompañada de conciencia social (Ezquiaga-Domínguez, 2023; Parejo Navas, 2003). Así, la sostenibilidad se convierte en un elemento esperanzador para el urbanismo actual (De-Terán-Troyano, 2023) y es, de hecho, uno de los catalizadores de la convergencia entre culturas europeas de la planificación (Knieling & Othengrafen, 2013), además de un instrumento fundamental para la necesaria transición eco-social (Hernández-Aja & González-García, 2023) en el contexto de una emergencia climática ya declarada y asumida, afortunadamente, por buena parte de la sociedad y su representación política.

En cualquier caso, este fenómeno de "ecologización del urbanismo" (Moreno Molina, 2008) no ha sido inmediato, sino resultado de un proceso evolutivo y de la mano de hitos de muy variada naturaleza sucedidos en el ámbito internacional, europeo, estatal y regional (muchos de ellos, de la mano del *soft law*). El conocido como Informe Meadows (Meadows & al., 1972) encargado por el Club de Roma, fue sin duda el precedente fundamental para introducir la idea de límites al crecimiento (enfoque que Rockström & al. (2009) asumieron y ampliaron para el cálculo de los límites planetarios). Dicho informe, a nuestro entender, se puede considerar germen, más o menos directo, de la consideración del suelo como recurso limitado y no renovable y la introducción de conceptos como la capacidad de carga. De la misma forma, planteamientos ligados al reconocimiento de la multifuncionalidad de los ecosistemas (Naveh, 2001), sistematizados por ejemplo en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (MEA, 2005), pensamos que han contribuido a una cualificación del suelo, más allá de mero soporte que se agota.

El urbanismo, por supuesto, ha sido permeable a estas y muchas otras cuestiones, en sus múltiples dimensiones: en la investigación en urbanismo, en la formación en urbanismo, en la arena política, en la discusión social y en la práctica técnica, y se han recepcionado también en la legislación urbanística. De hecho, desde los años 90 se ha ido transitando en la asunción de diferentes paradigmas hasta llegar de forma más contundente a los paradigmas de la sostenibilidad, la ciudad compacta y la rehabilitación, regeneración y renovación (Calderón & García, 2017), todos ellos en estrecho vínculo, porque el reto de la sostenibilidad no ha de enfrentarse únicamente respecto a las nuevas construcciones y el nuevo urbanismo, sino en la gestión de la ciudad existente y su patrimonio (Fariña Tojo & Naredo, 2010). En esta transición, sin embargo, se siguen manteniendo herencias, determinadas cuestiones siguen sin resolverse, o no lo hacen de manera satisfactoria, quizá porque muchos de los problemas a los que tiene que enfrentarse el urbanismo son "problemas perversos", *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973) cuya complejidad sin duda se intensifica cuando hablamos del encuentro entre urbanismo y sostenibilidad ambiental.

En este contexto, y considerando la temática de este número especial de CYTET, hemos querido aportar algunas notas para responder a la siguiente pregunta: ¿Ha evolucionado el urbanismo en España hacia la sostenibilidad ambiental? Huelga decir que esta pregunta ha sido ya formulada con anterioridad y brillantemente respondida, sin ir más lejos, por el referencial Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (Fariña Tojo & Naredo, 2010). No obstante, los cambios constantes, con nuevos hitos, evidencias, errores y aciertos en el planeamiento urbanístico, nos llevan siempre a la necesidad de una reflexión continuada que intente aportar más luces a las sombras que todavía se generan. En este limitado trabajo realizamos una lectura acotada de lo que consideramos -lo ambiental- del urbanismo, o la sostenibilidad ambiental del urbanismo en España. Somos conscientes de que es un enfoque parcial, puesto que la sostenibilidad o el desarrollo sostenible implica otras dos dimensiones, la económica y la social, pero en este caso resulta un enfoque necesario para acotar operativamente nuestra aportación a este número especial. Además, responder al interrogante sobre hasta qué punto y en qué dirección se ha evolucionado hacia la sostenibilidad ambiental es una tarea compleja, multidimensional y transdisciplinar que, por supuesto, no se resuelve completamente en este texto, en el que más bien detectamos la relevancia de ciertos hitos de *soft* y *hard law*, ciertas tendencias a través de sus frecuencias terminológicas o instrumentales, o la gobernanza de lo ambiental en el urbanismo. Esto último vendría a reflejar la distancia entre modelos tecno-culturales y una verdadera transición socio-técnica, para alcanzar, ya no la deseable, sino la cada vez más necesaria sostenibilidad ambiental del plan urbanístico.

2. *El soft law* como puerta de entrada a lo ambiental desde los años 70: hitos internacionales, europeos y nacionales

A la hora de reseñar el calado que las cuestiones ambientales han tenido en el urbanismo español en los últimos 50 años, resulta imprescindible una contextualización, aunque sea breve, de la constelación de hitos en materia ambiental alcanzados a nivel internacional, europeo y nacional que han tenido directa, o indirectamente, una influencia en el urbanismo. Es obligado referir al concepto de *soft law*, por su especial importancia en la propuesta de los denominados derechos de tercera generación, particularmente los relacionados con el medio ambiente (Fajardo del Castillo, 2019). Se trata de actos atípicos, sin fuerza vinculante, pero con una importante carga inspiradora, pudiendo ser germen de futuras regulaciones. Efectivamente, el acercamiento entre urbanismo y medio ambiente se ha producido inicialmente a través de este

tipo de actos emanados de diferentes organismos, reuniones informales, etc. que han resultado en recomendaciones, dictámenes, convenios o documentos con otras denominaciones. El *soft law* se ha intensificado, además, por efecto y aumento de la paradiplomacia, es decir, el incremento de relaciones diplomáticas gracias a la participación de gobiernos locales y regionales en relaciones internacionales (Cornago Prieto, 2001), lo que sin duda ha sucedido también por la proliferación de cumbres, reuniones y redes de temática ambiental con participación de gobiernos regionales. Señala Moreno Molina (2008) precisamente el *soft law* como la clave del acercamiento entre urbanismo y medio ambiente en la Unión Europea, pero podemos decir que también lo ha sido en el plano internacional y nacional, como veremos a continuación.

Más que la recopilación exhaustiva de estos hitos o su desgranado interpretativo respecto al urbanismo —que, por otra parte, podemos encontrar en Moreno Molina (2018), Ramírez Sánchez (2021) y Rando Burgos (2021), entre otros—, queremos aportar una síntesis de cuáles de ellos se han citado expresamente en la legislación urbanística estatal y de las comunidades autónomas.

En el caso de las leyes estatales de suelo, es en la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de suelo (en adelante, LS07) cuando aparece la primera referencia a alguno de los hitos anteriores, en concreto, en la Exposición de Motivos I, se cita expresamente la Estrategia Territorial Europea y la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia para el Medio Ambiente Urbano. Ambas referencias se mantienen también en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo. Por su parte, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas alude a la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible, y la Declaración de Toledo. En el resto de leyes del suelo no aparecen referencias a ningún hito particular, lo que no significa que no calaran de alguna forma en el legislador o que no contribuyeran a una cierta reorientación teórica hacia la sostenibilidad. De hecho, Bassols (1981) destaca la Conferencia de Estocolmo de 1972 como primer hito fundamental en relación con la preocupación por el medio ambiente, y cómo tuvo de hecho un pronto eco en la Ley del Suelo de 1975 (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante, L75). Efectivamente, la L75 ya hizo referencia en su apartado IV a la "adecuada atención a los problemas del medio ambiente" y, para los Planes Directores Territoriales de Coordinación, señaló la necesidad de que establecieran determinaciones sobre "la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico artístico". Igualmente, los Planes Generales Municipales de Ordenación debían contener determinaciones sobre "la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico artísticos". Los Planes Especiales de Reforma Interior podrían tener como objeto la resolución de problemas "de estética y mejora del medio ambiente". Además de estas referencias expresas al medio ambiente, la L75 también introdujo como objeto específico de los Planes Generales Municipales el establecimiento de medidas en el suelo no urbanizable de cara a la protección de sus elementos naturales, citando expresamente el suelo, flora, fauna o paisaje. Incluyó también una tímida referencia a la contaminación al mencionar la debida precaución con las construcciones destinadas a fines industriales.

En cuanto a las normas autonómicas, sí encontramos en la mayoría referencias explícitas a hitos ambientales, principalmente en las denominadas de tercera y cuarta generación (Ramírez Sánchez, 2021), aprobadas desde el año 2007 tras la LS07 y el texto refundido de 2008. En la Fig. 1 mostramos las referencias encontradas en la normativa vigente. Hemos querido analizarla, no exclusivamente en cada ley autonómica, sino en todo el Código de Urbanismo correspondiente, entendiendo que "incluye todas las normas de nivel legal y reglamentario que regulan la actividad urbanística" (Marinero Peral, 2023).

Aunque no se ha realizado sistemáticamente la búsqueda para normas autonómicas anteriores (al no existir versiones muy anteriores de los códigos se dificultaba la comparación), sí que podemos citar, a modo de ejemplos, las referencias a la Conferencia de Río y la Carta de Aalborg contenidas en la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, y a la Carta Europea de Ordenación del Territorio en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid. Por supuesto, que hayan existido referencias a estos hitos en la legislación estatal y autonómica anterior, o en la actual, no ha implicado necesariamente su traslación directa a la práctica, pero sí que permite valorar una intencionalidad y marcar unos referentes inspiradores internacionales o europeos, evidenciando así lo que Moreno Molina (2008) denomina

	Referencias en el Código de Urbanismo (tal y como aparecen referidas en el código)
ANDALUCÍA-Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Fecha del código: 08/04/2024	Convenio Europeo del Paisaje; Estrategia de Paisaje de Andalucía; Agenda 2030; Acuerdo de París; Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles; Declaración de Toledo; Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas de 2016; Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana; Agenda Urbana de Andalucía 2030; Agenda Urbana Española; Principio de Mejor Regulación de la Agenda Urbana Europea
ARAGÓN-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. Fecha del código: 25/03/2024	Convenio Europeo del Paisaje
CANTABRIA-Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. Fecha del código: 09/04/2024	Convenio Europeo del Paisaje (en la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje); Agenda 2030; Agenda Urbana Española.
CASTILLA Y LEÓN-Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Fecha del código: 01/04/2024 (en revisión)	Carta Europea de Ordenación del Territorio (en la Ley Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio); Declaración de Río; Libro Verde del Medio Ambiente Urbano; Carta Europea de las Ciudades Sostenibles.
CASTILLA-LA MANCHA- Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Fecha del código: 25/03/2024	Objetivos de Desarrollo Sostenible (en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural).
CATALUÑA-Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Fecha del código: 05/01/2024	Convenio Europeo del Paisaje (en la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje); Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa y Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo adoptado en el marco Convenio de Barcelona-Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (ambos en Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral).
COMUNIDAD DE MADRID-Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Fecha del código: 11/09/2023	Carta Europea de Ordenación del Territorio (en la Ley 9/1995).
COMUNIDAD VALENCIANA-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. Fecha del código: 13/02/2024	Informe Dobris; Dictamen del Comité Económico y Social sobre la agricultura periurbana; Carta de la agricultura periurbana; Agenda 2030 (todos ellos en la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de València); Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía 2030; Plan Eólico de la Comunitat Valenciana (estos tres últimos en el 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); Convenio Europeo del Paisaje.
EXTREMADURA-Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura. Fecha del código: 11/09/2023	Plan de Acción de la UE para la Economía Circular; Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles (Habitat III)-Nueva Agenda Urbana; Agenda 2030; Convenio Europeo del Paisaje.
GALICIA- Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. Fecha del código: 03/04/202	Convenio Europeo del Paisaje (en la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje); Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles; Declaración de Marsella; Declaración de Toledo; Estrategia Europa 2020 (estas últimas en la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas); Carta Europea de Ordenación del Territorio; Estrategia Territorial Europea; Libro Verde sobre la cohesión Territorial; Agenda Territorial Europea 2020; Estrategia Europa 2020 (estas últimas en la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio); Recomendación sobre la gestión integrada de las zonas costeras de Europa; Protocolo internacional relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo; Comunicación de la Comisión Europea Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE; ODS nº 14 (estas últimas en Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral); Estrategia del paisaje gallego (en el 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).

	Referencias en el Código de Urbanismo (tal y como aparecen referidas en el código)
ISLAS BALEARES-Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. Fecha del código: 08/01/2024 (en revisión)	Agenda 2030 (en el Decreto-ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio).
ISLAS CANARIAS-Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Fecha del código: 29/05/2023 (en revisión)	
LA RIOJA-Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Fecha del código: 13/02/2024	Estrategia Territorial Europea; Plan Nacional Integrado de Energía y Clima; Convenio Europeo del Paisaje (estos dos últimos en Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje)
NAVARRA-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. Fecha del código: 08/04/2024	Convenio Europeo del paisaje.
PAÍS VASCO-Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Fecha del código: 18/01/2024	Convenio Europeo del Paisaje (en el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio); Agenda 2030; Nueva Agenda Urbana HABITAT III; Agenda Territorial de la UE 2020 (estos últimos en el Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial).
PRINCIPADO DE ASTURIAS-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. Fecha del código: 15/01/2024	
REGIÓN DE MURCIA-Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Fecha del código: 19/02/2024	Carta europea de ordenación del territorio (en la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio); Estrategia Territorial Europea; Convenio Europeo del Paisaje (estos dos últimos en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística).

Fig. 1 / Tabla de los principales hitos de soft law referidos en los Códigos de Urbanismo actuales

Fuente: Elaboración propia

su "fuerza persuasiva". Sí que podemos decir que el poder fundamental de todos estos y otros hitos, es el de haber coadyuvado a confirmar el principio de desarrollo sostenible en el plano internacional, atendiéndose también en el ámbito de la Unión Europea (en primer lugar, con la consagración, en el Tratado de Ámsterdam, del objetivo de desarrollo sostenible y el principio de la integración del medio ambiente en todas las políticas), al igual que en el ordenamiento jurídico español, incluyendo el urbanístico (Moreno Molina, 2008). En el caso del urbanismo, la aplicación del principio de desarrollo sostenible fue dando forma a lo que se iría convirtiendo en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, explícitamente enunciado en la legislación urbanística española más reciente (Del Olmo Alonso, 2008). Su consolidación definitiva se produjo a través de la LS07, concretamente en el Art. 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en el que lo relaciona con "propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación […]". A partir de aquí, se fue perfilando y concretando en la normativa estatal posterior y de la mano sobre todo de su desarrollo jurisprudencial (Rando Burgos, 2021). En el 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 (en adelante, RDL2015), la redacción, en este caso en su artículo 3, se amplía para referir expresamente a la prevención y minimización de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo. También amplía contenidos al respecto de la necesidad de combinar los usos de forma funcional, concretando este aspecto en 12 letras adicionales entre las que podemos destacar referencias a: la eliminación o minimización de emisiones contaminantes, de gases de efecto

invernadero, del consumo de agua, de energía y de residuos; la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias, materiales reutilizados y reciclados y sistemas que minimicen la contaminación acústica; priorización de energías renovables frente a fósiles; uso racional del agua, ahorro y reutilización. Merece la pena señalar que, además, es desde la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuando se habla explícitamente de las tres esferas de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental. Respecto a la normativa autonómica, en textos incluso anteriores a la LS07, habían aparecido referencias al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, aunque casi siempre tímidamente (Rando Burgos, 2021). No obstante, en la ya derogada Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, apareció de forma explícita en la exposición de motivos y como principio general de la actuación urbanística en el Art.3, donde el desarrollo urbanístico sostenible se define como "la utilización racional del territorio y el medio ambiente y conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras".

Como conclusión de este apartado cabe pensar en las derivadas de investigación valiosas que cabría desarrollar, en una aproximación más detallada sobre lo ambiental en la gobernanza del urbanismo, para evaluar el nivel de influencia de ciertas cuestiones ambientales o la ecologización de los marcos normativos o los instrumentos de planeamiento urbanístico. Así, se podrían analizar desde indicadores *soft* (p.ej.: redes informales, compromiso entre actores…) hasta otros resultados técnicos (p.ej. mecanismos institucionales, carácter vinculante de la evaluación, fiscalización ambiental del plan, etc.) que estarían asociados a las trayectorias de los diversos modelos de urbanismo o culturas del plan (Nadin & al., 2024).

3. El *hard law* ambiental como vector para la sostenibilidad, pero también para la complejidad en el planeamiento urbanístico

Como ya señala y recopila el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, hay una serie de ámbitos temáticos cuya normativa influye directa o indirectamente en el planeamiento urbanístico: ordenación del territorio, protección de espacios naturales, gestión de recursos naturales, medio ambiente y calidad ambiental, evaluación ambiental, vivienda, así como otras leyes que se alinean claramente con la sostenibilidad. Toda esta normativa, en su relación con el planeamiento urbanístico, ha de constituir garantías de una adecuada consideración de lo ambiental de nuestra intervención en el territorio. En el plano práctico de elaboración y tramitación de planes, sin embargo, está teniendo efectos problemáticos derivados del gran número de informes sectoriales que implica (por cierto, solo la legislación urbanística gallega y asturiana ofrecen orientativamente un anexo recopilando cuáles son los informes sectoriales requeridos). De-la-Cruz-Mera (2023) señala la tendencia de incremento de informes sectoriales en general, algo que ya habían destacado los firmantes del "Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico" en 2022. Buena parte de esos informes derivan de normativa ambiental (un ejemplo de los informes solicitados se puede encontrar en la Fig. 2, referida en particular al caso andaluz), siendo de hecho las evaluaciones ambientales uno de los principales motivos de nulidad de los planes (Fernández-Valverde, 2023), que además lo son de pleno derecho y sin posibilidad de subsanar. Hay que advertir también que el contenido ambiental de las legislaciones urbanísticas estatales y autonómicas se compone de un buen número de conceptos jurídico-indeterminados (Cuyás Palazón, 2021) lo que ha sido también en ocasiones una fuente de conflictos.

En general, este tipo de situaciones son corresponsables en algunos casos de la no revisión y actualización de planes, optándose cada vez con más frecuencia por modificaciones puntuales e intervenciones parciales a través de proyectos estratégicos que están dando lugar a lo que Lobato-Becerra (2020) denomina un "urbanismo miope", que pierde su visión global de largo alcance. No se puede ignorar tampoco la presión añadida de las lógicas neoliberales, que junto a otros intereses están llevando a la sustitución de los instrumentos tradicionales de planeamiento por planes estratégicos y sectoriales y otras intervenciones que rompen con la aspiración de una dimensión holística del planeamiento (De-Terán-Troyano, 2023). La aludida visión global, o esa dimensión holística son, sin duda, necesarias para la sostenibilidad en general y la sostenibilidad ambiental en particular, dada la importancia de la concepción sistémica del territorio y de la evolución de las funciones que mantienen el equilibrio ecológico. Se hace necesario, en este contexto, encontrar fórmulas equilibradas que no nos hagan perder la coherencia de una visión de futuro y que permitan flexibilizar suficientemente

		Solicitud de información previa	Preceptivos y determinantes	Preceptivos y vinculantes	Preceptivos (no vinculantes)
NORMATIVA AUTONÓMICA	Declaración Ambiental Estratégica		■		
	Ferrocarril	■		■	
	Puertos	■		■	
	Patrimonio histórico	■		■	
	Vías pecuarias			■	
	Incidencia territorial			■	
	Aguas (según Cuenca)			■	
	Carreteras			■	
	Ferrocarril interés metropolitano			■	
	Salud			■	
	Memoria histórica			■	
	Vivienda				■
	Comercio				■
	Transporte mercancías				■
	Espacios protegidos				■
	Turismo				■
	Deportes				■
	Educación				■
	Gestión forestal				■
NORMATIVA ESTATAL	Costas	■		■	
	Contaminación acústica	■			
	Aguas (según Cuencas)			■	
	Carreteras			■	
	Puertos			■	
	Defensa Nacional			■	
	Aeropuertos			■	
	Ferrocarril			■	
	Telecomunicaciones			■	
	Hidrocarburos			■	
	Explosivos			■	
	Centros penitenciarios			■	
	Minas			■	
	Patrimonio Nacional			■	
OTRO	Ayuntamientos colindantes				
	Diputación provincial				
	Otros				

Fig. 2 / Variedad de informes sectoriales del planeamiento urbanístico en Andalucía

Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana, Junta de Andalucía

los planes y reducir la burocratización y los tiempos de tramitación de los mismos.

Entretanto, la valoración del aprendizaje institucional y nivel de aplicación de ciertas normativas marca las transiciones pendientes en la consideración de lo ambiental en el planeamiento urbanístico y también de escala territorial. Las oportunidades las marcan hitos como la ley de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)[1] De Ureña Francés & Español Echániz (2006) o la superación conceptual y técnica de algunas

[1] La Ley 9/2006, de 28 de abril (BOE del 29), sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente, reguló inicialmente en España la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de 2001. Fue derogada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental.

nomenclaturas "desarrollistas" del urbanismo, como el Suelo No Urbanizable[2], que ha venido protegiendo de forma devaluada y no proactiva los valores, entre otros, de, por ejemplo, el espacio abierto de la agricultura periurbana de las Vegas (Pérez-Campaña & Valenzuela-Montes, 2015). Se trata de avances que han roto inercias de largo recorrido tecno-cultural en los artefactos de planificación (Janin Rivolin, 2012; Nadin & al., 2024; Elinbaum & al., 2024), pero que todavía tienen un valor normativo, secundario y pendiente de una mayor integración técnica, administrativa y física. Una muestra podría ser la del episodio autonómico de Andalucía (según el relato de García-Cabrera Mata, 2021) con el Decreto-Ley 31/2020, de 1 de Diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico, que genera la invalidación de 109 planes generales en tramitación en las 8 provincias de Andalucía, al implicar: i) Dar "por finalizados los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de instrumentos de planeamiento urbanístico tramitados conforme a la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de medidas en materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental"; ii) Dejar "sin efectos los informes de Valoración Ambiental o las Declaraciones Ambientales Estratégicas que se hubieran emitido (…)" sin aprobación definitiva en ese momento; y iii) Que los Ayuntamientos que comenzaran nuevamente los trámites de aprobación de sus planes generales, tendrían que iniciar un nuevo procedimiento de EAE.

Así pues, se han ido dando pasos en las últimas décadas y recientemente, con nuevos modelos de indicadores del planeamiento urbanístico (Rueda-Palenzuela, 2008), la formulación, más o menos transformadora de planes especiales de Vegas y Huertas (Segura Calero, 2021), el diseño de estrategias de contención de la baja densidad (Nel·lo, 2011), el impulso a la certificación ecológica de planes (derivado del Libro Blanco de la Sostenibilidad), la progresiva y/o relativa consideración de la infraestructura verde en la planificación territorial (Santiago Ramos & Feria Toribio, 2021; Rodríguez Espinosa & Aguilera Benavente, 2016;) o la revisión del modelo de consumo territorial de espacios presionados por el turismo (Peribáñez-Ayala, 2023; Górgolas Martín, 2023). Pero al mismo tiempo se mantienen debilidades estructurales como consecuencia de un modelo de difícil transición (Hernández-Partal, 2020), que posterga o frena lo ambiental —al igual que otras necesarias reformas o innovaciones—, dentro del laberinto de la gobernanza del plan (Valenzuela Montes, 2022) generando paradojas cuando no contradicciones normativas y transescalares en la regulación del crecimiento urbanístico por parte de la planificación territorial (Górgolas Martín, 2018). De ahí el reto transversal renovador de instrumentos como los planes de acción local de la agenda urbana (Hernández-Partal, 2023), que a su vez pudieran reforzar, por ejemplo, el papel de la EAE para coordinar y simplificar los informes sectoriales, con una integración corresponsable entre la evaluación y la toma de decisiones de los planes desde su formulación inicial.

Por último, no queremos dejar de comentar que el largo tiempo necesario para la tramitación de los planes, sus revisiones e incluso modificaciones puntuales (De-la-Cruz-Mera, 2023) (sin que la responsabilidad en exclusiva radique, obviamente, ni en los informes sectoriales en sí mismos ni en particular en los de índole ambiental) es una situación tan indeseable para la planificación urbanística en general como para el camino hacia la sostenibilidad ambiental.

4. Lo ambiental en los Códigos de Urbanismo: diecisiete realidades más una

Vistos los contenidos de los apartados precedentes, nos parece de interés evidenciar el calado que determinados términos de lo ambiental han tenido en la normativa urbanística actual (Fig. 3). Aunque no hemos profundizado en las vías de incorporación (tarea difícil, por otra parte), entendemos que en algunos casos puede tratarse de terminología que se ha incorporado a partir del ya comentado *soft law* y en otros de la normativa ambiental específica en vigor en el ámbito territorial concreto. La selección de términos responde a un listado previo elaborado por los autores, completado después tras algunos hallazgos realizados al trabajar con códigos concretos. Hemos procurado realizar la búsqueda directa, aunque siempre contextualizada, de estos términos, sin entrar en interpretaciones que pudieran llevar a su inclusión en la tabla por sobreentendimiento. La misma razón explica el porqué, aun habiendo clara relación entre algunos de los términos, hemos optado por su inserción separada en la tabla. Futuros trabajos con base en lo aquí avanzado podrían profundizar en estas cuestiones.

No se han incluido en la tabla algunas presencias que son generales en todos los códigos, tanto

[2] Numerosos autores se han pronunciado sobre el carácter residual que ha tenido el suelo no urbanizable, cuya máxima expresión en el ámbito normativo se produjo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

	Estatal	Andalucía	Aragón	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	C. de Madrid	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Islas Canarias	La Rioja	Navarra	País Vasco	P. de Asturias	Región de Murcia
Agricultura peri(urbana)									■									
Agroecología						■			■	■								
Beneficios ecosistémicos				■														
Bioclimatismo						■						■		■	■	■		
Cambio climático	■	■	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■		■		■
Capacidad de acogida		■					■	■			■	■	■					■
Capital natural		■				■												
Compacidad										■	■	■	■			■	■	
Desarrollo urbano sostenible	■	■		■	■		■		■	■	■	■	■		■	■	■	■
Economía circular		■				■	■			■	■					■		■
Funciones ecosistémicas	■	■									■						■	
Huella ecológica						■			■	■		■	■	■		■		
Isla de calor		■										■				■		
Calidad ambiental	■	■	■					■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
Ciudad/territorio inteligente		■								■						■		
Infraestructura verde		■	■	■		■	■		■	■	■	■				■		
Indicadores de sostenibilidad		■	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■		
Integración paisajística		■	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■		
Proximidad		■			■	■	■		■	■	■	■		■		■	■	
Resiliencia		■					■				■					■		
Ruido/ contaminación acústica	■	■	■	■	■		■		■	■	■	■	■	■		■	■	■
Seguridad alimentaria							■		■									
Servicios ecosistémicos	■	■				■					■					■		■
Sostenibilidad ambiental	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■	■	■		■		■
Sostenibilidad ecológica											■							
Transición ecológica							■		■	■	■							
Transición energética		■	■			■	■		■		■	■						■
Urbanismo sostenible		■										■			■			
15 minutos						■			■									

Fig. 3 / Selección de términos vinculados a la sostenibilidad ambiental contenidos en los Códigos de Urbanismo actuales

Fuente: Elaboración propia

estatal como en los autonómicos. Es el caso de la sostenibilidad o desarrollo sostenible, las referencias a los residuos, los riesgos, la contaminación atmosférica y el paisaje, lo que interpretamos como una asunción necesaria y plena de estas cuestiones. También hay ausencias que resultan llamativas, a términos como el metabolismo urbano, si bien encontramos otros con los que tiene particular relación, como la huella ecológica y la economía circular. Tampoco hay referencias a esas adjetivaciones de las que hablábamos en la introducción: urbanismo ambiental, ecológico, ecosistémico, inteligente, ni a ecourbanismo (la excepción es el urbanismo sostenible). Ausente está también la transición eco-social, como concepto más innovador y reto a desafiar por el planeamiento (Hernández-Aja & González-García, 2023), además de como concepto que amplía la visión reduccionista que impregna la transición energética (que sí es mencionada en varios códigos).

Dada la extensión de la tabla, resulta complicado desarrollar un mínimo comentario de cada hallazgo, por lo que nos centraremos solo en algunos de ellos. Comenzando por el ya mencionado desarrollo urbano sostenible, comprobamos que aparece en la práctica totalidad de códigos, en el caso de Cataluña y la Comunidad Valenciana, proporcionando incluso una definición completa. En cualquier caso, no siempre aparece como principio de actuación, como ya señalara Rando Burgos (2021), sino como alusiones en los preámbulos o puntualmente en diferentes partes del articulado. Llama la atención la escasa referencia al bioclimatismo (se han excluido de la tabla las referencias a la instalación de -dispositivos bioclimáticos- cuando en ninguna otra parte del texto legal se habla de bioclimatismo como mecanismo de adaptación), en particular en Andalucía, Murcia y Extremadura. La infraestructura verde sí parece ganar protagonismo, apareciendo en casi todos los códigos, en algunos casos no como referencia aislada, sino incluso en el contexto de una existente o declarada como necesaria estrategia de infraestructura verde (ver, por ejemplo, los casos de la Comunidad Valenciana y Galicia; en esta última, además, hemos localizado una referencia expresa a la ecología del paisaje, como ciencia necesaria en este ámbito). En relación con la infraestructura verde, hemos encontrado también referencias a las funciones, servicios y beneficios ecosistémicos (conceptos diferentes, aunque con frecuencia empleados como sinónimos). La integración paisajística tiene también una presencia casi plena, al igual que las referencias a los indicadores de sostenibilidad en el planeamiento. Respecto a indicadores y estándares, destacamos el caso de Extremadura, en cuyo Reglamento General de la Ley ordenación territorial y urbanística sostenible (artículo 14) incluye una relación de indicadores de sostenibilidad urbana. Merece la pena también mencionar las referencias a la proximidad como criterio para la planificación urbana, tendente a facilitar la accesibilidad a múltiples servicios. En relación con la proximidad, hemos querido buscar también si se hacen referencias específicas a tiempos, encontrando la idea de los 15 minutos "a pie o en bicicleta desde las nuevas áreas residenciales" en el caso de Castilla-La Mancha o los 10 minutos referidos en la Comunidad Valenciana. Por último, llamamos también la atención por la escasa referencia a la agricultura urbana y periurbana, como elemento valorizador de los mal llamados suelos no urbanizables y por su importancia en la seguridad y soberanía alimentaria de las ciudades (Yacamán-Ochoa, 2024; Simón-Rojo & al., 2023; Zazo Moratalla & Paül, 2022). Recordamos aquí, por cierto, que la Ley de 1956 hacía referencia expresa a las huertas y su necesidad de protección para evitar su desaparición o alteración, cuestión que no apareció en ninguna de las leyes estatales posteriores.

Como se indicó con la Fig. 1, también la lectura de esta tabla exige cautela para entender la cronología y los largos procesos de elaboración normativa. De nuevo, la ausencia o presencia de determinados conceptos no puede interpretarse como causa unívoca de las bondades o desaciertos en la práctica, pero sí que informan de una mayor o menor sensibilidad, de una voluntad de actualización y, por supuesto, pueden tener implicaciones doctrinales.

5. Retos para una transición socio-técnica

En los apartados anteriores hemos podido constatar cómo la vía del *soft law* y el desarrollo legislativo y reglamentario de determinados aspectos sectoriales concurrentes de carácter ambiental han ingresado en el propio ordenamiento jurídico del urbanismo. De-la-Cruz-Mera (2023) plantea que no hay otra rama del ordenamiento jurídico más prolífica que la urbanística, y entendemos que, muchas de las exigencias venidas desde lo ambiental han contribuido sin duda a su ensanchamiento. Si difícil y laberíntico ha sido todo este desarrollo, no menos lo es su puesta en práctica y su evaluación (crítica) para comprobar su efectividad en el papel y en la realidad. Recomendaciones, guías y manuales sobre sostenibilidad en el planeamiento urbanístico surgen así para aportar niveles de concreción técnica que difícilmente podrían ser asumidos por la normativa. Además de lo recopilado en la Fig. 4, de ámbito nacional y regional, no podemos olvidar que también existen manuales y herramientas a nivel europeo, algunas

de ellas ligadas a algunos de los hitos recogidos en la sección 2 de este trabajo. En concreto, cabe citar aquí el Marco europeo de referencia para la ciudad sostenible (RFSC) (como desarrollo operativo de los contenidos de la Carta de Leipzig, acordado por los Ministros de Desarrollo Urbano de la Unión Europea en Marsella en 2008 y revalidado después en Toledo en 2010 y en Poznan en 2011) y, en particular, el Manual de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (Fioretti & al., 2020) y la SAT4SUD (Self Assessment Tool for Sustainable Urban Development) del Joint Research Centre (JRC) (2021).

En la Fig. 4 hemos querido recopilar algunos ejemplos de manuales y guías. No es tampoco nuestro objetivo localizar específicamente indicadores de sostenibilidad ambiental urbana que, por otra parte, vienen en todo caso integrados en sistemas de indicadores más amplios.

	Manuales, guías, sistemas de indicadores*
ESPAÑA	-Libro verde del medio ambiente urbano (2007). -Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010). -Sistema municipal de indicadores de sostenibilidad (2010). -Libro Verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información (2012). -Guía metodológica para los sistemas de auditoría, certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano (2012). -Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. -Agenda Urbana Española (Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Agenda Urbana Española) (2019). -Mapa de indicadores de la Agenda 2030 en España. -Estrategia española de sostenibilidad urbana y local. -SIU-Sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo.
ANDALUCÍA	-Programa de Sostenibilidad Ambiental Urbana Ciudad 21 (2002). -Plan especial de indicadores ambientales (Ayuntamiento de Sevilla, 2008). -CADIPAT-Aplicación on-line para conocer la calidad del diseño de la planificación urbana-territorial en el marco de la Nueva Agenda Urbana. -Manual de estándares urbanísticos para potenciar la salud en nuestras ciudades (2023). -Sistema de indicadores de Desarrollo Sostenible de Andalucía para la Agenda 2030 (Instituto de Estadística de Andalucía (IECA). -Indicadores para medir la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la provincia de Jaén. -Manual de estándares urbanísticos para potenciar la salud en nuestras ciudades (2023).
ARAGÓN	-Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para Aragón. Instituto Aragonés de Estadística (IAEST).
CANTABRIA	-Datos de Cantabria para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
CASTILLA Y LEÓN	-Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
CASTILLA-LA MANCHA	-Guía de buenas prácticas de planeamiento urbanístico sostenible (2004).
CATALUÑA	-Estudio de criterios ambientales para la redacción del planeamiento urbanístico (2002). -Objetivos de Desarrollo Sostenible.
COMUNIDAD DE MADRID	-Sistema Regional de Indicadores Ambientales. -Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Madrid.
COMUNIDAD VALENCIANA	-Guía básica de criterios de sostenibilidad en las promociones de viviendas con protección pública (2007). -ODS-Indicadores 2030
EXTREMADURA	-Indicadores de Seguimiento de los ODS de la Agenda 2030. -Indicadores de sostenibilidad (incluidos en el Reglamento General de la Ley ordenación territorial y urbanística sostenible)
GALICIA	-Estadística de síntesis Indicadores estadísticos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Galicia.
ISLAS BALEARES	-Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Illes Balears.
ISLAS CANARIAS	-Indicadores de Desarrollo Sostenible de Canarias.
LA RIOJA	-Objetivos de desarrollo sostenible en la Rioja.
NAVARRA	-Indicadores OCECAS del Instituto de Estadística de Navarra.
PAÍS VASCO	-Manual para la redacción del planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad (2005). -Guía de edificación sostenible para la vivienda (2006). -Plan de indicadores de sostenibilidad urbana de Vitoria-Gasteiz (2010). -Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Instituto Vasco de Estadística. -Indicadores de sostenibilidad territorial y urbanística. UDALPLAN.
PRINCIPADO DE ASTURIAS	-Indicadores de Asturias de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
REGIÓN DE MURCIA	-Indicadores de Sostenibilidad en la Región de Murcia.

*Se incluyen los años únicamente para aquellos documentos o iniciativas que están específicamente fechados. En muchos casos no se ha encontrado fecha, lo que dificulta establecer una cronología correcta

Fig. 4 / Tabla resumen de algunos manuales, guías y sistemas de indicadores de sostenibilidad

Fuente: Elaboración propia

Como primer resultado de este ejercicio evidenciamos que, en muchos casos, se trata de indicadores genéricos de sostenibilidad, no siempre pensados y desarrollados en el contexto de la planificación territorial y urbana. Comprobamos también que, además de documentos de referencia emanados a nivel estatal (con un peso importante de los trabajos de la Agencia de Ecología de Barcelona), todas las comunidades autónomas disponen de sus propias guías e instrumentos para la evaluación de la sostenibilidad, sobre todo recientemente tras la aprobación de la Agenda Urbana Española, que ha disparado a nivel regional la aparición de sus respectivas guías y documentos de referencia.

Más allá de los resultados que la aplicación de estos indicadores puede tener en el contexto del desarrollo urbanístico y sobre todo su medición en planes concretos (objetivo, sin duda, de interés, pero que excede de lo planteado para este trabajo), cabe preguntarse sobre la coherencia entre sistemas, si es posible la comparativa de resultados, y si resultaría de interés (o incluso posible) una única guía de referencia, aunque con la suficiente flexibilidad para su aplicación en ámbitos territoriales urbanos específicos. En este sentido, la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura ha abierto una vía interesante (explorada en otros ámbitos, pero pionera a nivel legislativo) al referirse expresamente a la necesidad de indicadores cuya referencia y unidad de medida sean las personas y no la superficie construida (recogido en el punto IV de la Exposición de motivos, luego incluidos dichos indicadores en el artículo 14 del Reglamento General de la Ley). Otra cuestión relacionada con el uso de indicadores es la existencia de certificaciones. En España, desde el año 2012, disponemos de una Guía metodológica para los sistemas de auditoría, certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano (documento denominado en una versión previa y todavía disponible en la red como Certificación del Urbanismo Ecológico). Esta guía ha sido elaborada por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona y propone un sistema de certificación inspirado en sistemas existentes a nivel internacional, en el ya citado Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español y en otros manuales y guías de referencia (Manual para la redacción del planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad, del País Vasco; Guía de buenas prácticas de planeamiento urbanístico sostenible, de Castilla-La Mancha; y Estudio de criterios ambientales para la redacción del planeamiento urbanístico, de Cataluña). Sin embargo, y al menos oficialmente, se desconoce el grado de implantación de este sistema de certificación.

Por otra parte, es preciso plantear algunos aspectos relacionados con los indicadores. La disponibilidad de información es uno de esos aspectos cruciales. Se hace necesario disponer de información suficiente y actualizada para alimentar los indicadores, existiendo en España pocos ejemplos de sistemas actualizados, visores u observatorios específicos en el ámbito de la planificación territorial y urbana (Soria-Lara & al., 2015). En esta línea, el SITxell, Sistema de Información Territorial de la red de espacios libres de la provincia de Barcelona es sin duda referente. Hay algunas herramientas interesantes lanzadas a nivel estatal que merecerían atención especial para ser más desarrolladas o bien para trasladarse y completarse o mejorar su grado de detalle para permitir su utilización en la planificación territorial y sobre todo urbana. Hablamos, por ejemplo, de la Zonificación ambiental para energías renovables (que incluye un visor-geoportal), o los visores ligados a la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. Se trata, en definitiva, de mejorar y ampliar las fuentes de datos disponibles, sobre todo respecto a su disponibilidad en abierto y a su actualización continua. Es aquí también donde pueden jugar un papel importante las nuevas fuentes de datos como el "Big(Geo)Data" (Gutiérrez Puebla & al., 2016) aunque todavía en proceso de conformación y validación para según qué aplicaciones. Por supuesto, no podemos olvidar la mención a los escenarios y modelos de simulación urbana (Ariza-Álvarez & al., 2023; Aguilera-Benavente & al., 2011), que pueden tener gran interés en el contexto de la deseada reducción de la incertidumbre en la planificación.

Un último aspecto que quisiéramos señalar, que además subyace al plantear todo lo anterior, tiene que ver con la figura del planificador, o más ampliamente, con la formación de los equipos encargados de la redacción de planes urbanísticos. Se trata, en este caso, de atender a la correcta formación de un "buen planner" (Farinós i Dasí & Valenzuela Montes, 2022) y, para el asunto que nos ocupa, una buena formación también en cuestiones ecológicas y ambientales, desatendidas hasta muy recientemente, pero que sería necesario reforzar.

6. Conclusiones

Es claro el interés creciente del urbanismo en España por las cuestiones ambientales. Un interés que se puede comprobar a la luz de los códigos de urbanismo vigentes en la actualidad. Como hemos visto en este trabajo, ha habido,

en el plano normativo, una incorporación progresiva de lo ambiental llegada tanto a través del denominado *soft law*, como a través de la normativa ambiental más específica. Se evidencia, todo ello, por las referencias específicas a determinados hitos ambientales contenidas, principalmente, en las normativas autonómicas: la Declaración de Río, la Carta de Leipzig, la Declaración de Toledo, la Declaración de Quito o el Convenio Europeo del Paisaje, entre otros, han inspirado la redacción de los textos legales, sobre todo desde principios del siglo XX. La normativa ambiental ha sido otro vector de incorporación de lo ambiental, en este caso, más directo y vinculante para la planificación urbana, siendo la Evaluación Ambiental Estratégica el principal instrumento actual para su evaluación. Hemos podido comprobar también cómo los códigos vigentes, casi sin excepción, incluyen ya una amplia terminología ligada a lo ambiental, con incorporaciones que auguran, en principio, una senda optimista, con referencias explícitas (por citar las más novedosas) a la infraestructura verde y a las funciones y servicios ecosistémicos. Por último, hemos reflexionado sobre la importancia de los sistemas de indicadores, pero también su dispersión documental y la falta de sistemas específicamente diseñados para el planeamiento urbanístico.

7. Bibliografía

Aguilera Benavente, F. & Valenzuela Montes, L. M. & Soria-Lara, J. A. & Gómez Delgado, M. & Plata Rocha, W. (2011): Escenarios y modelos de simulación como instrumento en la planificación territorial y metropolitana. *Serie Geográfica,* 17, pp. 11-28.

Archibugi, F. (2002): La città ecologica: Urbanistica e sostenibilità. Torino, Italia, Bollati Boringhieri.

Ariza-Álvarez, A. & Soria-Lara, J. A. & Aguilera-Benavente, F. (2023): Re-thinking the role of exploratory scenarios for adaptive policymaking: An application for land use and transport planning. *Futures,* 149, pp.103-139. https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103139

Benevolo, L. (1981): *Los orígenes del urbanismo moderno* (1a. reimp.). Madrid, España, Blume.

Calderón Calderón, B. & García Cuesta, J. L. (2017): Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21. https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429

Cornago Prieto, N. (2001): Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En Keating, M. & Aldecoa, F. (Coord.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las* regiones (pp. 55-78), Barcelona, España, Marcial Pons.

Cuyás Palazón, M. (2021): Las limitaciones de la discrecionalidad urbanística desde el medioambiente y el cambio climático. En Aguirre I Font, J.M. & Araguás Galcerá, I. & Socías Camacho. J.M. (Dir.), *Urbanismo ambiental y cambio climático: la ciudad turística sostenible,* (pp. 155-172). Barcelona, España, Atelier.

Daniels, T. (2017): *Environmental Planning Handbook* (2.a ed.). New York, Routledge. https://doi.org/10.4324/9781351179270

De Ureña Francés, J. M. & Español Echániz, I. (2006): La Evaluación Ambiental Estratégica en la Planificación Urbana y Territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 149-150, pp. 543-548. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75697

Del Olmo Alonso, J. (2008): Urbanismo y medio ambiente: Dos realidades jurídicas inseparables. En: J. Del Olmo Alonso, *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma* (pp. 429-487), Madrid, España, Editorial Reus.

De-La-Cruz-Mera, Á. (2023): Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 649-666. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5

De-Terán-Troyano, F. (2023): El planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 55(217), pp. 591-596. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.2

Elinbaum, P. & Vicuña, M. & Valenzuela Montes, L. M. (2024): Planning the metropolitan region in the era of governance: Three Latin American cases. *Urban Research & Practice,* pp.1-24. https://doi.org/10.1080/17535069.2024.2346744

Ezquiaga-Domínguez, J. M. (2023): La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: Ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 55(217), pp. 597-634. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3

Fajardo Del Castillo, T. M. (2019): Avances y retrocesos en la negociación del Pacto Mundial por el Medio Ambiente*, Actualidad Jurídica ambiental,* 95, pp. 8-52. http://hdl.handle.net/10481/58409

Farinós I Dasí, J. & Valenzuela Montes, L. M. (2022): ¿Qué caracteriza a un buen planner? Ordenación del territorio y medio ambiente. En: J. Farinós I Dasí & J. Olcina Cantos (Coord.), Ordenación del territorio y medio ambiente (pp. 765-786). Madrid, España, Tirant lo Blanch.

Fariña Tojo, J. & Naredo, J. M. (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Madrid*, España, Centro de publicaciones del Ministerio de la Vivienda.

Fernández-Valverde, R. (2023): La nulidad del planeamiento urbano: Una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 699-712. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.8

Fioretti, C. & Pertoldi, M. Busti, M. & Van Heerden, S. (2020): *Handbook of sustainable urban development strategies*. Luxemburgo, Bélgica, Joint Research Centre, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

García-Cabrera Mata, Á. J. (2021, mayo 14): *Evaluación ambiental de planes urbanísticos en Andalucía. La historia de un fracaso colectivo.* GVA Gómez-Villares & Atencia. https://www.gva-abogados.com/evaluacion-ambiental-planes-urbanisticos/

Gómez Ordóñez, J. L. (2002): La planificación territorial. De qué tiempo, de qué lugar y de qué problemas hablamos. OP: *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, 60, pp. 86-91.

Górgolas Martín, P. (2018): La deriva interpretativa de los límites al crecimiento urbanístico del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública,* 101, pp. 333-374. https://doi.org/10.46735/raap.n101.731

Górgolas Martín, P. (2023): 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. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 941-952. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.22

Gutiérrez Puebla, J. & García Palomares, J. C. & Salas Olmedo, M. H. (2016): Big (geo) data en ciencias sociales: Retos y oportunidades. *Revista de estudios andaluces,* 33(1), pp. 1-23. https://doi.org/10.12795/rea.2016.i33.01

Hernández Aja, A. & Verdaguer Viana-Cárdenas, C. & Velázquez Valoria, I. (1994): Bibliografía seleccionada sobre ecología y urbanística. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, pp. 507-513. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83963

Hernández-Aja, A., & González-García, I. (2023): En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 100-101, pp. 635-648. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.4

Hernández-Partal, S. (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: Estudio comparado (II). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206), pp. 613-642. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.15

Hernández-Partal, S. (2023): Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: Su papel en el urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 829-858. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.14

Janin Rivolin, U. (2012): Planning Systems as Institutional Technologies: A Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. *Planning Practice & Research*, 27(1), pp. 63-85. https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661181

Joint Research Centre (2021): *Self-Assessment Tool for Sustainable Urban Development strategies*. Sat4sud. https://urban.jrc.ec.europa.eu/strategies/sat4sud/

Knieling J. & Othengrafen, F. (2013): Las culturas de planificación en Europa, entre la convergencia y la divergencia: hallazgos, explicaciones y perspectivas. En Knieling, J. & Othengrafen, F. (Eds.), *Culturas de planificación en Europa. Descifrando los fenómenos culturales del urbanismo y la planificación regiona*l (pp. 301-321). Madrid, España, Ed. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Lobato-Becerra, J. A. (2020): Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: Planificación estratégica y modelo urbano. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(204), pp. 197-210. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.01

Marinero Peral, Á. M. (2023): *Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid.* BOE.

Meadows, D. H. & Meadows, D. & Randers, J. & Behrens, W. (1972): *The limits to growth.* New York, Universe Books.

Millennium Ecosystem Assessment (2005*): Ecosystems and human well-being: Opportunities and challenges for business and industry.* Washington, DC., World Resources Institute.

Moreno Molina, Á. M. (2008): *Urbanismo y medio ambiente: Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible.* Valencia, España, Tirant lo Blanch.

Nadin, V. & Cotella, G. & Schmitt, P. (2024): *Spatial Planning Systems in Europe: Comparison and Trajectories*. Cheltenham/Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.

Naveh, Z. (2001): Ten major premises for a holistic conception of multifunctional landscapes. *Landscape and Urban Planning*, 57(3), pp. 269-284. https://doi.org/10.1016/S0169-2046(01)00209-2

Nel·Lo, O. (2011): Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 43(167), pp. 81-98. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76036

Parejo Navajas, T. (2003): *La estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio* [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. https://hdl.handle.net/10016/562

Pérez Campaña, R. & Valenzuela Montes, L. M. (2015): Vegas y deltas como ámbitos de la planificación territorial y urbana en Andalucía. Una matriz de interpretación. BAGE. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 67 (1o Cuatrimestre), pp. 9-35. https://doi.org/10.21138/bage.1815

Peribáñez-Ayala, G. (2023): Menorca, veinte años después: La Revisión del Plan Insular de Menorca, una oportunidad de avanzar en el desarrollo sostenible. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 55(217), pp. 911-918. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.19

Ramírez Sánchez, J. M. (2021): *Urbanismo para una nueva ciudad: El principio de desarrollo urbano sostenible.* Navarra, España, Aranzadi Thomson Reuters.

Rando Burgos, E. (2021): *Urbanismo territorial sostenible.* Sevilla, España, Instituto Andaluz de Administración Pública. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=852793

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), pp.155-169. https://doi.org/10.1007/BF01405730

Rockström, J. & al. (2009): Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2). https://doi.org/10.5751/ES-03180-140232

Rodríguez Espinosa, V. M. & Aguilera Benavente, F. (2016): ¿Infraestructuras verdes en la planificación territorial española? *Ciudad y Territorio Estudios*

Territoriales, 48(189), pp. 399-418. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76490

Rueda-Palenzuela, S. (2008)*: Plan especial de indicadores de sostenibilidad ambiental de la actividad urbanística de Sevilla. Gerencia de Urbanismo.* Ayuntamiento de Sevilla, Agencia de ecología de Barcelona, Madrid.

Rueda-Palenzuela, S. (2019): El urbanismo ecosistémico. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51, pp. 723-752. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77733

Santiago Ramos, J. & Feria Toribio, J. (2021): Las infraestructuras verdes metropolitanas: Claves, retos y perspectivas de un instrumento estratégico para la sostenibilidad urbana. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, 2 (6a época), pp. 109-126.

Segura Calero, S. (17-19 de noviembre, 2021): *Una mirada transformativa al proceso de elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial de la Huerta de Valencia* [Comunicación en congreso]. X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: recuperación, transformación y resiliencia. El papel del territorio. Valencia. https://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-414-9

Simón-Rojo, M. & Morán-Alonso, N. & Giocoli, A. & Matarán Ruiz, A. (2023): Los planes de ordenación urbana y territorial desde la lógica de sistemas alimentarios sostenibles. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 873-882. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.16

Soria-Lara, J. A. & Zúñiga-Antón, M. & Pérez-Campaña, R. (2015): European spatial planning observatories and maps: Merely spatial databases or also effective tools for planning? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42(5), pp. 904-929. https://doi.org/10.1068/b130200p

Valenzuela Montes, L. M. (2022): El plan en su laberinto: La revisión pendiente del POTAUG. En: M. Vicuña Del Río, P. Elinbaum, L. Valenzuela Montes, *Planes metropolitanos en Iberoamérica: Culturas e* instrumentos (pp. 485-510). Santiago, Chile, RIL.

Yacamán-Ochoa, C. (2024): Bioregional agroecological planning: Keys to building territorialized and multifunctional agrifood systems. En Feria-Toribio, J. M., Iglesias-Pascual, R. & Benassi, F. (Eds.), *Socio-spatial dynamics in Mediterranean Europe: Exploring metropolitan structural processes and short-term change* (pp. 105-119). Cham, Switzerland, Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-55436-0_6

Zazo Moratalla, A. & Paül, V. (2022): What is an Agricultural Park? Observations from the Spanish Experience. *Land Use Policy,* 112, 105584. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105584

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 799-820
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.16

CC BY-NC-ND



Medio siglo de urbanismo turístico en el litoral español: del crecimiento a la regeneración y renovación

Pedro Górgolas [1]
Fernando Vera-Rebollo [2]

[1] Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Sevilla
[2] Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas. Universidad de Alicante

Resumen: Durante los últimos cincuenta años, uno de los hechos más notables del urbanismo, en España, es la *litoralización* del poblamiento, asociada en buena medida a la configuración de áreas turísticas. La superficie de usos urbanos ha crecido de forma acelerada, relacionada en gran parte con una actividad turístico-residencial de consecuencias depredadoras y la diseminación del proceso urbanizador en el territorio. En buena parte, se trata de una urbanización asociada a la promoción de viviendas de uso turístico, con los consiguientes efectos en su dinámica de uso y ocupación. Esta tendencia expansiva de los espacios litorales puede verse incrementada, si se atiende a las expectativas de crecimiento consignadas en el planeamiento vigente. Por tanto, se plantea la necesidad de orientar las políticas públicas hacia un cambio de modelo que, frente al crecimiento y la expansión, debe centrarse en la regeneración y en asumir límites al crecimiento.

Palabras clave: Urbanismo; Turismo; Áreas litorales; Regeneración; Renovación.

Half a century of tourism urban planning on the Spanish coast: from growth to regeneration and renovation

Abstract: During the last fifty years, one of the most remarkable facts of urban planning in Spain is the littoralization of the population, largely associated with the configuration of tourist areas. The surface

Recibido: 29.07.2024; Revisado: 07.01.2025
(1) Correo electrónico: gorgolas@us.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9401-9041
(2) Correo electrónico: jf.vera@ua.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0576-0151

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

area of urban uses has grown at an accelerated rate, largely related to a tourist-real estate activity with depredatory consequences and dissemination of the urbanizing process in the territory. Much of this urbanization is associated with the development of tourist housing, with the consequent effects on the dynamics of use and occupation. This expansive tendency of the coastal areas can be increased, if the growth expectations set out in the current planning are taken into account. Therefore, it is necessary to orientate public policies towards a change of model that, as opposed to growth and expansion, should focus on regeneration and on assuming limits to growth.

Keywords: Urbanism; Tourism; Coastal areas; Regeneration; Renewal.

1. Introducción, estructura y metodología

El gran desarrollo urbano y la concentración de la población en el litoral, en las últimas décadas, es una tendencia mundial, pero el caso español resulta especialmente significativo por la magnitud de la ocupación del territorio, proporcionalmente muy superior al incremento de la población. Lo que responde a que, al margen de intereses puramente especulativos, dicho crecimiento está dimensionado para alojar a una población flotante muy superior a la residente (Díaz Ameneiro, 2013, p.194). Un proceso asociado, en gran medida, al efecto del turismo de masas, entendido como uno de los fenómenos sociales de mayor relevancia e impacto económico y territorial, a partir de la segunda mitad del siglo XX[1]. Es evidente que el continuo urbanizado de la franja litoral también responde al crecimiento de ciudades y áreas metropolitanas, junto a la presencia de espacios portuarios e industriales, pero el sistema de poblamiento lineal, en su parte más sustancial, es resultado del incremento de la función turística y de las viviendas vacacionales, desde la década de 1960.

En este proceso, el estado impulsó el despegue del turismo de masas en las costas mediterráneas, aunque no actuó directamente como promotor de la transformación turística, como ocurre en Francia, por ejemplo, con el desarrollo del proyecto de la costa del Languedoc-Rosellón. Pero sí se aprobaron marcos normativos que impulsaron el crecimiento, como fue el caso de la ley de centros y zonas de interés turístico nacional (1963) y hubo un decidido apoyo oficial a la inversión orientada a la creación de oferta en los entonces emergentes destinos turísticos, favoreciendo su despegue. Todo ello sin olvidar el papel de la administración pública en temas clave como la promoción de la imagen turística del país, la construcción de infraestructuras de transporte (en especial, aeropuertos y red viaria) y, a partir de los años ochenta del siglo XX, la regeneración de playas y la construcción de paseos marítimos (Pié, 2013, p. 24).

Por tanto, la iniciativa del desarrollo turístico ha estado en manos de los promotores privados, con el interés puesto en la promoción inmobiliaria, más que en la prestación de servicios. Algo a lo que coadyuva el auge del turismo interno, en buena parte de tipo familiar, que se interesa por la adquisición de segundas residencias en los espacios costeros. A lo que se añade el efecto de la demanda extranjera que busca lugares para adquirir propiedades y fijar su residencia en las costas españolas, lo que se ha dado en denominar "turismo residencial", que da lugar a áreas residenciales para un perfil de población con necesidades de equipamientos y servicios muy diferentes a las del turismo convencional (Pié, 2013, p. 28). De ahí que, en la mayor parte de los municipios costeros, la industria del ocio esté dominada por una economía de corte inmobiliario[2], mientras que la oferta hotelera ha estado controlada, en buena medida, por los operadores turísticos internacionales, cuyas condiciones determinan la competitividad de los destinos por la vía de los precios.

Como resultado de medio siglo de crecimiento de corte inmobiliario, son escasos los tramos litorales mediterráneos e insulares que permanecen sin transformación, coincidentes con espacios naturales protegidos y áreas de agricultura intensiva, configurando así un espacio en el que se yuxtaponen áreas urbanizadas, surgidas en diferentes contextos de impulso de

[1] El turismo masivo, como fenómeno social, se fundamenta en la conquista de las vacaciones pagadas, el nivel de renta disponible y la revolución en los modos de transporte, en tanto permite la configuración de las periferias del ocio y el descubrimiento de los "paraísos turísticos" para el consumo de las clases medias de los países industrializados (López Palomeque & al., 2022).

[2] Algunos autores interpretan esta realidad como la instrumentación inmobiliaria del turismo o el desarrollismo inmobiliario-turístico. Entre otros: Requejo, 2008; Navarro & al, 2015.

la demanda, cuyo rasgo morfológico más destacable es la continuidad física del poblamiento, a lo largo del arco mediterráneo y en los archipiélagos. Un poblamiento ajustado inicialmente al frente de mar, pero con una creciente difusión hacia el traspaís, desde hace ya décadas, debido al agotamiento y encarecimiento del suelo en el entorno de la ribera del mar y por la valorización de las perspectivas paisajísticas y la pervivencia del paisaje rural, como externalidad, lo que motiva a los promotores a localizar nuevos asentamientos turísticos y residenciales a varios kilómetros de la costa.

La eclosión del urbanismo de masas y la consiguiente artificialización del territorio son, por tanto, las claves del periodo analizado, en consonancia con la dimensión inmobiliario-residencial que define la oferta de alojamiento turístico, cuya forma dominante es la vivienda unifamiliar, generadora de tejidos discontinuos de baja densidad, en buena medida resultado de la ausencia de planeamiento general en los primeros momentos, e incluso de fórmulas favorecedoras de la ocupación del suelo sin planeamiento previo, como el "suelo rústico de interés turístico".

La llegada de los primeros instrumentos de planeamiento general supuso la consolidación de las expectativas de crecimiento y la institucionalización del modelo turístico-residencial, a veces incluso marginando la implantación de ofertas hoteleras. Es así como el modelo de desarrollo urbano auspiciado por los municipios se alinea con planteamientos puramente economicistas que alentaron un crecimiento desmedido por lo que, en no pocos casos, se ha multiplicado la superficie urbanizada en pocos años. En suma, la suburbanización y el crecimiento desmesurado han sido notas características en la configuración de los destinos turísticos litorales, desde una lógica de mercantilización del territorio como estrategia prioritaria de crecimiento económico (López & Rodríguez, 2010, pp. 341-347).

Por lo demás, las comunidades autónomas, en atención a sus competencias en ordenación del territorio y urbanismo, han mantenido cuando no impulsado las políticas *pro-growth*. Si bien es cierto que, desde finales de los años 80, también ha habido reflexiones críticas al respecto y se han aprobado instrumentos de ordenación, en el ámbito autonómico, que han intentado pautar o incluso limitar el crecimiento (sobre todo en Baleares y Canarias) pero, en cierta medida, se han quedado en la ordenación y actuación sobre los suelos no urbanizables (Díaz Ameneiro, 2013, p. 201).

El contenido del presente artículo se ha estructurado en dos apartados que permiten interpretar la configuración del sistema de poblamiento litoral durante el último medio siglo. En el primero de ellos se expondrán, de manera sintética, datos expresivos de los actuales modelos de ciudad surgidos en los casos de estudio seleccionados-el litoral andaluz y valenciano[3]- en desarrollo de las directrices del planeamiento urbanístico vigente. Se analizarán dos aspectos que se han considerado determinantes para visualizar su insostenibilidad. Por un lado, la infrautilización causada por su dimensión turístico-residencial en el capital urbano generado y, por otro, el proceso de ampliación de la superficie artificial inducido y la expansión urbana suscitada, que ha provocado la transfiguración de la ciudad litoral hacia un modelo urbano disperso y de baja densidad. Para su elaboración, se han utilizado como principales fuentes documentales el Atlas Digital de Áreas Urbanas (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024) y el Sistema de Información Urbana, SIU (Gobierno de España, 2024). A continuación, se analizarán -empleando idénticas fuentes junto al Inventario del suelo urbano y urbanizable de la Comunidad Valenciana (Institut Cartogràfic Valencià, 2024)- las expectativas urbanísticas consignadas en el planeamiento municipal vigente; es decir, los sectores de suelo urbanizable delimitado o sectorizado y ámbitos de suelo urbano no consolidado que se encuentran, aún, pendientes de materialización.

En el segundo de los apartados se realiza una reflexión sobre las nuevas dinámicas y paradigmas, que se vislumbran a corto y medio plazo, orientados a la transformación turística de la franja litoral, que basculan entre apostar por la renovación de los destinos costeros-las alternativas decrecentistas- o por insistir en la senda del crecimiento. Ante esta disyuntiva, existe un amplio consenso disciplinar y académico en certificar la ineludible necesidad de que las ciudades litorales modifiquen su trayectoria pretérita mediante la implementación de estrategias integrales de renovación urbana y cualificación que, correlativamente, comporten la contención de nuevos crecimientos urbanos, incorporen una revisión de los criterios para la oferta de alojamiento-promoviendo su evolución de lugares turísticos a estructuras residenciales permanentes- y aporten medidas eficaces para

[3] La extensión del artículo ha obligado a realizar una selección de los escenarios a analizar, optando por restringir el diagnóstico realizado a las áreas litorales andaluzas y valencianas, casos de estudio paradigmáticos de la problemática causada por la voracidad territorial del turismo residencial. No obstante, en algunos de los indicadores estudiados también se aportan datos relativos al litoral de la Región de Murcia.

afrontar el reto de la adaptación al cambio climático (Hernández-Aja & González-García, 2023) . Y, para ello, no cabe duda del papel clave que debe ejercitar un nuevo tipo de planeamiento urbanístico [4] y ordenación territorial.

En cuanto a la metodología empleada para la elaboración de este estudio, se ha sustentado en el análisis de los siguientes indicadores: (a) proporción entre población, número de hogares y número de viviendas, a fin de desvelar la relevancia de la vivienda de potencial uso turístico (secundaria más vacía) y el consiguiente desajuste entre la población permanente y el parque residencial existente causante de una preocupante infrautilización de las ciudades litorales; (b) la evolución incremental de la superficie artificial entre los años 1987 y 2006, reveladora de la expansión urbano-territorial promovida por el planeamiento urbanístico en vigor; (c) el suelo artificial que aún no se encuentra edificado, ocasionado por la deflagración de la última burbuja inmobiliaria, que ha conformado una suerte de "periferia inacabada" necesitada de nuevas estrategias de ordenación que promuevan su densificación; (d) la relación entre la extensión superficial de la ciudad-superficie de suelo urbano- y la población que la habita con carácter permanente, con la finalidad de determinar el grado de compacidad o dispersión existente; y (e) la caracterización tipomorfológica del tejido residencial resultante de este proceso (tejidos de casco, ensanche y discontinuo), para poder evaluar el impacto, incidencia y protagonismo de la periferia de baja densidad.

2. Modelos de implantación territorial-turística y planeamiento urbanístico. El protagonismo del turismo residencial y sus efectos en el territorio. El litoral andaluz y valenciano como paradigmas de estudio

Las pautas que han definido el urbanismo desarrollado en España en los últimos 50 años-salvando el corto periodo de la transición democrática (1977-1985) más la depresiva fase generada tras la deflagración de la última burbuja en 2007-, han estado profundamente determinadas por un encadenamiento de fuertes crecimientos inmobiliarios cuyos principales efectos han sido la producción de una verdadera explosión urbana, el importante volumen de vivienda construido, la pérdida de variedad en los nuevos tejidos urbanos por su acusada monofuncionalidad, la exacerbación de la movilidad motorizada y la intensificación de la polarización socio-espacial.

Según datos del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2020), entre 1987 y 2018 se duplicó la superficie artificial del país, pasando de 670 000 ha a 1 367 000 ha. La tasa media de incremento de superficie artificial en esos años ha sido, aproximadamente, de 50 ha/día, ampliándose hasta las 75,80 ha/día en el quinquenio 2000-2005.

Una de las principales consecuencias de este proceso de transformación territorial ha sido el rápido crecimiento de las áreas litorales. A nivel mundial, el número de ciudades litorales pasó de 472 en 1945 a 2129 en 2012, y su población se ha multiplicado por 7 en los últimos 70 años (De Andrés & Barragán, 2016). En el caso español, en la franja litoral de los primeros 5 kilómetros-que representa el 4,25% de la superficie total del país- se concentra el 44% de la población.

Esta basculación poblacional ha tenido su correlato en la intensa artificialización a la que ha sido sometido el territorio litoral. Así, según datos del OSE (Observatorio de la Sostenibilidad en España) en su informe COSTA16 (2016), en el último medio siglo se ha producido una desfiguración radical, y en cierto modo irreversible, de su matriz biofísica. La superficie de usos urbanos ha crecido a una cadencia desbocada, especialmente aguda durante la década 1997-2007, evidenciando el claro protagonismo ejercido, durante la última burbuja inmobiliaria, por una territorialmente depredadora actividad turística de marcado perfil inmobiliario-residencial caracterizada por la eclosión de "modelos de urbanización hedónica" (Villar, 2013, p. 220) conformados por la asociación de campos de golf, resorts turísticos, complejos inmobiliarios y, especialmente, urbanizaciones de segunda residencia. Esta fenomenología ha coadyuvado a generar una estructura territorial fracturada por las infraestructuras, salpicada por la edificación y fragmentada en sus continuidades geográficas [5] (Fig.1) provocando que, en la actualidad, el 35% del litoral mediterráneo, más el tramo atlántico de Cádiz y Huelva, esté ocupado

[4] Como caso paradigmático, Ayuntamiento de Torrevieja y Universidad de Alicante (2021).

[5] En el epígrafe 2.1.2. se aportan datos concretos sobre la trama urbana generada por la proliferación de campos de golf en la unidad territorial de la Costa del Sol Occidental.



Fig.1 / Trama urbana del municipio de Marbella conformada por la implantación de urbanizaciones de segunda residencia vinculadas a campos de golf

Fuente: Google Earth

en la primera línea de costa por suelo urbano (Górgolas, 2020, pp.31-32).

Estos datos vienen a confirmar la existencia de una urbanidad diluida con, además, bajas densidades residenciales. Y, contrariamente a lo que pudiera parecer, esta problemática no está causada por la desregulación urbanística reclamada insistentemente por las tesis neoliberales, sino que deriva de la estimulación de una táctica institucional en la que el planeamiento urbanístico ha jugado un papel trascendental. Un planeamiento, claro está, sometido a designios mercantilistas-inmobiliarios (Roch, 2001) y expresivo, por consiguiente, de «una versión tergiversada del urbanismo que ha convertido la vivienda en un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías» (Vinuesa, 2013, pp. 103-104). De ahí que, a raíz de la crisis derivada de la última burbuja inmobiliaria, la práctica urbanística se encuentre sumida en una situación de profundo descrédito social al considerarse que, salvo honrosas excepciones, ha legitimado «la desafortunada destrucción de nuestro entorno, de la que son

responsables algunos inversores insaciables, promotores desalmados y políticos corruptos, pero también algunos técnicos (arquitectos, ingenieros, abogados, economistas, etc.) tan irresponsables como incompetentes» (Font, 2011, p. 25)[6].

Este planeamiento, además, se encuentra en una mayoritaria situación de clara obsolescencia y desactualización que es urgente revertir. Efectivamente, en Andalucía, según datos de finales de 2022 aportados por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, 2022), en sólo 179 de los 786 municipios existentes en la región-el 22,8%- su planeamiento urbanístico se encuentra adaptado plenamente a la legislación urbanística andaluza que ha estado vigente entre 2003 y finales de 2021. Ello significa que, a día de hoy, el 77,20% del planeamiento urbanístico municipal procede, como poco, de hace dos décadas. En consecuencia, sus modelos urbano-territoriales fueron ideados en el periodo de pleno frenesí de la burbuja inmobiliaria. En el litoral andaluz, el planeamiento general vigente en 36 de sus 62 municipios fue formulado entre mediados de los años 80 del siglo pasado y los primeros años de la década de los 2000[7]. Esta situación no difiere de la que presenta el litoral valenciano. Así, por ejemplo, en la comarca de la Vega Baja del Segura la antigüedad media de los planes generales supera los 20 años; en la Costa Blanca la inmensa mayoría del planeamiento, salvo en el municipio de Calp, inició su vigencia a finales de los años 80; en el área urbana de Denia-Jávea destaca la situación de Benissa o Jávea, cuyos planes generales datan, respectivamente, de 1982 y 1990, y en el litoral norte de Castellón se observa la presencia de municipios cuyo planeamiento se mantiene ejecutivo desde hace más de tres décadas (Benicarló, Torreblanca, Cabanes y Benicassim) sobresaliendo el caso de Peñíscola, cuyo plan general continua activo desde 1977[8].

2.1. Los actuales modelos urbano-territoriales del litoral andaluz y valenciano. Características básicas

La ciudad litoral que se ha ido conformando en el último medio siglo se caracteriza, mayoritariamente, por una inquietante sobreproducción de viviendas-condimentada por la deriva inmobiliario-residencial que ha caracterizado la política turística desarrollada en los últimos 50 años, en detrimento de otros modelos de alojamiento (hoteles, apartahoteles o apartamentos turísticos)[9]- de la que trae causa la dolorosa infrautilización de un porcentaje importante de dicho parque residencial debido a la acusada presencia del contingente de viviendas no principales (secundarias más vacías) y al fuerte contenido especulativo subyacente a la oferta residencial propuesta en el planeamiento municipal.

2.1.1. Efectos de la dimensión inmobiliaria en el planeamiento urbanístico de las ciudades litorales: protagonismo de la vivienda de potencial uso turístico y sobredimensión del parque residencial

Los datos, a escala provincial, sobre población y vivienda del litoral de Andalucía confirman esta situación disfuncional de la que devienen ciudades “a tiempo parcial” al transitar desde una fuerte intensidad de uso vinculada a los periodos vacacionales a un escenario de inactividad durante la mayor parte del año (Fig. 2).

Como puede observarse, la población residente en los 62 municipios litorales andaluces es de 2,4 millones de habitantes, un 29,25% de la regional, y su parque residencial alcanza 1 388 277 viviendas, el 31% del total de la comunidad (4 476 308 viviendas). Relacionando ambas cifras se obtiene una proporción media

[6] Sin lugar a duda, el municipio de Marbella constituye un caso paradigmático de este tipo de planeamiento en el que se conjugan su carácter especulativo con la ausencia de principios de ordenación orientados a la sostenibilidad, incitando el desarrollo de una política urbanística corrupta alentada por las ingentes plusvalías generadas. La alarmante situación causada por los innumerables casos que fueron aflorando en los medios de comunicación concluyó en la retirada, por parte de la administración regional, de las competencias urbanísticas al ayuntamiento, cuando se encontraba inmerso en la revisión de su planeamiento general.

[7] La aparente actualización del resto de planes generales es engañosa ya que la inmensa mayoría se encuentran adaptados sólo parcialmente a la legislación urbanística en vigor hasta finales de 2021, por lo que sus modelos urbano-territoriales responden a Planes Generales o Normas Subsidiarias formulados, mayoritariamente, en la década de los 90 del siglo XX.

[8] Datos extraídos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas (Ministerio de vivienda y Agenda Urbana, 2024).

[9] A título de ejemplo, según datos del INE, en Marbella, principal destino turístico de la comunidad andaluza, el número de viviendas de potencial uso turístico (secundarias más vacías) es de 37 909, lo que implica una capacidad de alojamiento estimada de algo más de 90 000 plazas. Por su parte, la oferta hotelera apenas alcanza las 16 000 plazas.

PROVINCIA LITORAL	POBLACIÓN	HOGARES	VIVIENDAS	RELACIÓN VIVIENDAS/ HOGARES
HUELVA	265 129	96 237	144 539	1,50
CADIZ	861 918	307 014	439 427	1,43
MÁLAGA	719 798	250 804	446 424	1,78
GRANADA	112 030	40 979	81 695	1,99
ALMERIA	519 366	172 436	276 142	1,60
TOTAL	**2 478 241**	**867 470**	**1 388 227**	**1,60**

Fig.2 / Población, vivienda y hogares en los municipios litorales de Andalucía. Datos agrupados por provincias

Fuente: Gobierno de España, 2024. Elaboración propia

de 560 viviendas/1000 habitantes, que se incrementa considerablemente en determinadas unidades territoriales litorales de marcado perfil turístico como la aglomeración urbana Málaga-Costa del Sol Occidental (667 viviendas/1.000 habitantes), la comarca de La Janda (688 viviendas/1000 habitantes), la Costa Occidental de Huelva (739 viviendas/1000 habitantes), la Costa Noroeste de Cádiz (728 viviendas/1000 habitantes) y el Levante Almeriense (830 viviendas/1000 habitantes). Estos datos anuncian una evidente sobredimensión del parque residencial máxime si tenemos en cuenta que en el conjunto de Andalucía la proporción desciende hasta las 534 viviendas/1000 habitantes. Por ello, no debe causar extrañeza que el número de viviendas existente en el litoral andaluz supere en un desconcertante 60% al de hogares (1 388 227 viviendas y 867 470 hogares)[10]. A escala local destacan las cifras de los municipios que aparecen reflejados en la siguiente tabla (Fig. 3).

En este sobredimensionado parque residencial, la vivienda no principal (secundaria más vacía) adquiere un peso específico destacado, a consecuencia del rol ejercido por el turismo residencial-sector económico salvífico para la región- y la consiguiente estimulación de la construcción y la inversión inmobiliaria, especialmente intensa durante la década intersecular (1997-2007). En el conjunto del litoral andaluz existen 470 757 viviendas entre secundarias y vacías; es decir, el 34% de su parque residencial y un 32,87% del total de viviendas no principales existentes en Andalucía (1 431 877 unidades). Este porcentaje se supera ampliamente en los municipios litorales reflejados en la Fig. 3, elevándose, incluso, por encima del 45% en algunos casos. En más del 25% de los municipios litorales de Andalucía prácticamente la mitad de su parque residencial responde a la tipología de viviendas de potencial uso turístico (secundarias más vacías).

La situación expuesta no es exclusiva de la comunidad andaluza, al reproducirse en otros escenarios territoriales del litoral mediterráneo. Así, por ejemplo: (a) en la Región de Murcia, las viviendas no principales (119 962 unidades) representan el 42,76% del parque residencial total de sus municipios litorales (280 526 unidades), (b) en la comarca de la Vega Baja del Segura, el 55%, (c) en la unidad territorial de la Costa Blanca, este porcentaje es del 49,42% (88.804 viviendas no principales), (d) en el área urbana de Denia-Jávea, el 56,30% (55 969 viviendas no principales), o (d) en los municipios del tramo norte del litoral de Castellón, las 71 718 viviendas no principales existentes representan el 62,5% del parque residencial total. En este ámbito territorial, destacan los casos de Peñíscola, donde el parque de viviendas no principales absorbe el 80,70% del total, y Oropesa del Mar con el 79%.

A la vista del análisis expuesto a lo largo del epígrafe cabe concluir que la infrautilización de capital urbano, implícita al protagonismo ejercido por la vivienda de potencial uso turístico, forma parte del ADN de la ciudad litoral producida bajo las directrices de una política urbanística que, al centrarse en vehicular los intereses del mercado turístico-residencial, ha ocasionado una sintomatología patológica, cronificada a lo largo del último medio siglo, de difícil y compleja reversión.

[10] En el conjunto de la comunidad autónoma de Andalucía este desacoplamiento es considerablemente inferior, situándose en el 37,4%.

PROVINCIA	MUNICIPIO	Nº VIVIENDAS	Nº HOGARES	RELACIÓN VIVIENDAS/ HOGARES
HUELVA	LEPE	19 260	8162	2,23
	PUNTA UMBRÍA	16 450	5280	3,11
CADIZ	CONIL DE LA FRONTERA	14 533	7426	1,96
	CHIPIONA	16 439	6357	2,58
	ROTA	26 030	10 577	2,46
	TARIFA	12 037	6578	1,83
MÁLAGA	ESTEPONA	50 082	24 280	2,06
	FUENGIROLA	47 537	28 416	1,67
	MANILVA	13 058	5159	2,53
	MARBELLA	86 700	48 791	1,78
	MIJAS	50 086	29 523	1,70
	NERJA	13 058	5159	2,53
	RINCON DE LA VICTORIA	25 477	15 037	1,70
	VELEZ MÁLAGA	47 231	28 606	1,65
GRANADA	ALMUÑECAR	25 822	10 119	2,55
	MOTRIL	35 761	20 910	1,71
	SALOBREÑA	10 472	4663	2,25
ALMERÍA	CARBONERAS	6267	2909	2,15
	CUEVAS DE ALMANZORA	9225	4868	1,90
	GARRUCHA	6063	3046	1,99
	MOJACAR	8536	3164	2,70
	PULPÍ	6326	3152	2,00
	VERA	10 546	5389	1,96

Fig. 3 / **Población, vivienda y hogares en municipios litorales de Andalucía**

Fuente: Sistema de Información Urbana (Gobierno de España, 2024). Elaboración propia

2.1.2 Evolución de la superficie artificial, expansión urbana y predominio de la periferia de baja densidad

El estudio de la evolución incremental de la superficie artificial de las ciudades litorales permite constatar la inducción de un explosivo proceso de urbanización, que ha sufrido una aceleración sin precedentes durante las dos décadas que median entre 1987 y 2006. Este proceso ha terminado por esbozar «un bestiario urbano de los años en los que lo imposible no existía, y la especulación inmobiliaria hizo metástasis por todo el territorio» (Puntí, 2012, p.118). Dado que las reflexiones disciplinares contemporáneas abogan, sin ambages, por contener el crecimiento urbano, la situación que se expondrá a continuación certifica la equivocada trayectoria que ha caracterizado la manufactura urbana en el litoral.

Ciñendo el análisis, en primera instancia, a los municipios litorales andaluces, se observa que su superficie artificial se ha incrementado a lo largo de estas dos décadas un inaudito 73,36%, desde las 32.228,22 ha de 1987 hasta las 55 869,62 ha de 2006 (Fig. 4). Por encima de este valor medio destaca el litoral de las provincias de Huelva (88%), Málaga (85%) y Almería (75,50%). El ritmo medio de artificialización durante este periodo ha sido de 1182 ha al año, elevándose un 45%, hasta las 1719 ha/año, en el tramo 2000-2006. Ello ha causado que, en la actualidad, el 32,25% de los municipios litorales presenten una cobertura artificial superior al 20% de la superficie de sus respectivos términos municipales[11]. A escala municipal,

[11] Estos municipios son: Palos de la Frontera, San Fernando, El Puerto de Santa María, Chiclana de la Frontera, Cádiz, San Roque, La Línea de la Concepción, Algeciras, Rota,

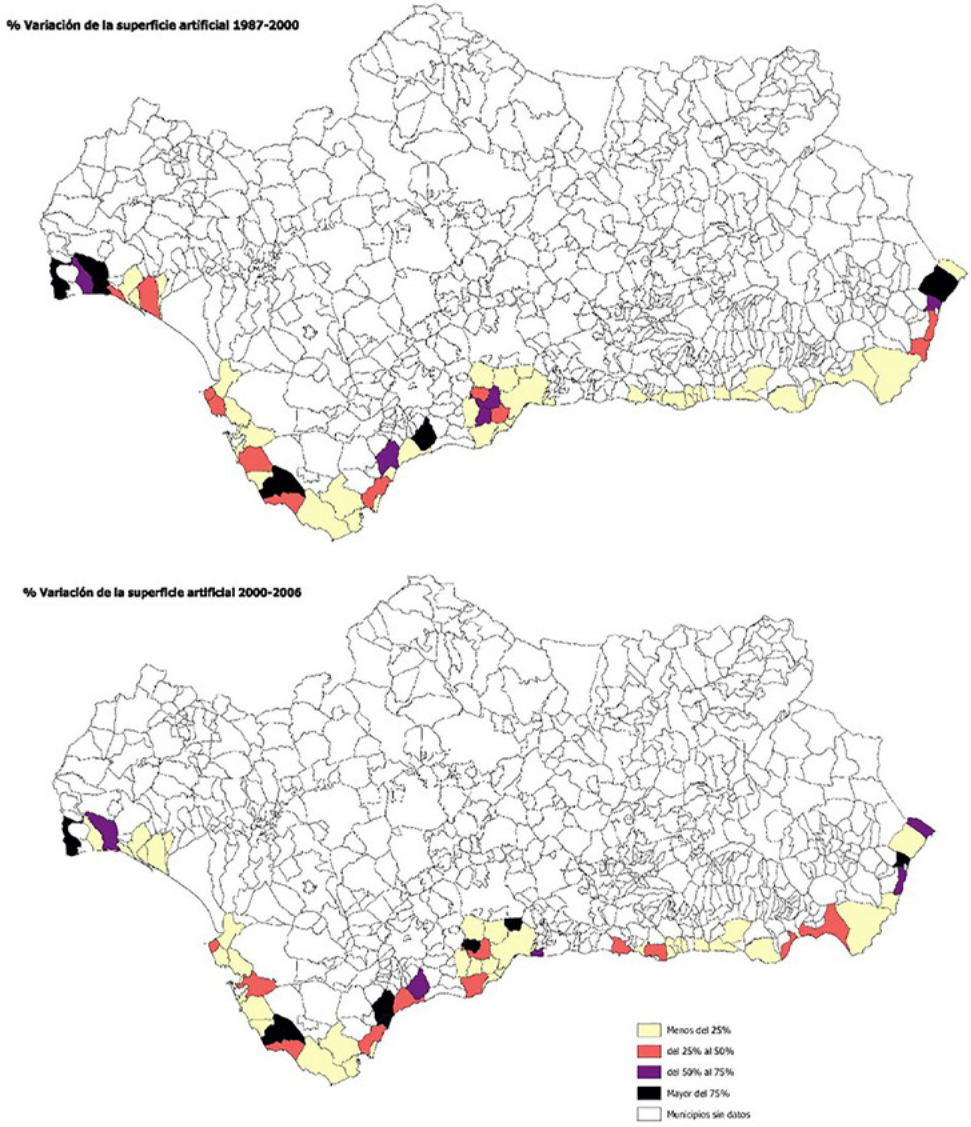


Fig. 4 / Variación de la superficie artificial de los municipios litorales andaluces en el periodo 1987-2000 (arriba) y 2000-2006 (abajo)

Fuente: Sistema de Información Urbana (Gobierno de España, 2024). Elaboración propia

encontramos casos donde el incremento de la superficie artificial en este quinquenio se ha disparado hasta valores ciertamente sorprendentes: Casares (264%), Manilva (92,95%), Nerja (92,95%) y Torrox (87,39%) en la provincia de Málaga; Vera (325,59%) y Pulpí (64,62%) en el Levante Almeriense; Vejer de la Frontera (135,59%) en Cádiz; o Ayamonte (153,34%), en Huelva.

Continuando la disección realizada hacia el levante mediterráneo, se constata que la aceleración del proceso de artificialización territorial también constituye un patrón recurrente. Así, en el litoral de la Región de Murcia, la cobertura

Chipiona, Torremolinos, Rincón de la Victoria, Mijas, Marbella, Manilva, Málaga, Fuengirola, Estepona, Benalmádena y Roquetas de Mar.

artificial ha aumentado desde las 8263 ha de 1987 hasta las 13 509,06 de 2006; es decir, un 63,5% en apenas 20 años. En este ámbito territorial destaca, en especial, el municipio de Los Alcázares, donde la superficie artificial se ha multiplicado por 3 en este periodo.

En el litoral valenciano, el suelo artificial se ha incrementado a un ritmo tres veces superior al crecimiento poblacional. Así, por ejemplo, la comarca de la Vega Baja del Segura ha duplicado su superficie artificial en dos décadas, a un ritmo de artificialización de, aproximadamente, 300 ha al año.

Pero la problemática asociada a este indetenible proceso de extensión de lo urbano en el territorio se ve agravada por el hecho de que una significativa proporción de la cobertura artificial generada en los municipios litorales se encuentra sin edificar. Esta casuística constituye un caso paradigmático de la contrariedad subyacente a la devastación territorial resultante de la última crisis inmobiliaria. Así, en el litoral andaluz aún se encuentran sin edificar un total de 4337,78 ha de suelo artificializado. Esta cifra es el 33% de la existente en el conjunto de la región (12 832,91 ha), duplica la superficie del conjunto de cascos históricos del litoral y cubre un 25% del área ocupada por todos los tejidos de ensanche de este dominio territorial (Fig. 7). En la Comunidad Valenciana esta problemática se recrudece ya que la superficie del suelo urbanizado parcialmente edificado asciende a 33 115 ha[12] (Institut Cartogràfic Valencià, 2024). A escala de unidades funcionales, destaca la comarca de la Vega Baja del Segura, donde aún resta por materializar la tercera parte de la edificabilidad total contemplada en el conjunto de sectores de suelo urbanizable previstos en el planeamiento general vigente que han alcanzado la "situación básica de urbanizado" (Fig. 5). Los usos residenciales y turísticos absorben el 81% de este suelo urbanizado no edificado estimándose, para ellos, una oferta potencial de viviendas de, aproximadamente, 41 330 unidades, la cual satisfaría el 100% de la demanda endógena de la población de la comarca para los próximos 20 años, más el 60% de la vinculada a necesidades residenciales por crecimiento poblacional de carácter migratorio (Górgolas, 2023, p.53).

Las tendencias apuntadas en los párrafos precedentes indican una involución dispersiva de las ciudades litorales y revelan la clara descompensación existente entre el tamaño de éstas y la población que las habita con carácter permanente, dada la impronta ejercida por la vivienda de potencial uso turístico. Para ratificar esta hipótesis se ha estudiado el "indicador de expansividad urbana"-que relaciona la superficie del suelo urbano con la población censada- de las diferentes unidades territoriales del litoral andaluz (Fig. 6) cuyo valor debe oscilar entre 100 y 150 m^2 de suelo urbano/habitante (densidad equivalente en el entorno de las 45/50 viviendas/ha) para indicar la existencia de un espacio urbano dotado de una razonable compacidad.

Pues bien, como puede observarse, salvo la unidad Bahía de Cádiz-Jerez, el resto presentan unos datos que muestran la existencia de un sistema de poblamiento con claros síntomas de dispersión territorial (densidades medias inferiores a las 25 viviendas/ha) destacando el obtenido en el Levante Almeriense, por debajo de las 10 viviendas/ha A escala municipal, encontramos casos cuya situación es especialmente preocupante: Ayamonte (650 m^2/hab.), Cartaya (645 m^2 /hab.), Palos de la Frontera (1136 m^2 /hab.), Chiclana de la Frontera (565 m^2 /hab.), Tarifa (476 m^2 /hab.), San Roque (1042 m^2 /hab.), Manilva (758 m^2 /hab.), Casares (1111 m^2 /hab.), Benahavis (4000 m^2 /hab.), Vélez-Málaga (483 m^2 /hab.), Lújar (585 m^2 /hab.), Viator (775 m^2 /hab.), Vera (848 m^2 /hab.), Pulpí (1052 m^2 /hab.), Mojácar (909 m^2 /hab.) o Cuevas del Almanzora (1666 m^2 /hab.). Esta alerta se propaga hacia otras ciudades del levante mediterráneo. Estos datos confirman el protagonismo, apuntado en el apartado introductorio del artículo, de un producto turístico-inmobiliario de baja densidad conformado, principalmente, por viviendas unifamiliares y condominios de vivienda colectiva implantados en amplias parcelas con zonas comunes.

Otro indicador que ayuda a certificar esta inercia de intensa ocupación artificial del territorio es la caracterización tipomorfológica del tejido urbano residencial resultante de este proceso (Fig. 7). Así, en el litoral andaluz el tejido de carácter continuo (casco más ensanche)-asimilable al concepto de ciudad compacta- cuenta con una superficie de 19 451,78 ha Por su parte, la del tejido discontinuo[13] es de 12 511,73 ha, el

[12] De esta superficie total, 8337 ha se corresponden con actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano inacabadas y las 24 778 ha restantes a suelo urbanizable que ha alcanzado la situación básica de suelo urbanizado.

[13] El Manual de Fotointerpretación del Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España (SIOSE), define el tejido discontinuo como «zona urbana que puede estar consolidada o en vía de consolidación, de trama regular producida por un planeamiento urbanístico definido y que fundamentalmente se distingue del Ensanche porque su conexión o contacto con la trama configurada por Casco-Ensanche es a través de una vía de comunicación. Se



Fig. 5 / **Suelo urbanizado no edificado en la periferia del municipio de Rojales, en la comarca de la Vega Baja del Segura (Alicante)**

Fuente: Google Earth

UNIDAD TERRITORIAL LITORAL	INDICADOR DE EXPANSIVIDAD URBANA (m² suelo urbano/habitante censado)
COSTA OCCIDENTAL HUELVA	398
AGLOMERACIÓN URBANA HUELVA	214
COSTA NOROESTE CÁDIZ	280
BAHÍA DE CÁDIZ-JEREZ	147
COMARCA DE LA JANDA	301
AGLOMERACIÓN URBANA CAMPO DE GIBRALTAR	250
AGLOMERACIÓN URBANA MÁLAGA-COSTA DEL SOL OCCIDENTAL	294
COSTA ORIENTAL MÁLAGA-AXARQUÍA	224
COSTA TROPICAL GRANADA	212
AGLOMERACIÓN URBANA ALMERÍA-EL EJIDO	263
LEVANTE ALMERIENSE	645

Fig. 6 / **Indicador de expansión urbana en las unidades territoriales del litoral andaluz**

Fuente: Atlas Digital de las Áreas Urbanas (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024). Elaboración propia

PROVINCIA LITORAL	URBANO CASCO	URBANO ENSANCHE	URBANO DISCONTINUO
HUELVA	117,90	1296,63	1036,51
CADIZ	882,40	7681,03	2369,26
MÁLAGA	475,91	5055,12	6249,59
GRANADA	104,78	603,96	559,65
ALMERIA	625	2609,05	2296,72
TOTAL	**2205,99**	**17 245,79**	**12 511,73**

Fig. 7 / Superficie de tejidos urbanos residenciales en los municipios litorales de Andalucía. Datos agrupados por provincias

Fuente: Sistema de Información Urbana (Gobierno de España, 2024). Elaboración propia

64,32% del tejido continuo. Ello quiere decir que el 39% del tejido residencial de las ciudades litorales andaluzas (31 963,51 ha), se corresponde con urbanizaciones y colonias periféricas de baja densidad.

Descendiendo de escala territorial, destaca el caso de la Costa del Sol Occidental. En esta unidad la superficie ocupada por tejidos de uso residencial es de 7815,6 hectáreas, consumiendo algo más del 90% del conjunto de su trama urbana. El tejido discontinuo tapiza 5523,9 hectáreas; es decir, un 70,67% del total residencial. El área cubierta por esta caracterización tipomorfológica es 2,75 veces superior al tejido de ensanche (2009,30 hectáreas) y 19,56 veces mayor que el tejido de casco (282,40 hectáreas). Gran parte de este tejido discontinuo se encuentra asociado a la implantación de campos de golf, toda vez que el 48% de la trama urbana de la Costa del Sol Occidental está vinculada al desarrollo de complejos inmobiliarios abrigados por estas instalaciones deportivas. En este ámbito existen un total de 43 campos de golf-que ocupan 1241,77 hectáreas- repartidos a lo largo de 100 kilómetros de costa. La dilución urbana ocasionada por esta fenomenología constituye, sin duda, uno de los principales rasgos diferenciales de esta unidad territorial respecto del resto de las integrantes del litoral andaluz (Górgolas, 2020, pp. 51-52).

El peso específico adquirido por la baja densidad residencial también constituye una característica ingénita a la ciudad del litoral valenciano. Acudiendo, de nuevo, al estudio de la comarca de la Vega Baja del Segura, se observa que la superficie total de su tejido residencial asciende a 10 386 ha, un 33% superior a la de la Costa del Sol Occidental. El tejido urbano discontinuo ocupa una superficie de 7996 ha, un 73,83% del total residencial y un 282,22% superior a la del tejido continuo (Generalitat Valenciana, 2021, pp. 296-300).

2.2. Las expectativas urbanísticas del planeamiento municipal vigente: oferta residencial y crecimiento urbano pendiente de desarrollo

El planeamiento urbanístico vigente en las ciudades litorales se ha volcado, con carácter general, en clasificar suelo para concurrir a un mercado extremadamente competitivo como el turístico-residencial. Es decir, se ha sobredimensionado injustificadamente la expansión del suelo urbanizado. Ello ha devenido la ideación de un ingente número de áreas de desarrollo[14] que contemplan una voluminosa oferta residencial desajustada a las demandas reales de la población residente, lo que hace presagiar un incremento exponencial de las viviendas de potencial uso turístico.

La superficie de las áreas de desarrollo previstas por el planeamiento municipal vigente en los municipios litorales andaluces es de 36 897,67 ha La culminación de su gestión y ejecución supondría prácticamente duplicar la superficie del actual tejido residencial. De esta cifra, el 62% (22 486,93 ha) se concentra en los municipios de las provincias de Cádiz y Málaga. De la superficie conjunta de las actuaciones de transformación urbanística propuestas en suelo urbano

incluirán aquí urbanizaciones, colonias, etc., situadas en extrarradios»

[14] Las áreas de desarrollo están formadas por aquellos ámbitos o sectores que el planeamiento define en suelo clasificado como suelo urbanizable delimitado o sectorizado o en suelo urbano no consolidado (Gobierno de España, 2024).

Provincia	% superficie SU s/término municipal	% superficie SURD s/ término municipal	% superficie SURND s/ término municipal	% SURD+SURND/ SU
HUELVA	6,83	3,24	0,38	**53%**
CADIZ	14,12	3,62	1,74	**38%**
MÁLAGA	23,93	8,45	4,57	**54,40%**
GRANADA	3,6	1,67	0,23	**52,77%**
ALMERIA	7,69	5,75	1,05	**88,42%**

Fig. 8 / Porcentaje de superficie del término municipal clasificada como suelo urbano y urbanizable en los municipios litorales de Andalucía. Datos agrupados por provincias

Fuente: Sistema de Información Urbana (Gobierno de España, 2024). Elaboración propia

(SU) y suelo urbanizable delimitado (SURD) aún se encuentra sin urbanizar un 47%, es decir, 17 382 ha.

El número de viviendas previstas en estas actuaciones, 763 678, comporta incrementar en un 55% el parque residencial existente en la actualidad. De este total de viviendas solamente se ha materializado un 36%. Es decir, se encuentran pendientes de ejecución 486 462 viviendas, cifra que absorbería el 74,36% de los nuevos hogares a formar en la región los próximos 15 años (654 172), según previsión realizada por el INE. El problema se agrava al descender el análisis a escala provincial. Así, hay casos donde el porcentaje de viviendas pendientes de ejecución se dispara hasta valores por encima del 75% (caso del litoral de Huelva, Granada y Almería). Resulta paradójico que, en el tramo litoral de mayor dinamismo económico, el malagueño, aún restan por ejecutar casi el 50% de las viviendas previstas en las áreas de desarrollo.

Analizando las expectativas de consumo de suelo rural para nuevos crecimientos urbanos (Fig.8) se observa que, salvo en el conjunto de los municipios litorales de Cádiz, en el resto de las provincias el total del suelo urbanizable-es decir, el delimitado o sectorizado (SURD) más el no delimitado o no sectorizado (SURND)- supera en más de un 50% la superficie del SU. Destaca el caso del litoral almeriense donde esta elevación alcanza el 88%.

En determinadas unidades territoriales la superficie del suelo urbanizable supera, incluso, la del suelo urbano; es decir, el planeamiento general vigente contempla, como poco, duplicar la ciudad actual. En concreto, en la Costa del Sol Occidental el porcentaje relacional entre ambas clases de suelo es del 100,44%, destacando municipios como Manilva (312%) (Fig.9), Ojén (302%), Estepona (126%) y Benahavis (124%). En el Levante almeriense también encontramos casos con unas expectativas de crecimiento ciertamente desmesuradas: Pulpí (163%), Mojácar (153%) y Vera (93%).

El análisis de la situación existente en el litoral valenciano aporta datos reveladores. Así, según información proporcionada por el Inventario del suelo urbano y urbanizable de la Comunidad Valenciana (Institut Cartogràfic Valencià, 2024), la superficie de suelo urbano sometido a actuaciones de transformación urbanística pendiente de gestionar es de 4999,70 ha a lo que hay que añadir 3960,80 ha de sectores de suelo urbanizable, un 54% del suelo así clasificado en el planeamiento general, mayoritariamente localizado en la franja litoral. La relación superficial existente entre el suelo urbanizable y el suelo urbano en el litoral valenciano resulta demostrativa de la injustificable extensión del crecimiento urbano que aún resta por desarrollar, destacando municipios como San Fulgencio (892%), Poble Nou de Benitatxel (1706%), Altea (784%) o Cabanes (2040%). Si extendemos el examen hacia el litoral de la Región de Murcia se observa que, salvo en San Javier, en todos sus municipios la superficie de suelo urbanizable supera a la del suelo urbano, despuntando el caso de Lorca (2579%).

El diagnóstico efectuado en este apartado ha permitido visualizar un escenario caracterizado por la expansión territorial de las ciudades existentes en el litoral andaluz y valenciano, las cuales adolecen de los atributos de la compacidad urbana que han de perfilar el rostro de la sostenibilidad. Sin embargo, el proceso de artificialización del territorio desarrollado durante las últimas décadas no solamente no ha concluido, sino que puede prolongarse en el tiempo ante

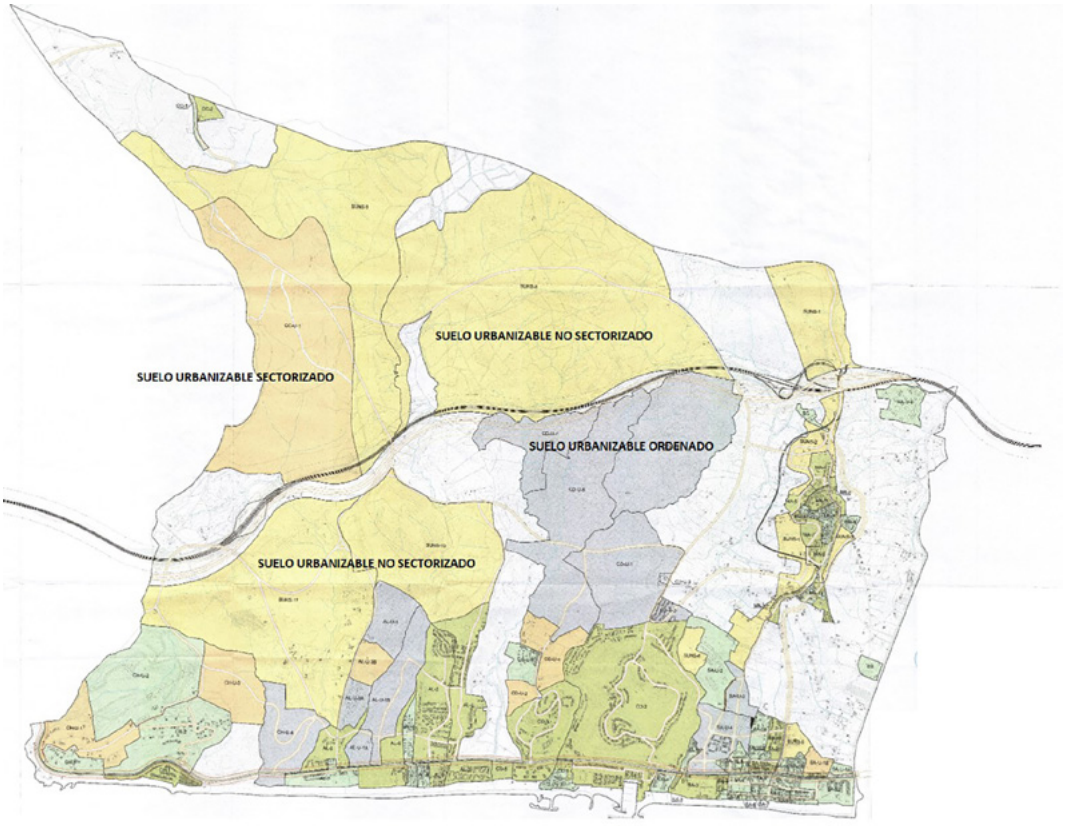


Fig. 9 / Clasificación del suelo propuesta en el vigente Plan General de Ordenación Urbanística de Manilva (Málaga). La superficie del suelo urbanizable-ordenado, sectorizado y no sectorizado- triplica a la superficie del suelo urbano

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

la gran cantidad de actuaciones de transformación urbanística del suelo urbano y urbanizable pendientes de ejecución previstas en unos instrumentos de planeamiento que, a día de hoy, se mantienen activos y vigentes pese a su inadecuación a los principios que han de dirigir la transición ecológica de las ciudades litorales. Entre ellos, cabe destacar la urgencia por limitar la expansión urbana excesiva y el fomento de una ciudad compacta. Además, sorprendentemente, la planificación territorial sobrevenida al planeamiento municipal-salvo casos puntuales[15]- no ha acudido al rescate de esta situación. Más bien al contrario: ha sido utilizada como estilete instrumental, especialmente en la comunidad autónoma de Andalucía (Górgolas, 2017), para incrementar la dilución territorial de las ciudades litorales, a través de la identificación de actuaciones urbanísticas pretendidamente estratégicas que se agregan al suelo ya clasificado como urbanizable.

Frente a esta tendencia insostenible, la posición disciplinar, académica e institucional no admite equívocos: «el suelo rural dejó de entenderse como el suelo residual, es decir, como aquél que resta tras la identificación del suelo que ya es urbano y la exclusión del suelo que demandan los planes urbanísticos para asegurar el crecimiento previsto y previsible en un determinado horizonte temporal. Y tampoco puede ser entendido como el medio para que las ciudades vean satisfechas sus necesidades» (Gobierno de España, 2019, p. 86).

[15] Entre estos casos, cabe destacar el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL), cuyo objetivo principal es proteger el espacio no ocupado del litoral mediante determinaciones que afectan a suelos adyacentes a la costa (Vera-Rebollo & al, 2019). No obstante, está en proceso un cambio del marco normativo para favorecer una mayor permisividad y flexibilidad en la ocupación de este espacio.



Fig. 10 / **Imagen de la propuesta de ordenación del Plan Parcial "Ensanche de Levante" de Benidorm, un sector de suelo urbanizable por desarrollar, previsto en el PGMOU de 1990**

Fuente: Ayuntamiento de Benidorm, benidorm.org

3. Nuevas dinámicas y paradigmas en la transformación turística de la franja litoral: entre la renovación y la persistencia del crecimiento

En España, el proceso de diversificación territorial del turismo es una realidad, por el efecto de nuevas modalidades asociadas al concepto de turismo de interior, como atestiguan las cifras de oferta y demanda (López Palomeque & al., 2022). Pero el litoral sigue concentrando la mayor parte del sistema turístico del país, implantado en la franja mediterránea y archipiélagos, como hecho inherente a la prevalencia del modelo de sol y playa, desde el despegue del turismo de masas, seis décadas atrás. La cuestión ahora es que, superada la recesión derivada de la crisis de 2008 y el paréntesis de la pandemia, estos destinos tienden a reactivar su crecimiento, como objetivo finalista de sus políticas locales y regionales. Así pues, vuelven a crecer tanto los destinos de especialización hotelera como los centrados en la vertiente residencial. De hecho, la misma diversificación del producto convencional de sol y playa, cada vez más especializado, contribuye a impulsar crecimientos, tanto de la oferta hotelera como residencial (viviendas y apartamentos), a lo que se suma el efecto de las medidas de reactivación, tras la crisis sanitaria, en tanto están contribuyendo a reimpulsar los destinos consolidados. Es así como las políticas de renovación acaban sentando las bases para nuevos impulsos del proceso urbanizador, en ocasiones recuperando planes que estaban aletargados desde hace décadas[16].

3.1. La reinvención de los destinos costeros maduros: evidencias y contradicciones

La capacidad de pervivencia y revitalización de los destinos maduros supone un proceso de reinvención (Antón & al., 2007, p. 188), entendido como reacción y adaptación ante un nuevo contexto en el turismo que impulsa a acometer la renovación y cualificación de áreas turísticas.

[16] Puede servir como ejemplo Benidorm, destino turístico paradigmático, que va a aprobar definitivamente el desarrollo del plan parcial 'Ensanche de Levante', el de más superficie del municipio, ya que afecta a más de medio millón de metros cuadrados, que llevaba más de dos décadas paralizado. La iniciativa de los propietarios del suelo, a través de su constitución en agrupación urbanística, supondrá destinar en total un 65% del suelo para equipamientos públicos y zonas verdes y el 35% para la edificación de 780 viviendas residenciales y 1500 viviendas turísticas, así como 20 establecimientos hoteleros. El sector seguirá el modelo vertical propio de esta ociurbe, con edificios de 20 plantas de altura mínima (Fig. 10).

En este sentido, entre las líneas que centran las acciones en destinos litorales, una muy habitual se concreta en la revalorización de la identidad del paisaje y del lugar, a partir de la propia base de recursos naturales, paisajísticos y elementos patrimoniales y culturales, considerando la importancia del proyecto paisajístico tanto en la mejora de la imagen urbana de las áreas consolidadas como en los planes de gestión ambiental.

Otra línea consiste en acciones para especializar la oferta turística, a través de nuevos productos. Es decir, la singularización del destino mediante la creación de otros productos (Antón, 2004, p. 320) ya que la misma segmentación y diversificación de la demanda obliga a orientar los esfuerzos hacia nuevas modalidades de consumo de turismo y ocio: turismo deportivo, congresos y convenciones, salud y *wellness,* entre otros productos de éxito.

A estas líneas de trabajo para las áreas turísticas, se añade una orientación que consiste en promover la reconversión del espacio turístico en ciudad, sobre todo cuando se trata de áreas con acusada especialización residencial, es decir que concentran la parte más sustancial de su oferta en viviendas y apartamentos y, por ende, son lugares marcados por la dinámica inmobiliaria, por lo que pueden evolucionar hacia estructuras funcionales urbanas. Por tanto, una vía de trabajo que supone la transformación del artefacto urbanizado en ciudad y que ya había sido indicada como uno de los escenarios para destinos maduros (Rovira-Soto, 2008). Algo que puede verse facilitado por la desmovilización laboral (nómadas digitales) y la nueva movilidad a escala global (Rosa, 2013), favorecida por el atractivo del clima, el estilo de vida propio de ciudades medias mediterráneas, las infraestructuras y servicios con que cuentan y su propio parque inmobiliario, como recursos sobre los que reorganizar un modelo de ciudad innovador y diversificado y con calidad de vida (López Palomeque & al., 2022). Se ha señalado al respecto que una vía de trabajo interesante para algunos destinos, dominados por la dinámica inmobiliaria, vendría desde su reconversión de "*economías inmobiliarias* a *economías de residencialidad*" (Aledo & al., 2020**)**. Esta orientación supondría un incremento del atractivo de la ciudad, tanto para su competitividad como destino turístico, como para fomentar una residencialización permanente más allá de la vinculada a población jubilada noreuropea (Huete, 2009), que ya ocurre desde hace años en numerosos municipios de la costa mediterránea.

La evolución de lugares turísticos a estructuras residenciales permanentes suele ir asociada a la capacidad de explorar vías para la transición hacia otras actividades productivas que complementen la actual monoespecialización de los destinos turísticos mediterráneos. Así, se habla de apoyar su capacidad como centros de innovación digital y atracción de talento y creatividad, para lo que se cuenta con el apoyo de algunas administraciones públicas a la hora de crear un entorno propicio para atraer empresas tecnológicas, como parte de un proceso de diversificación y cambio del modelo productivo actual.

Además de estas posibles nuevas orientaciones, el debate para los destinos turísticos costeros (López Palomeque & al., 2022) se centra ahora entre, por un lado, la persistencia del modelo basado en el crecimiento continuado y, por otro, las vías alternativas en torno al denominado poscrecimiento (Navarro & al. 2020), lo que supone la necesidad de abandonar la idea del incremento de la oferta, en sus distintas manifestaciones, para dar paso a una etapa centrada en la calidad de vida de la población residente y turista y en la gestión y recuperación ambiental y territorial, contando además con la digitalización y el enfoque *Destinos Turísticos Inteligentes* (DTI), del que forma parte la sostenibilidad como uno de sus pilares esenciales.

En la línea más crítica con el crecimiento aparecen las denominadas alternativas decrecentistas, fundamentadas en el agotamiento del modelo de turismo global basado en el crecimiento como objetivo (Fletcher, 2019), por lo que plantean el decrecimiento turístico, el estado estacionario o la prosperidad sin crecimiento. Un enfoque que trata de aportar soluciones para un turismo más sostenible que supongan algo más que medidas paliativas (Blanco-Romero & al., 2020, p. 11), señalando nuevas formas de gestión y planificación de la industria turística y los territorios implicados, donde el sector público debería actuar como motor de cambio social, considerando que las herramientas propias del turismo sostenible se muestran insuficientes, al haberse orientado a que los resultados económicos compensen los conflictos sociales y ambientales (Thiel & Navarro, 2018).

No obstante, la realidad en el corto plazo es otra y todos los indicadores apuntan a la reactivación del crecimiento, en la vertiente inmobiliaria, como se ha demostrado en el punto 2, además de inversiones orientadas a la construcción o rehabilitación de establecimientos

hoteleros, por parte de grupos y cadenas, especializados en segmentos de clientela de alto poder adquisitivo. Por tanto, estrategias del capital turístico relacionadas con las expectativas puestas en la reactivación de la demanda, sustentadas en nuevos enfoques de consumo. Incluso se advierte cómo la administración trata de hacer más flexibles los trámites y procesos de intervención en el territorio, como ya se observa en algunas comunidades autónomas (Palomo & al., 2020) [17]

A este respecto, en el marco de la planificación turística en España (Ivars & Vera, 2019), el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, financiado con fondos europeos *Next Generation*, ha supuesto la aprobación de la Estrategia de Turismo Sostenible de España, ESTD, 2030, dentro de la cual se elaboran los Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos, PSTD, como instrumento de apoyo a la inversión en "actuaciones de impulso, adecuación y mejora de los destinos turísticos con el fin de aumentar su sostenibilidad" (Gobierno de España, 2022). Estos PSTD se concretan y gestionan desde la escala local (se distinguen destinos turísticos de sol y playa, destinos rurales y destinos urbanos, con subcategorías). Pero la cuestión es que los PSTD interactúan con otras normas, así como con otros instrumentos de planificación de la actividad económica, del territorio o del urbanismo, y este es precisamente uno de los aspectos críticos de dichos planes ya que, a partir del análisis de algunas experiencias, no se percibe la necesaria coordinación entre instrumentos y políticas (Capdepón & al., 2024). Sin duda, las medidas de recuperación deberían venir acompañadas de mecanismos coordinación eficiente entre diferentes políticas e instrumentos de intervención, considerando que la renovación de destinos no puede materializarse desde enfoques sectoriales, sino que precisa una visión integral: urbanismo, turismo, medio ambiente, infraestructuras, patrimonio, etc.

De este modo, resulta evidente la necesidad de relacionar planes territoriales, urbanísticos y turísticos, puesto que el turismo "no puede concebirse como una política sectorial disociada del territorio, habida cuenta de su condición de recurso básico para la sostenibilidad y la competitividad de los destinos turísticos." (Ivars, 2016, p. 110). En suma, no tiene sentido segregar el turismo de otras políticas territoriales y sectoriales (Monteserín & al, 2022).

3.2. La necesidad de un planeamiento regenerativo

El planeamiento urbanístico ha sido sin duda el mecanismo habitual-a veces el único- para organizar el crecimiento urbano-turístico en el territorio. De hecho, los *planes generales de ordenación urbana* han sido determinantes para la definición de los modelos turísticos y, por ende, explican la configuración de los destinos y áreas turísticas.

Un cambio de paradigma y la consiguiente reflexión conceptual aplicada al futuro de los destinos masivos de sol y playa, en áreas consolidadas, aparece en algunos instrumentos de planificación, desde hace ya dos décadas. Pero son escasos los planes que aplican nuevos criterios, tales como la necesidad de considerar los límites del proceso urbanizador y la calidad del entorno natural y urbano del turismo. No obstante, en aras del propio futuro del turismo, se va imponiendo la idea de renovar y cualificar las áreas turísticas. Estas acciones de renovación de destinos se han interpretado también como mejoras orientadas a aportar una nueva rentabilidad a la inversión (Blanco-Romero & al., 2020), como evidencia el hecho de que las políticas de reconversión de destinos sean demandadas por el ámbito empresarial[18]

La cuestión es que hay razones económicas, ambientales y sociales para primar la recuperación de las áreas turísticas consolidadas, mediante

[17] Como ejemplo, el reciente Decreto Ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, de simplificación administrativa, también conocido como Plan Simplifica, que, entre otros aspectos orientados a simplificar la tramitación y atraer la inversión, modifica la Ley de Ordenación del Territorio Urbanismo y Paisaje (LOTUP) impulsada en 2014 y reformada en 2021, en tanto señala que hay modificaciones urbanísticas en materias concretas que "han de ser puestas en marcha de forma urgente" e introduce la modificación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) en las directrices que inciden en el planeamiento urbanístico y que están vigentes desde 2011. Entre otras cuestiones, permite "en suelos no urbanizables del litoral usos terciarios, públicos o privados, vinculados a la acampada al aire libre o a los deportes y actividades náuticas" (Generalitat Valenciana, 2024). Entre los numerosos efectos previsibles, la reducción del límite para la construcción de terciario en la costa, desde el límite interior de la ribera del mar, no parece tener en cuenta los posibles efectos del incremento del nivel del mar.

[18] EXCELTUR, el principal lobby turístico español, planteo ya hace años un cambio de paradigma en el modelo de gestión de los destinos turísticos del litoral y las islas, a través de lo que denominó Proyectos de Reconversión Integral de Destinos Turísticos, los PRIDET (Exceltur). En 2024, esta misma organización acaba de presentar un *Manifiesto por un turismo con propósito, responsable, inclusivo y regenerativo.*



FIG.11 / **Actuaciones para la regeneración integral del núcleo costero de Casares emplazado en la Costa del Sol Occidental (Málaga).**

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

acciones de regeneración del tejido urbano existente, frente a la pretensión de generar nuevos crecimientos. En este mismo sentido, en algunos marcos normativos se pone de relieve la necesidad de gestionar y controlar el modelo de asentamientos dispersos, de baja densidad, tan característico de numerosos destinos turísticos del arco mediterráneo, un modelo que resulta ineficiente económica y ambientalmente, además de haber contribuido a situaciones de segregación social.

En este contexto, cabe también señalar acciones, a escala regional y local, orientadas hacia un cambio cualitativo, fundamentado en la gestión territorial y ambiental, mediante la aprobación de instrumentos normativos que tratan de contener el crecimiento, o que establecen estándares para la oferta turística y renovación de áreas saturadas, como ocurre en Canarias con la normativa autonómica formulada en sus Directrices de Ordenación del Territorio[19]. Otro caso paradigmático de sostenibilidad territorial y desarrollo socioeconómico, desde hace décadas, es el de la isla de Menorca, cuyo Plan Territorial Insular (PTI), aprobado en 2003, ha sido vinculante para los instrumentos de planificación urbanística de los ocho municipios de la isla. Entre otros aspectos que llevan a considerar el PIT como referente para la sostenibilidad, cabe destacar la protección de la legalidad urbanística en suelo rústico y la incorporación de un sistema de indicadores de seguimiento del plan con el

[19] Una experiencia pionera de contención del crecimiento, a través de un instrumento normativo, fue el Plan Insular de Lanzarote (1991), concebido como instrumento de ordenación integral del territorio insular, basado en la capacidad de carga y la calidad del entorno ambiental.
En el caso de Baleares, a mediados de los años noventa aparecen las Directrices de Ordenación Territorial de Baleares, como estrategia, a escala autonómica, para reorientar el modelo turístico hacia la sostenibilidad y competitividad. Esta misma comunidad autónoma aprobó el Decreto ley 3/2022, de 11 de febrero, de medidas urgentes para la sostenibilidad y circularidad del turismo, que además de incorporar medidas de economía circular, contempla una suspensión temporal de nuevas plazas turísticas. Además, en 2024, el gobierno regional ha decidido acometer medidas de decrecimiento para frenar la saturación, por lo que se reducirán 18 000 plazas de las 430000 que hay actualmente.



FIG.12 / **Tramo de costa del plan director del Parc Agrari de Peixets (Alboraia, València). Equipo redactor: Projar-CERCLE.**

Fuente: CERCLE Territorio, Paisaje y Arquitectura.

objetivo de analizar la evolución de los aspectos de carácter territorial, económico y social de la isla, en el marco de la declaración de Menorca como Reserva de Biosfera. En 2018 se inició la revisión y el nuevo PIT fue aprobado en 2023, continuando en la línea de compromiso con la sostenibilidad y la resiliencia local.

Por lo demás, la regeneración de áreas turísticas costeras y su planificación, debe incluir necesariamente contenidos respecto a la movilidad sostenible, el papel del espacio público, la mejora de los equipamientos y la calidad ambiental, a través de herramientas como la definición de la infraestructura verde del territorio, entendida como condicionante para la planificación territorial y urbana. Mientras que, en algunos espacios, el cambio de paradigma supone llegar a la desclasificación de suelos urbanizables e incluso requiere acciones de renaturalización, aplicada a casos como la ribera del mar y los ecosistemas asociados, como ocurre en tramos costeros en proceso de regresión, para los que se debe acometer la restauración de dunas y humedales, como paisajes excepcionales a valorizar.

3.3. Adaptación de los espacios turísticos a los efectos del calentamiento global

Una de las claves para el futuro de los espacios turísticos del litoral es la incorporación del cambio climático y sus extremos atmosféricos en los procesos de planificación urbana y ordenación del territorio. De este modo, hay una vertiente de adaptación (Olcina & Vera-Rebollo, 2016), como actitud de resiliencia, ante efectos previsibles como la pérdida de confort climático, especialmente en las regiones del litoral mediterráneo, el incremento de las temperaturas y, especialmente, aumento significativo de las mínimas, tendencia al alza de las precipitaciones intensas y una mayor irregularidad pluviométrica. Por tanto, mayor frecuencia de fenómenos extremos y nivel de riesgo, especialmente en las áreas más pobladas y turísticas. Y, aunque se señala que de los efectos del cambio climático también derivan oportunidades para la dinámica de los destinos turísticos, tales como la ampliación de la temporada turística hacia primavera y otoño, con los consiguientes efectos en la ocupación y frecuentación, también es previsible el impacto negativo de las elevadas temperaturas estivales y sus consecuencias en la distribución de flujos turísticos.

Ante este tipo de efectos, se trata de incorporar medidas para prever consecuencias del cambio climático y extremos atmosféricos en el diseño de los espacios urbano-turísticos, por lo que resultan necesarias acciones en aspectos como la protección del frente costero, con especial énfasis en la defensa del dominio público y ecosistemas asociados, mediante estrategias de adaptación a lo que señalan los modelos climáticos en cuestiones críticas como el incremento del nivel del mar. En este caso, a partir del análisis de datos de mareógrafos, con mediciones desde hace décadas, junto con los obtenidos por satélites, el Instituto Español de Oceanografía (IEO-CSIC) y el Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA)

han analizado los cambios en el nivel medio global del mar y permiten constatar, a escala más concreta, la aceleración del ritmo al que sube el nivel del mar en la península ibérica, Canarias y Baleares. Según este trabajo (Vargas-Yáñez & al, 2023), el ritmo de incremento del nivel del mar se acelera y, entre los factores incidentes, se señala el calentamiento de las aguas marinas y el efecto del deshielo de los glaciares. En suma, la subida del mar pone de manifiesto la amenaza que representa el cambio climático en las costas, por sus efectos en el retroceso de la línea de ribera y pérdida de playas, además del impacto de los temporales sobre construcciones e infraestructuras costeras. Por tanto, es evidente la necesidad de aplicar estrategias adaptativas en cuanto a la ocupación de este espacio.

Otras medidas de adaptación, ante los efectos del cambio climático, se deben centrar en evitar la formación de pantallas de edificación en primera línea de mar, en tanto ese tipo de barreras altera las condiciones climáticas a nivel local, al frenar la influencia de las brisas marítimas y su efecto en el confort climático. Del mismo modo que es preciso apostar por parques inundables y tanques de tormenta en áreas turísticas adyacentes a la costa, para aprovechar el agua de lluvia.

Por lo demás, en el diseño de los espacios turístico-residenciales, será fundamental el incremento de áreas verdes y espacios de sombra en áreas peatonales, la movilidad sostenible, y la eficiencia energética en edificios, así como sistemas de ahorro de agua y de drenaje sostenible. En su conjunto, son cuestiones que se deben incorporar en las herramientas de planificación, como los planes de ordenación del territorio, planeamiento urbanístico, planes de adaptación al cambio climático, a escala local y regional, y en las ordenanzas municipales.

4. Conclusiones

Resultan evidentes las contradicciones entre el crecimiento, como objetivo que prevalece en la mayor parte de destinos y áreas turísticas, frente a las nuevas orientaciones. Más que la deseable vuelta al territorio se podría hablar de la exacerbación del modelo que arrastra desde hace décadas. Pocas veces se advierten acciones en un sentido más sostenible y basado en postulados poscrecentistas. De hecho, tendencias como la valoración de la identidad del territorio, la singularización de destinos o la recualificación, suponen un cambio de rumbo, pero no dejan de ser la adaptación del sistema implantado ante nuevas circunstancias. Así, el futuro de la ciudad de ocio se dirime entre el discurso de la competitividad de destinos y la necesidad de responder a nuevos retos, como los avances tecnológicos, la sostenibilidad de los modelos de implantación y los efectos del cambio climático.

Ante la situación actual, se insiste en la necesidad de una ordenación del territorio racional que promueva un consumo moderado del suelo y fomente la preservación del patrimonio cultural y natural existente. Para ello, se requiere la implementación de estrategias que reorienten el planeamiento urbanístico hacia la configuración de ciudades habitables, socialmente cohesivas, policéntricas y multifuncionales, priorizando el reciclaje de los tejidos urbanos obsoletos, el aprovechamiento de los "vacíos urbanos" existentes, la regeneración integral de espacios urbanos vulnerables y la densificación de la periferia de baja densidad. Al tiempo, hay que incitar el reacoplamiento de la ciudad a su matriz biofísica y, para ello, resulta capital restituir a su condición original de suelo rural todo aquel suelo urbanizable que atienda a una condición claramente especulativa por exceder de las demandas reales de crecimiento urbanístico desactivando, así, la amenaza latente a esta suerte de «urbanismo durmiente que, en cualquier momento, puede saltar a la realidad» (Gaja, 2016, p. 58).

El futuro del turismo pasa por la sostenibilidad como referencia de las políticas públicas en materia de territorio y urbanismo. Por tanto, es esencial orientar los instrumentos de planificación hacia postulados regenerativos.

5. Bibliografía

Aledo, A. & Ortiz, G. & Aznar-Crespo, P. & Mañas, J.M. & Jimeno, I. & Climent-Gil, E. (2020): Vulnerabilidad social y el modelo turístico-residencial español: escenarios frente a la crisis de la covid-19. Barcelona, *Alba Sud*, en línea: http://www.albasud.org/noticia/es/1202/vulnerabilidad—social—y—el—modelo—turístico—residencial—español—escenarios—frente—a—la—crisis—de—la—covid—19 (consulta: 10/9/2020).

Antón Clavé, S. (2004): De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral. *Papeles de Economía Española*, 102, pp. 316-333.

Antón Clavé, S. & Fernández, A. & González, F. (2007): Los lugares turísticos. En S. Anton & F. González, *A propósito del turismo. La construcción social del espacio turístico* (pp. 103-206). Barcelona, Editorial UOC.

Ayuntamiento De Torrevieja Y Universidad De Alicante (2021): EnClaveTurística. Estrategia de desarrollo turístico de Torrevieja https://estrategia.turismodetorrevieja.com/ (consulta 11/07/2024)

Blanco Romero, A. & Pons, X. & Blázquez Salom, M. & Navalón, R. & Troitiño, L. (2020): La sostenibilidad turística a debate. En A. Blanco Romero et al. (Eds.) *Sostenibilidad turística: overtourism vs. undertourism* (pp.11-20). Mon. Soc. Hist. Nat. Balears, vol 31.

Capdepón Frías, M. & Durá Alemañ, C.J. & Vera Rebollo, J. F. (2024): Análisis de relaciones entre planes de sostenibilidad turística en destinos y áreas naturales protegidas en España. Una revisión de experiencias. En A. Ferrandis, C. Zornoza y J.V. Sánchez (Eds.), *Repensando los destinos turísticos en tiempos de cambio global* (pp. 139-156). València, Publicacions de la Universitat de València https://doi.org/10.7203/PUV-OA-737-9

De Andrés, M & Barragán, J.M. (2016): *Estudio del litoral español como un sistema socioecológico. Importancia de las áreas urbanas para la gestión integrada de áreas litorales*. En: II Congreso Ibero Americano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Florianópolis. Brasil.

Díaz Ameneiro, P. (2013): Transformación y urbanización del frente costero español. En R. Pié & C. Rosa, Turismo líquido pp. 190-203. Barcelona, Instituto Hábitat Turismo Territorio, Universitat Politècnica de Catalunya y Universidad de Málaga.

Exceltur (S.A.): *Plan Renove De Destinos Turísticos Españoles*. Documento De Bases. Madrid, Exceltur, 91 Pp.: https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2014/10/PLAN-RENOVE-DESTINOS-TUR%C3%8DSTICOS-ESPA%C3%91OLES.pdf (consulta 23/12/2024)

Fletcher, R. (2019): Neoliberalismo y turismo. En E. Cañada & I. Murray (Eds.): *Turistificación global. Perspectivas críticas en turismo* (pp. 37-52). Barcelona, Icaria.

Font, A (2011): La práctica del planeamiento urbanístico. En L. Moya (Coord.): *La práctica del urbanismo*. Madrid, Editorial Síntesis.

Gaja, F (2016): Al salir del túnel. Superar el modelo hiperconstructor. En D. Brandis & I. del Río, & G. Morales (Coords.), *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España* (pp. 49-62). Madrid, Biblioteca Nueva.

Generalitat Valenciana (2021): Plan de Acción Territorial de la Comarca de la Vega Baja del Segura. Memoria de Información: sistema de asentamientos. Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio. Disponible en: https://mediambient.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/plat-vega-baixa (Consulta 01/07/2024)

Generalitat Valenciana (2024): Plan Simplifica. Valencia, Dirección General de Simplificación Administrativa https://presidencia.gva.es/documents/376365362/382999610/PlanSimplifica_Espa%C3%B1ol.pdf/46cf7917—7227—9c52—ce78—c26cf2a6e08d?t=1718006176760 (consulta 23/12/2024)

Gobierno De España (2019): *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid, Ministerio de Fomento.

Gobierno De España (2022): Estrategia de Sostenibilidad Turística en Destinos, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 46 pp.

Gobierno De España (2024): Sistema de Información Urbana, SIU. Madrid, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana https://mapas.fomento.gob.es/VisorSIU/ (consulta 26/12/2024)

Górgolas, P. (2017): La planificación territorial de ámbito subregional en el litoral andaluz: de la «condescendencia» con el planeamiento general en vigor a la «adulteración» del modelo de ciudad regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía". *Práctica urbanística*, 147, Editorial Wolters Kluwer, pp. 1-19.

Górgolas, P. (2020): *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia*. Valencia, Tirant Humanidades, Crónica/Geografía.

Górgolas, P. (2023): La ordenación del sistema de asentamientos a escala supramunicipal: la dialéctica entre planificación subregional y planeamiento municipal. En P. Górgolas & V. Sáinz (Eds.), *La Planificación Territorial de ámbito Subregional* (pp. 32-59). Cádiz, Aula de Formación y Cultura. Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz.

Hernández-Aja, A & González-García, I. (2023): En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Vol. LV, nº 217, pp. 635-648. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/98342

Huete Nieves, R. (2009): *Turistas que llegan para quedarse. Una explicación sociológica sobre la movilidad residencial*. Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante.

Institut Cartogràfic Valencià (2024): Inventario de suelo urbano y urbanizable (SU-SUZ) en la Comunitat Valenciana. Generalitat Valenciana, Dades obertes: https://dadesobertes.gva.es/dataset/inventario-de-suelo-urbano-y-urbanizable-su-suz-en-la-comunitat-valenciana (consulta 7/7/2024)

Ine (2024): Proyección de Hogares años 2024-2039. Instituto Nacional de Estadística. Nota de prensa. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/Prensa/PROH20242039.htm (consulta 27/06/2024)

Ivars-Baidal, J.A. (2016): Políticas, programas y planes de ordenación territorial del turismo. En M. SIMANCAS (Coord.), *La planificación y gestión territorial del turismo* (pp.85-114). Madrid, Síntesis.

Ivars-Baidal, J.A., & Vera-Rebollo, J.F. (2019): Planificación turística en España. De los paradigmas tradicionales a los nuevos enfoques: planificación turística inteligente. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 82, pp. 1-31. http://dx.doi.org/10.21138/bage.2765

Junta De Andalucía (2022): Planeamiento general adaptados a POTA LOUA: https://cdn.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2023/04/planeamiento_adaptado_loua_2022.pdf (consulta 7/7/2024)

López, I. & Rodríguez, E. (2010): *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid, Traficantes de Sueños.

López Palomeque, F. & Vera-Rebollo, J.F. & Delgado Torres, A. & Ivars-Baidal J. A. (2022): *El turismo, ¿fin de época? Desafíos de España como destino turístico en un nuevo escenario*. València, Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial.

Ministerio De Vivienda Y Agenda Urbana (2024): Atlas Digital de las Áreas Urbanas. Madrid, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana: https://atlasau.mitma.gob.es/#c=home (consulta 23/12/2024)

Monteserín, O. & Baños, C. & Ferreres, J.B. & Vera-Rebollo, J.F. (2022): La planificación de espacios turísticos. En J. Farinós & J. Olcina (Eds): *Ordenación del territorio y medio ambiente* (pp. 409-437). Valencia, Tirant Humanidades.

Navarro Jurado, E. & Romero Padilla, Y. & Romero Martínez, J.M. (2020): Destinos turísticos litorales en España: Crecimiento, reacción social y post-crecimiento. El caso de la Costa del Sol-Málaga (pp. 43-56). En A. Blanco Romero & al., *Sostenibilidad turística: overtourism vs. undertourism*, Mon. Soc. Hist. Nat. Balears, 2020, vol 31.

Navarro, E. & Thiel, D. & Romero, Y. (2015): Periferias del placer: cuando turismo se convierte en desarrollismo inmobiliario-turístico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 67, pp. 275-302. https://doi.org/10.21138/bage.1826

Observatorio De La Sostenibilidad En España (2016): COSTA16. Cambios de ocupación de suelo en la costa.

Observatorio De La Sostenibilidad En España (2020): "Aumento de las temperaturas por ciudades en España. 1893-2010". Nota de prensa. Disponible en: https://www.observatoriosostenibilidad.org/informes/aumento-temperaturas-por-ciudades-2021/ (consulta 27/06/2024)

Olcina, J. & Vera-Rebollo, J.F. (2016): Adaptación del sector turístico al cambio climático en España. Importancia de las acciones a escala local y en empresas turísticas. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 36 (2), pp. 321-349. https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/53588#:~:text=DOI%3A-,https%3A//doi.org/10.5209/AGUC.53588,-Palabras%20clave%3A

Palomo, G. & Navarro, E. & Cerezo, A. & Torres Bernier, E. (2020): «Turismo poscoronavirus: ¿una oportunidad para el poscrecimiento?». En M. Simancas & R. Hernández & N. Padrón Fumero (Coords.), *Turismo pos-covid-19. Reflexiones, retos y oportunidades* (pp. 161-174). La Laguna, Cátedra de Turismo Caja Canarias- Asohotel, Universidad de La Laguna.

Pié, R. (2013): Las arquitecturas del turismo: las piezas mínimas. En R. Pié & C. Rosa, *Turismo líquido* (pp. 14-37). Barcelona, Instituto Hábitat Turismo Territorio, Universitat Politècnica de Catalunya y Universidad de Málaga.

Pié, R. & Rosa, C. (2013): Un turismo sin arquitectura o una arquitectura sin argumento. En R. Pié & C. Rosa, *Turismo líquido* (pp. 6-11). Barcelona, Instituto Hábitat Turismo Territorio, Universitat Politècnica de Catalunya y Universidad de Málaga,

Puntí, J. (2012): "Arqueología del futuro". En J. Schulz-Dornburg (ed.), *Ruinas modernas. Una topografía del lucro* (pp. 117-119). Barcelona, Ambit. Servicios Editoriales, colección Palabra y Paisaje.

Requejo Liberal, J. (2008): ¿Por qué lo llaman turismo cuando quieren decir promoción inmobiliaria? En M.A. Trotiño, J.S. García & M. García, *Destinos Turísticos. Viejos Problemas, ¿Nuevas Soluciones?* (Pp. 653-662). X Coloquio De Geografía Del Turismo, Ocio Y Recreación. Cuenca, Age.

Roch, F. (2001): Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador. *Urban*, 6, pp. 6-14.

Rosa, C. (2013): El turismo como futuro: la ciudad del ocio. En R. Pié & C. Rosa (Eds.), *Turismo líquido* (pp. 38-49). Barcelona, Instituto Hábitat Turismo Territorio, Universitat Politècnica de Catalunya / Universidad de Málaga.

Rovira Soto, M. T. (2008): Consideraciones metodológicas para el estudio de los nuevos procesos territoriales y turísticos en destinos litorales consolidados. En J. A. Ivars & J. F. Vera-Rebollo (Eds.*), Espacios turísticos. Mercantilización, paisaje e identidad* (pp. 183-192). Alicante, Universidad de Alicante.

Thiel Ellul, D. & Navarro, E. (2018): *Medición y análisis de la sostenibilidad: Indicadores sintéticos a través de métodos multicriterio y su relación con el turismo en el litoral de Andalucía*. Madrid, Síntesis.

Vargas-Yáñez, M. & Tel, E. & Marcos, M. & Moya, F. & Ballesteros, E. & Alonso, C. & García-Martínez, M.C. (2023): Factors Contributing to the Long-Term Sea Level Trends in the Iberian Peninsula and the Balearic and Canary Islands. *Geosciences*, 13, 160. https://doi.org/10.3390/geosciences13060160

Vera-Rebollo, J.F. & Olcina, J. & Sáinz-Pardo Trujillo, A. (2019): La incorporación de la infraestructura verde en la ordenación territorial. El plan de acción territorial de la infraestructura verde del litoral de la Comunidad Valenciana, PATIVEL. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51 (201), pp. 467-490. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77538

Villar, A. (2013): La mercantilización del paisaje litoral del mediterráneo andaluz: el caso paradigmático de la Costa del Sol y los campos de golf. Revista de Estudios Regionales, 96, pp. 215-242. http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1209.pdf

Vinuesa, J. (2013): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid, Díaz & Pons.

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 821-838
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.17

CC BY-NC-ND



El factor humano de la administración urbanística: Madrid

Antonio Díaz-Sotelo

Arquitecto. Ayuntamiento de Madrid y Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: La Ley del Suelo de 1975 secuenció administrativamente el proceso de producción del espacio urbano, permitiendo especializar la actividad de los funcionarios urbanistas. Esa especialización es inseparable de la democratización de la administración pública local y, en Madrid, de su descentralización. Este estudio recorre, con breves reflexiones, diálogos y referencias a casos conocidos, las condiciones del ejercicio profesional en las especialidades asociadas a las fases del proceso urbanístico definido por la Ley: del planeamiento estratégico a la disciplina. Antes y después, el estudio reflexiona sobre el carácter público de la actividad urbanística, así como sobre la organización y formación de las personas dedicadas a esa actividad en el ayuntamiento de Madrid.

Palabras clave: Urbanismo; Urbanista; Funcionario; Administración Local; Madrid.

The human factor of urban administration: Madrid

Abstract: The Land Law of 1975 administratively sequenced the process of production of urban space, allowing the activity of urban planning officials to be specialized. This specialization is inseparable from the democratization of local public administration and, in Madrid, from its decentralization. This study covers, with brief reflections, dialogues and references to well-known cases, the conditions of

Recibido: 30.09.2024; Revisado: 24.02.2025
Correo electrónico: antoniomaria.diaz@upm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0627-8962

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original y agradece la colaboración de los compañeros que le han acompañado en esta reflexión.

professional practice in the specialties associated with the phases of the urban planning process defined by the Law: from strategic planning to discipline. Before and after, the study reflects on the public nature of urban planning activity, as well as on the organization and training of people dedicated to this activity in the Madrid City Council.

Keywords: Town planning; Urbanist; Civil servant; Local government; Madrid.

1. Presentación

Mi abuelo era funcionario de la administración local, era el escultor de la diputación de A Coruña.

Metodología y objetivos

Nadie espere el rigor propio de esta publicación en este estudio (sic), que se limita a una reflexión personal, o en compañía de otros, sobre el marco normativo de nuestro trabajo como urbanistas de la administración local. El factor humano es lo que tiene.

La información para este estudio se recogió de documentos administrativos que se citan la primera vez con su nombre común, seguido de su acrónimo entre paréntesis, y solo con este acrónimo en las siguientes. Se acompaña una lista de acrónimos al final del estudio.

Se completa esa información con doce entrevistas a sendos compañeros con amplia experiencia en diferentes especialidades del urbanismo o materias conexas. Gracias por su generosidad y rigor.

El objetivo es exponer una panorámica de la actividad urbanística en el ayuntamiento de Madrid. No es exhaustiva, faltan especialidades y faltan los compañeros dedicados a tareas administrativas, dos de cada tres de los seiscientos funcionarios del área de urbanismo.

Entre la introducción y las conclusiones, este estudio se estructura en doce apartados temáticos asociados a cada uno de los especialistas entrevistados. La especialidad de los ocho primeros se corresponde con sendas fases del proceso urbanístico, desde el planeamiento estratégico hasta el control posterior de la ejecución edificatoria. Otros dos con especialidades transversales a ese proceso: el patrimonio y la participación. Los dos últimos tratan de las personas.

Esas conversaciones se precedieron de un cuestionario, con preguntas comunes sobre el marco legal y administrativo de su trabajo, y otras sobre su especialidad.

Los compañeros se presentan a mitad de cada apartado, exponiendo brevemente su perfil y su adecuación al propósito del estudio. Antes de esa presentación, expongo mi reflexión personal sobre el marco administrativo de nuestro trabajo, desde la LS75, reforzada con su conocimiento y experiencia. Después, he intentado respetar sus opiniones y criterios

2. Introducción: actividad urbanística, producción del espacio y proceso administrativo

La Ley, de 2 de mayo de 1975, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75) y 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 (TR76) cambió el ejercicio de la actividad urbanística.

Cincuenta años después, no es razonable dudar sobre el verdadero carácter y sujeto de esta actividad. La LS75 describe, desde su título preliminar, el carácter público y administrativo de la actividad urbanística, con referencias a administraciones y funcionarios. Podría parecer una descripción formal y poco explícita, pero no lo es. Invito a leer como han concretado ese carácter las diferentes leyes autonómicas, por ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM01) para definir el objeto, contenido y naturaleza de la ordenación urbanística (art.2):

> "La actividad urbanística constituye una función pública cuya titularidad corresponde a las Administraciones públicas competentes, que la gestionarán y desarrollarán conforme a una equilibrada y equitativa ponderación de los bienes jurídicos relevantes protegidos por la Constitución y para la máxima realización posible en cada caso del orden por ésta definido".

Muy diferente de otras recientes definiciones alternativas de la actividad urbanística, por ejemplo, en el proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid de 2017 (PLUSCM17) (art.4):

> "La actividad urbanística se ejerce en el marco del derecho de propiedad del suelo, de la libertad de empresa y, en su caso, de la iniciativa pública empresarial, bajo la dirección y el control de las Administraciones Públicas y con sumisión al ejercicio de cuantas funciones públicas corresponda".

Nunca estamos lo suficientemente a salvo.

La LS75 descompone su objeto, "la ordenación urbanística en todo el territorio nacional", en lo que denomina "aspectos" (art.1 y 2), concebidos y regulados como fases de un proceso, desde el planeamiento estratégico hasta la disciplina urbanística. No es artificioso establecer un paralelismo entre ese proceso administrativo y el proceso de producción del espacio habitable, tal y como se describe en los manuales clásicos de la profesión.

En legislaciones posteriores se critica la rígida linealidad del proceso definido en la LS75 frente a concepciones cíclicas más adecuadas a ciudades maduras. En su momento, esa simplicidad aportó certidumbre al ejercicio de la actividad urbanística, en aplicación del principio jurídico clásico: "el proceso como garantía".

3. Planificación estratégica

El planeamiento es el primer "aspecto" y la primera fase del proceso urbanístico en la LS75. La precisa y jerarquizada tipología de planes devino incompatible con la organización territorial postconstitucional, a la que la LS75 no supo adelantarse.

La LS75 (art.8) concibe los Planes Directores Territoriales de Coordinación como estratégicos, con referencia explícita a la "planificación económica y social", pero más vaga sobre su ámbito territorial.

No puede deducirse de la LS75 que ese planeamiento estratégico corresponda a las competencias y servicios municipales. Por otra parte, el carácter integral del plan general en la LS75 (art.10) parece desnaturalizar un plan estratégico con el mismo ámbito territorial. Consiguientemente, la actividad planificadora estratégica municipal se ha refugiado en planes sectoriales, cuya visión estratégica encuentra difícil formalización en los instrumentos urbanísticos. Sirvan algunos ejemplos:

El Plan de Calidad de Paisaje Urbano (PCPU09) se aprobó en 2009 despojado de su contenido ejecutivo. Lidera un complejo sistema de intervención en esta materia (Díaz, 2019), formado por el propio PCPU09 en funciones directrices, algunos aspectos de planes urbanísticos y una panoplia de ordenanzas, instrucciones, etc. Elaborado por prestigiosos profesionales externos, la concepción y desarrollo del PCPU09 corresponde a los funcionarios de tres áreas municipales, incluida la de urbanismo, cuya coordinación correspondió a la Oficina del Centro, del área de economía.

El Plan Especial de Hospedaje (PEH19) se inició con aspiraciones estratégicas, pero se aprueba en 2019 como un instrumento de planeamiento, ortodoxo y modesto, que apenas restaura la regulación original del plan general de ordenación urbana de Madrid de 1997 (PG97), destruida en la vorágine olímpica. Ello no impidió una oposición al más alto nivel por motivos no estrictamente urbanísticos, de la mismísima Comisión Nacional del Mercado y la Competencia, superada gracias un diagnóstico impecable, también de elaboración interna.

El Bosque Metropolitano es un proyecto de iniciativa y concepción municipal, desarrollado en base a las propuestas de profesionales externos. Su planteamiento estratégico se basa en la capacidad de las redes ambientales para estructurar el territorio metropolitano.

Juan Manuel Fernández Alonso es arquitecto urbanista, funcionario desde 1990 por oportunidad al inicio de su carrera. Su especialización en planificación estratégica, con la visión específica que implica, ha surgido, más que de una formación expresa, del análisis y evaluación del planeamiento general como respuesta a las cambiantes dinámicas urbanas durante un periodo profesional muy dilatado. Es responsable, directa o indirectamente, de varios planes con contenido estratégico.

Entiende que la ambigua posición normativa del PCPU09 ha impedido que se consolide como una referencia en las actuaciones municipales en la materia. Cree que el PEH19 ha contribuido a logros sectoriales, como la concepción de la vivienda turística como actividad económica, pero apenas puede exhibir resultados urbanísticos, a causa de la ruptura del proceso urbanístico que dificultó y minimizó la actuación de los servicios municipales en las fases de control. El Bosque Metropolitano tiene una clara visión estratégica, pero su articulación en planes

urbanísticos merecería el calificativo "experimental" por el abanico y complejidad de las soluciones instrumentales que exige.

La planificación estratégica urbanística solo ha sido asumida expresamente en la organización municipal en la última década y aún está débilmente articulada con el resto de las estrategias sectoriales de la ciudad. En su opinión, la ausencia de un plan territorial de escala regional o metropolitana convierte esta planificación en un trabajo a ciegas, sin expresión clara del contexto territorial en el que desplegar y calibrar las propuestas municipales, tanto en sus contenidos técnicos como en sus aspectos administrativos, impidiendo estrategias sinérgicas y armónicas con otros municipios y agentes en la configuración del territorio.

Cree que el modelo territorial del PG97 ofrece un marco capaz para el desarrollo de la ciudad, pero el tiempo transcurrido sin acometer los procesos de actualización previstos en la legislación ha generado un marco de planeamiento general ajeno a muchos de los nuevos fenómenos y retos ante los que la sociedad ha de plantear una respuesta. Es necesario actualizar los objetivos urbanísticos de la ciudad, pero la aceleración con la que se producen los cambios en la sociedad contemporánea no se ajusta fácilmente a los métodos y contenidos del planeamiento general establecidos en la legislación vigente. La revisión del plan general exige la previa innovación legislativa sobre objetivos y contenidos de los diferentes instrumentos de planificación estratégica y urbanística.

La relación con los profesionales externos exige una actitud permanente contra los estigmas sobre el nivel profesional e intelectual de los funcionarios. Con los jefes, esa relación es compleja, especialmente cuando no provienen del mundo administrativo, pues la estrategia es un punto de contraste entre los criterios técnicos y los objetivos políticos.

4. Planeamiento general

La LS75 (art.11) consagra el plan general como "instrumento de ordenación integral del territorio". En ausencia de un plan director, obsoletos los planes del desarrollismo, y aun no definidos nuevos instrumentos territoriales, los planes generales de la transición fueron un ensayo general de la aplicación de la LS75, asumiendo ese carácter "integral" más allá de lo urbanístico, como instrumento central de la política municipal.

El PG85 asumió el papel referente que le correspondía en aquel momento histórico ante la profesión de todo el país, como una nueva academia urbanística. Las últimas fases de su elaboración y los primeros años de su aplicación trasladaron a los servicios municipales la nueva cultura urbanística derivada de la LS75 y se formó una completa generación de profesionales.

La LS75 (art.31) reserva a los ayuntamientos la formulación del planeamiento general, así ha sido hasta que las legislaciones recientes han abierto los planes de sectorización a la iniciativa privada, y prevé que "la redacción podrá encargarse a los técnicos de la corporación".

Para redactar el plan general vigente se repitió el modelo del PG85: una oficina técnica con rango de gerencia autónoma de la administración ordinaria, con una dirección externa y una composición profesional mixta.

Es conocido el difícil marco legal del PG97. Se redactó al amparo de una Ley estatal (TRLRSOU92), anulada inmediata y casi totalmente por una sentencia del Constitucional (STC97). Se desarrolla y ejecuta en el marco de la resucitada LS75, de la nueva ley estatal (LRSV98) y de la LSCM01, a las que nunca se adaptó. El PG97 se adelantó al nuevo marco, que limitaba la capacidad del planeamiento para apartar suelos del desarrollo urbanizador, con un planteamiento que orgullosamente define como "a saturación territorial". Esa premonitoria sintonía no impidió la amenaza de nulidad superada por un complejo expediente de revisión del PG85 y modificación del PG97, elaborado por funcionarios.

En 2012, la revisión del PG97 se acometió sin estructuras externas ni excepcionales, con una direccion general específica del área de urbanismo. Nada relaciona el fracaso de aquel intento con esta estructura administrativa, ni con la calidad técnica del trabajo de los funcionarios o de los documentos elaborados. La crisis financiera y el planteamiento del PG97 habían dejado al territorio municipal sin el combustible inmobiliario que se entendía necesario para el esfuerzo administrativo.

La renuncia a revisar el PG97 se hizo explícita en la legislatura siguiente. Con borrosas referencias a más borrosos ejemplos, se pretendió desarrollar una política urbanística sobre un plan general con objetivos contrarios. Nada más alejado de un modelo de ciudad.

Se ha iniciado un nuevo proceso de revisión con la creación de la Oficina con rango de Direccion

General del Área de Urbanismo (AGUMAN23) que repite el esquema organizativo: direccion y composición interna, integrada en los servicios ordinarios del área y asesorada por un consejo externo sin funciones técnicas.

Según corrijo este estudio, se ha aprobado la Ley de Medidas para un Desarrollo Equilibrado en Materia de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (LM24) que modifica la Ley de Política Territorial (LPT95) para crear los planes estratégicos municipales (art.14 y 18q), el único instrumento de esa ley territorial que deberá desarrollarse a través de planes urbanísticos. El Futuro Plan General parece orientarse a este nuevo instrumento más que a la revisión o adaptación legal del plan general.

La no adaptación del PG97 a la LSCM01, ni de ésta a la legislación estatal (TRLSRU15), configuran un marco legal y urbanístico incierto para la práctica urbanística y para el trabajo de los funcionarios.

En ese marco, la "modificación de plan general" devino en un instrumento urbanístico habitual, tanto para actuaciones estructurantes que hubieran merecido una revisión del plan general, como para sencillas reformas de parcela única y alcance limitado, que deberían tener más sencillo encaje en un marco de planes y leyes jerárquicamente adaptados. La modificación de plan general es un "no instrumento", apenas configurado en la LS75 y poco más en la LSCM01. Está reservada a la iniciativa pública, que carga sobre los funcionarios una responsabilidad administrativa y técnica sobrevenida y extraordinaria, así como unas complejas condiciones de relación con los técnicos de los verdaderos promotores, privados, de la actuación. La LM24 parece soslayar las dudas sobre la capacidad de este instrumento (art. segundo que modifica la LSCM01. 67. DA3ª).

Chema Laforet es arquitecto, funcionario desde 2019 por vocación de servicio público y como escenario adecuado para el ejercicio de la profesión de urbanista. Tras varios años en el planeamiento privado y municipal, se ha incorporado a la Oficina del Futuro Plan General. De los compañeros externos recibe interés y algo de recelo sobre las condiciones laborales internas.

Echa en falta de un plan supramunicipal que aporte un relato de contribución a un proyecto superior.

¿Es el plan general el que se aprobó hace casi treinta años? cree que nunca va a ser el momento para una revisión canónica de una herramienta tan rígida y omnicomprensiva. El plan debe recuperar la idea de proyecto de ciudad, trascendiendo su carácter reglamentario. Es el momento de una transición hacia un plan dinámico y flexible, en paralelo a una nueva legislación.

Ha trabajado en modificaciones de plan general diversas, utilizadas como último recurso legal para dar respuesta a las necesidades que van surgiendo en la ciudad, pero su complejidad las hace poco operativas y la ausencia de un marco estratégico sectoriza excesivamente las decisiones urbanas.

5. Planeamiento de desarrollo

La LS75 y su reglamento de planeamiento (RP78) concretan los instrumentos de planeamiento de desarrollo. Se superaba así una confusa tipología instrumental previa, con figuras denominadas "proyecto parcial de ordenación de volúmenes de los márgenes de la carretera...", cuya articulación en los planes generales ha sido compleja, en áreas de planeamiento incorporado o diferenciado, cuando no imposible en la denominada norma zonal tres.

Tanto el PG85 como el PG97 articulan cuidadosa y sistemáticamente las condiciones de ordenación de los diferentes ámbitos remitidos para su desarrollo pormenorizado. Esta concreción se suma a la de la LS75, definiendo un escenario de certidumbre instrumental para el planeamiento de desarrollo, que ha contribuido a la formación de profesionales, dentro y fuera de la administración.

La no adaptación del PG97 a la LSCM01 ha venido a enturbiar este escenario, debiendo recurrirse a interpretaciones de las determinaciones de las fichas de condiciones: desde la figura de planeamiento hasta la iniciativa, pasando por las cesiones dotacionales. Interpretaciones de elaboración interna sin regulación normalizada y con alto riesgo profesional para los funcionarios.

La actividad de los funcionarios urbanistas presenta un carácter dual, como redactores y como tramitadores, más explícita en esta fase del proceso que en ninguna otra porque la ejercen habitualmente los mismos profesionales.

Como redactores de planes municipales, los funcionarios deben asumir los objetivos de la corporación. La independencia profesional que otorga el estatus funcionarial no ha impedido que los mismos profesionales se hayan visto obligados a trabajar en planes explícitamente contradictorios en un ejercicio de precisión

deontológica, resuelto demasiadas veces sin el adecuado amparo corporativo. Supongo que estas situaciones se dan en el sector privado, quizá en peores condiciones.

Como tramitadores de cada plan de iniciativa privada, los funcionarios asumen una labor de supervisión en el ejercicio del carácter público y administrativo la actividad urbanística, especialmente del planeamiento que se convertirá en norma general tras su aprobación por un órgano soberano. Al contrario que en los actos reglados, la supervisión del planeamiento privado afecta a la concepción misma de la actuación, incluidos sus objetivos. Esta función legal de supervisión reviste al funcionario de una aparente superioridad profesional, frecuentemente paradójica cuando no manifiestamente falsa. En sentido contrario, la iniciativa privada urbanística tiene una motivación inmobiliaria, que sí se ejerce en el "marco de la propiedad y de la libertad de empresa". El técnico privado sí ostenta una autoridad sobre los intereses del promotor que se convierten en objetivos del plan. La seguridad instrumental del marco configurado por la LS75 y los planes generales nunca es suficiente para resolver esta difícil cohabitación profesional que remite al respeto competencial mutuo.

La diferencia que la LS75 establece entre el planeamiento parcial, explícitamente destinado al desarrollo del plan general, y otras figuras de planeamiento que engloba en este mismo nivel "de desarrollo", ha sido matizada por leyes y planes generales posteriores. Es conocida, por ejemplo, la manifiesta contradicción entre la definición del estudio de detalle en la LS75, el PG97 y la LSCM01, que ha obligado a los funcionarios a repetidas interpretaciones sobre el alcance y contenido de esa figura de planeamiento de desarrollo. Tampoco se ha alcanzado una definición pacífica del plan especial, desde la LS75 (art.17) que lo configura como una figura reservada a la iniciativa pública o de "entidades urbanísticas especiales" "en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales", hasta los intentos de adaptar la LSCM01 al TRLSRU15, delimitando el contenido del plan especial para actuaciones sobre el medio urbano.

Esa inadaptación de la LSCM01 al TRLSRU15 supone otra vuelta de tuerca en la incertidumbre del marco normativo para el planeamiento de desarrollo, obligando a recurrir artificiosamente a la modificación de plan general para actuaciones de reforma pormenorizada, sin incidencia en el modelo ni en las determinaciones estructurantes, con las contradicciones del trabajo funcionarial expuestas.

El texto vigente de las Normas Urbanísticas del plan general (NNUU23) ha suprimido los Planes Especiales de Control Urbanístico y Ambiental de Usos (PECUAU), una figura creada durante la redacción del plan general como garantía del carácter reglado de las licencias de actividades necesitadas de controles especiales. Aquella solución instrumental configuró un escenario extraño para el ejercicio profesional: por una parte, impuso a la iniciativa privada una tramitación desproporcionada en instrumentos y en plazos; por otra, las funciones de supervisión y tramitación del planeamiento debieron ejercerse por servicios que no estaban configurados para ello. El resultado ha sido un desastre y un calvario para los funcionarios, según la orientación política de la corporación, el PECUAU se convirtió en un simple trámite o en un mecanismo de denegación sin consideraciones técnicas.

Eva Torres es arquitecta, descubrió su vocación por el urbanismo y por el servicio público durante su formación de posgrado. El cambio organizativo más determinante para su ejercicio profesional ha sido la reestructuración de los servicios urbanísticos hacia un modelo temático asociado a las fases del proceso urbanístico frente al modelo territorial previo que integraba todo el proceso. Asume la dualidad de su trabajo, redactora y tramitadora, como un reto profesional enriquecedor.

La incertidumbre del marco legal, remite a la modificación de plan general como planeamiento de desarrollo, obligando a rechazar iniciativas privadas carentes de interés general y técnicamente incompatibles con el alcance vigente para el planeamiento pormenorizado, sin valorar su calidad ni oportunidad. Los avances en la coordinación normativa acometidos por las NNUU23 y de la LSCM01 no son aún suficientes, queda mucho camino por recorrer.

6. Normativa urbanística

Madrid es la ciudad del mundo con mayor tradición de ordenanzas edificatorias, desde la compilación del marqués de Torija en el siglo XVII hasta las NNUU23. Son muy anteriores a ningún instrumento que pudiéramos identificar como antecedente de un plan urbanístico.

La LS75 integra normas y ordenanzas en el proceso urbanístico, pero no regula la coordinación del planeamiento con la normativa edificatoria. Respeta las tradiciones de ambas formas de intervención en la ciudad, limitándose a prever "una reglamentación detallada del

uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones" (art.12).

El PG85 optó por integrar esa reglamentación y las ordenanzas entonces vigentes, en unas normas urbanísticas enciclopédicas, coherentes con el carácter integral del PG85. El PG97 mantiene esa integración, así como la ortodoxia de la estructura de las normas.

Las NNUU23 se aprobaron como una modificación del PG97, pero son una revisión integral de las normas. Sin ser unas ordenanzas independientes, parecen ser premonitoriamente compatibles con un futuro escenario de recuperada autonomía administrativa entre ambos instrumentos urbanísticos.

Se asocia la dirección del urbanismo municipal a los arquitectos, pero sería más correcto asociarla con el orden público, desde que Napoleón III nombró prefecto del Sena a Haussmann, licenciado en derecho y ministro de la guerra. Según la actividad urbanística municipal se ha integrado en la administración ordinaria, los jurídicos han ido asumiendo protagonismo en su dirección. El rol de los jurídicos en la actividad urbanística municipal puede explicarse con relación al carácter dual de esa actividad, transformadora y reguladora. Si los profesionales jurídicos son imprescindibles para formar los planes y otros instrumentos transformadores, toman un rol directivo en los instrumentos reguladores, incluidas las NNUU23.

Marta Castromil es licenciada en derecho, funcionaria desde 2005 como una alternativa de estabilidad laboral que ha resultado profesionalmente muy enriquecedora por su diversidad, especializándose pronto en el urbanismo. Las NNUU23 han pasado de ser su marco profesional a ser el resultado de ese trabajo.

Cree que el PG97 se aprobó en un escenario de expansión y desatiende la reforma o renovación de la ciudad que es una de las novedades que incorpora la legislación estatal refundida en el TRLSRU15. Necesita una actualización hacia instrumentos más sencillos y flexibles. Aunque se han rebajado las exigencias para la adaptación del plan a la LSCM01, son tantos los requisitos y determinaciones que deben adaptarse que acabaría siendo un proceso de revisión en sentido administrativo. Esa revisión debe esperar a que la legislación autonómica se haya adaptado por completo a la estatal. En todo caso, deben iniciarse los trabajos para esa revisión porque la primera etapa exige un largo proceso de toma de datos y diagnóstico de la ciudad.

El futuro plan general tiene que ser el documento de planificación y estrategia para el desarrollo de la ciudad y para su reforma o renovación. Ese enfoque estratégico no es incompatible con el contenido normativo que exige la LSCM01, pero debe valorarse si determinados contenidos de las NNUU23 deben derivarse a ordenanzas tramitadas al amparo de la legislación administrativa general y no específicamente urbanística. Será una oportunidad de homogeneizar la regulación urbanística con el resto de las regulaciones municipales, para mayor seguridad de los ciudadanos y de los funcionarios.

7. Gestión del suelo

La LS75 y su reglamento de gestión (RGU79) definen la gestión o ejecución jurídica del planeamiento como una de las fases del proceso urbanístico, con sus instrumentos propios. Complementariamente, sienta las bases para la formación del Patrimonio Municipal de Suelo como uno de los destinos de esa gestión.

Ese sistema de equidistribución en suelo (García Bellido, 99) ha venido matizándose por sucesivas reformas normativas. Por una parte, para redefinir los estándares o los parámetros que determinan las cantidades de suelo. Por otra, para introducir alternativas, construidas o financieras, al suelo como materia de esa equidistribución, en otra línea de modernización que mezcla la actividad urbanística con la inmobiliaria y ambas con la economía financiera postindustrial.

Con todo, ese sistema ha venido funcionando satisfactoriamente para la ejecución jurídica del planeamiento pormenorizado formado al amparo de la LS75. La cantidad de trabajo de los funcionarios no se ve agravada en esta fase por la falta de calidad del marco.

Para el suelo consolidado, los procedimientos de gestión previstos en el PG97 perdieron su cobertura legal inmediatamente tras la STC97, que anuló la adquisición gradual de derechos amparada por el TRLRSOU92 que perfeccionaba el proceso urbanístico definido por la LS75. La previsible reestructuración de los servicios municipales se vio sustituida por el improvisado recurso a la expropiación puntual u otros procedimientos para la ejecución de actuaciones inevitables. Poco trabajo, pero de mala calidad para los funcionarios. La evolución reciente de la legislación urbanística, enfocada hacia la ciudad consolidada, podría resucitar aquellos procedimientos.

Más interesante, para el objeto de este estudio, es la "no ejecución" de las ordenaciones formadas al amparo de leyes anteriores a la LS75, que los planes generales han dejado en ese limbo urbanístico conocido en Madrid como "norma zonal tres", donde los espacios libres, conocidos como interbloque, carecen de una determinación expresa de su destino urbanístico. Es paradójica la "no determinación" establecida por las NNUU23 al definir la alineación oficial en volumetría específica que "no presupone la inexistencia de espacios libres públicos en su interior". Demasiadas negaciones para una definición solvente.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha fallado contra el Ayuntamiento por urbanizar ignorando una calificación que no era una determinación explícita del planeamiento. Un juzgado de Barcelona anuló el ajardinamiento de la calle Consell de Cent. Éstas y otras sentencias han venido a sembrar dudas sobre la eficacia de aquellas ordenaciones anteriores a la LS75, por la imposibilidad de trasponer sus determinaciones a calificaciones de suelo coherentes con la terminología vigente. La legislación hipotecaria (RLH97, art.30) asume esta ineficacia, invitando a repetir la fase de planeamiento para resolver un problema de gestión inconclusa y restaurar la seguridad jurídica del proceso urbanístico, criterio que parece haberse consolidado entre los servicios municipales. El ayuntamiento de Madrid está tramitando un plan especial para cumplir con la sentencia.

Se configura así una titánica tarea destinada a regularizar la situación urbanística y registral de los espacios libres de la tercera parte del suelo residencial de la ciudad, un millón de madrileños esperan certezas sobre las responsabilidades para la necesaria regeneración urbana de sus barrios.

Esta tarea se ha acometido puntualmente con meritorios intentos de iniciativa, casi personal, de algunos funcionarios, en instrumentos de gestión o de planeamiento, proponiendo figuras para incorporar ese suelo al patrimonio municipal, desde la inscripción unilateral hasta novedosas calificaciones que conllevan servidumbres legales de uso general y regulan el reparto de responsabilidades entre propietarios y administración para las sucesivas fases de urbanización y conservación. El Ayuntamiento promete ahora acometer esa tarea de forma sistemática, aunque no ambiciosa, en el marco de la estrategia de regeneración.

Caridad Mauri es licenciada en derecho, funcionaria desde 1982, por vocación de servicio público y por estabilidad laboral, especializada hace años en la gestión de suelo. Entiende que la dualidad de su actividad profesional, como redactora y como tramitadora, supone una complejidad rayana en la esquizofrenia.

Se queja de la frecuentemente incorrecta articulación de la gestión en muchos planes, obligando a su interpretación o a recurrir a la aplicación directa de la ley.

La anulación de las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano se ha superado técnica y profesionalmente con los acuerdos adoptados por la comisión de interpretación del plan general y con la actuación voluntarista de los funcionarios. Pero restan muchos suelos pendientes de obtener.

El problema de la regularización de los espacios interbloque solo es abordable, tras una previa investigación registral que exige una dedicación extraordinaria, y con instrumentos que aúnan planeamiento y gestión.

8. Urbanización y gobernanza del espacio público

La LS75 (art.15) y el RP78 configuran el Proyecto de Urbanización como "proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los planes ...", definiendo su lugar en el proceso urbanístico. Las posteriores legislaciones y planes han consolidado esta figura para la ejecución física primera del espacio público definido por instrumentos de planeamiento de desarrollo.

La supervisión de los proyectos de urbanización, formados por la iniciativa privada al amparo de la LS75, tiene un valor jurídico porque es determinante para la inscripción del espacio libre en el patrimonio municipal de suelo. Mucho trabajo, pero de buena calidad para los funcionarios.

Sin embargo, esa definición del "proyecto de urbanización" ha generado cierta confusión sobre otros proyectos de obras de urbanización no formados ni aprobados al amparo de la LS75. Cuando el objeto es la reurbanización de un espacio público preexistente no es fácil determinar en qué medida la finalidad de esas obras es ejecutar los planes u otros objetivos igualmente legítimos de la administración, de los propietarios o de los vecinos. Esta incertidumbre sobre el carácter de esos otros proyectos de urbanización toma creciente importancia en la medida que el proceso urbanístico se orienta más a la regeneración de la ciudad.

El proyecto y ejecución de la reurbanización es una actividad pública directa que corresponde a diversas áreas, distritos y organismos autónomos en la ejecución de sus competencias específicas: zonas verdes, vías públicas, regeneración urbana, etc. Ese carácter público no exime de formas convenidas con promotores privados en exploración por servicios municipales.

Para estos proyectos municipales de reurbanización, el Ayuntamiento ha configurado un sistema de supervisión que excede al mero control técnico e incluye contenidos propios de su encaje en el proceso urbanístico: adecuación al planeamiento, disponibilidad del suelo, viabilidad de su inscripción en el patrimonio, responsabilidad de su conservación, etc. Esta intensa auto-supervisión, necesaria por la fiscalización del dinero público entre otras causas, crea siempre tensiones entre los servicios.

Al papel dual de los funcionarios, supervisar los proyectos de urbanización y ejecutar los de reurbanización, se suma su intervención en las decisiones de gobernanza del espacio público.

En 2010 se reformó, otra vez, la Puerta del Sol tras la ejecución de la estación de cercanías que había tenido la plaza en zafarrancho durante varios años. El proyecto de la estación definió la disposición de sus accesos, el proyecto de urbanización definió pavimentos, infraestructuras, no vegetación), etc., pero se remitieron a la gobernanza ordinaria otros temas supuestamente menores.

Sin proyecto ni otro instrumento técnico reglado, sin haber participado en los proyectos ni en su ejecución, sin un marco normativo eficaz, sin apoyo de los servicios especializados y bajo las presiones propias de la importancia del lugar, los funcionarios del distrito debieron dirimir sobre el número y la ubicación de los elementos móviles: los muchos quioscos de prensa que no vendían prensa, los de lotería con sótano, las pretendidas terrazas donde se concentraban las protestas frente a la presidencia de la Comunidad, la vegetación, las cabinas de teléfonos utilizadas como soportes publicitarios, etc. Decisiones menores pero que implican la redefinición de las condiciones reales de la movilidad peatonal y la seguridad. Autorizaciones discrecionales de gobernanza, adoptadas sin una vinculación reglada con los informes técnicos de los funcionarios en los que declaran basarse, lo que no ha impedido a la justicia extender a esos informes cualquier la responsabilidad, incluso penal.

En 2023 se reformó, otra vez, la Puerta del Sol. Una sencilla comparación de las fotografías aéreas, antes, entre y después de la reforma, evidencia el impacto real de unas y otras determinaciones. Decía Peridis, al hilo de la reforma del Paseo del Prado, que habíamos contratado uno de los mejores arquitectos del mundo para "pasar el escobón". Definitivamente, la gobernanza no se inaugura.

Juan Marín es ingeniero técnico en transportes y servicios urbanos y licenciado en ciencias ambientales. Se hizo funcionario en 1984 buscando una trascendencia y utilidad para su trabajo, que encontró en el distrito y para los vecinos. Desde esa perspectiva, se ha enriquecido de su relación con especialistas, funcionarios o externos, y con políticos, siempre que ha habido respeto por el conocimiento. Entiende su ejercicio profesional más enmarcado por la práctica y por las relaciones que por las leyes, sin perjuicio del respeto por el procedimiento administrativo y las normas técnicas.

Respeta a los especialistas responsables del proyecto de urbanización, pero la gobernanza del espacio público debe hacerse cerca de los vecinos por los servicios del distrito y con capacidad para intervenir en la ejecución del proyecto. Su experiencia en este proceso ha devenido en la modificación del trazado de una autovía o en la creación de un parque. En esta materia no ve ninguna ventaja en la centralización de los servicios ni en los procesos participativos no presenciales y ajenos a la organización social del barrio.

Echa en falta alguna pregunta para implicar a los vecinos en este estudio.

9. Control previo de la edificación y las actividades

El fin último del proceso urbanístico es la producción del espacio habitable. Parece coherente que las últimas fases traten de la producción y uso de edificios.

La dualidad del rol de los servicios municipales no es especialmente conflictiva en esta fase porque la ejecución de edificaciones públicas y la supervisión de la actividad edificatoria privada no suelen recaer en el mismo servicio.

Respecto del proyecto público, la LS75 no regula los actos administrativos que sustituyen a la licencia urbanística en los actos municipales de edificación, simplemente remite al régimen local. Posteriores legislaciones, ordenanzas y

planes se han encargado de explicitarlo. Con todo, los procedimientos de supervisión de los proyectos municipales no siempre han tenido el contenido necesario para homologar su encaje en el proceso urbanístico con el exigido para los actos edificatorios privados en los procedimientos de licencia, y menos para asumir el carácter ejemplar que les corresponde. Otra vez podemos atribuir la calidad alcanzada en estos procesos de supervisión interna, al voluntarismo de los funcionarios responsables, aun arriesgando sus relaciones con los responsables del proyecto.

La LS75 (art.178) delimita el contenido de la licencia como acto de control previo de esta fase del proceso urbanístico consistente en el acto edificatorio de iniciativa privada. Es explícita sobre la autoridad exclusiva municipal para el otorgamiento de licencias (art.179). El marco legal y normativo de los procedimientos de licencia establecidos por la LS75, los planes y las ordenanzas, ha permitido a los funcionarios ejercer sus funciones de supervisión con seguridad jurídica. Ello a pesar de la delicada delimitación de competencias entre los diversos servicios y de la responsabilidad, incluso penal, que en los actos reglados recae personalmente en cada funcionario.

Interesan especialmente, en relación con el objeto de este estudio los procedimientos de control de la implantación de las actividades económicas. La LS75 (art.179) limita el alcance de la licencia urbanística a "la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos". Nada decía de actividades.

En 2003 empezó el Ayuntamiento a tantear las posibilidades de desligar la implantación de actividades del proceso urbanístico. En 2007, la judicialización de una trama de corrupción en la que estaban implicados dieciséis funcionarios sirvió para generalizar la sospecha sobre todo el servicio público descentralizado de control de edificaciones y actividades.

En 2008 se creó la Agencia de Licencias y se inició la trasposición de las directivas europeas sobre competencia a las normas españolas, incluida la ordenanza municipal de licencias. En aras de un supuesto mayor rigor y transparencia, esta agilización de la implantación de actividades se puede descomponer en varios aspectos del acto de control: se centraliza en la Agencia, se externaliza parcialmente en las entidades colaboradoras y se adelanta en el proceso urbanístico para hacerse simultáneo a la misma ejecución de los actos controlados. Esta forma de control se extiende a otros actos explícitamente urbanísticos y reservados a la administración municipal por la LS75.

La administración madrileña abraza estos cambios, sin originalidad pues es un proceso paralelo al seguido en otros países del sur de Europa (Díaz, 2022), pero con entusiasmo pues extiende el ámbito de la agilización a actividades y obras no contempladas en las directivas.

Estos cambios repercuten sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios urbanistas: en primer lugar, porque algunas justificaciones para el inicio del proceso pueden leerse como un obsceno ejercicio de desconfianza del gobierno municipal en la honradez y eficiencia de sus propios servicios. En segundo, porque la reforma ha devenido en desviar actos urbanísticos a la esfera económica, no solo la implantación de actividades. Por último, el equilibrio entre la responsabilidad profesional y legal de los técnicos de la administración, cuando participan en estos nuevos procedimientos de control de actos urbanísticos, ha exigido diferentes ajustes normativos.

Al suprimir los planes de control de usos, las NNUU23 (capítulo 5) recuperan una idea que estaba en las versiones iniciales del PG97: no recurrir al planeamiento sino a instrumentos especiales de control para garantizar el carácter reglado de la implantación de actividades especiales. La regulación de los Estudios de Repercusión por Implantación de Usos (ERIU) aporta varias novedades de interés para las condiciones de trabajo de los funcionarios:

Se mantiene la evaluación ambiental estratégica para los instrumentos de planeamiento "cuando las normas exijan su formulación por razón distinta de la implantación del uso", una determinación ajena al alcance de las NNUU23 y que incluye explícitamente las modificaciones de plan general, en un apartado dedicado a los planes de desarrollo.

Es de especial interés la validación de los ERIU, que son "un documento que, presentado por el solicitante, deberá ser validado por el órgano competente para resolver sobre las licencias y declaraciones responsables". Esa validación puede resolverse en actos administrativos de muy diferente naturaleza: en la resolución de la licencia o en la aprobación de un plan especial aun cuando su objeto fuera ajeno a la implantación. Pero también podría validarse en una consulta urbanística especial previa, inevitable para las implantaciones por declaración responsable que carecen de resolución formal, eficiencia y responsabilidad que asume la contestación a la consulta. Los

informes técnicos que soporten esa validación parecen reservados a los funcionarios del órgano con capacidad para resolver. No es claro el carácter de esos informes, ni su relación con la validación, ni las responsabilidades profesionales y otras en las que pueda incurrir el funcionario.

Puri Dominguez es ingeniera industrial. Funcionaria por oportunidad, ahora se definiría tanto desde el servicio público como desde su profesión: la aplicación de normativas urbanísticas y sectoriales.

Esa era ya su profesión antes, pero cambió con la creación de la Agencia y con los procedimientos de agilización administrativa: tanto el mal llamado "procedimiento" de declaración responsable como la intervención de las entidades colaboradoras en funciones antes reservadas a la administración. Constata que este modelo se ha extendido, excepto para actuaciones muy sencillas o muy complejas, que suelen recaer directamente en los servicios municipales.

La centralización facilita la sistematización de los criterios técnicos, pero no cree que sea suficiente, sino que exige una labor de pedagogía continua, iniciada y organizada por los funcionarios de la Agencia, a través de seminarios con los técnicos de los servicios internos de la Agencia y externos de las entidades colaboradoras. Esa sistematización técnica del control previo, o simultáneo, no exime de actuaciones tecnológica o urbanísticamente novedosas, no previstas explícitamente por las normativas de aplicación, en cuya resolución ad hoc encuentra siempre alto interés técnico.

Estamos aun en los primeros meses de aplicación de los ERIU, espera que se consoliden estos novedosos procedimientos administrativos semirreglados.

10. Control posterior de la edificación y las actividades

Ni la LS75 (art.190) ni su reglamento de disciplina (RDU78) regulan un procedimiento específico de inspección urbanística, limitándose a identificar a las autoridades competentes. Sí articulan un procedimiento de disciplina específicamente urbanístico (art.225 y siguientes), sustrayéndolo del régimen administrativo general para configurarlo como una fase del proceso urbanístico.

Definen y tipifican la infracción urbanística y regulan las sanciones correspondientes. Esa definición y ese procedimiento se refieren a la ejecución de la edificación e implantación del uso, como resultado de los actos de control previo: la licencia y la orden de ejecución. Se incide en el carácter secuencial del proceso urbanístico, incluidas ambas fases de control previo y posterior de la edificación y las actividades. Según la implantación de la actividad se ha consolidado como acto urbanístico, se ha articulado un acto específico de control posterior: la licencia de primera ocupación y/o funcionamiento.

Los procedimientos de agilización administrativa, regulados en la vigente Ordenanza de Licencias (OLDRUAM22) modifican la forma y el momento del control urbanístico de edificaciones y actividades. Específicamente, la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento generaliza el control posterior de hechos ejecutados al amparo de la presunción de legalidad urbanística. La labor municipal de control se complica con relación a las consecuencias no urbanísticas de los actos controlados.

Manuel García es arquitecto técnico e ingeniero de la edificación Funcionario desde 1992, más por oportunidad que por vocación o necesidad. Está muy satisfecho con esta opción y con las relaciones profesionales que le ha proporcionado. Su ejercicio profesional exige un marco normativo sólido y estable, desde la legislación urbanística a la regulación municipal. En tres décadas dedicado a la inspección de obras y actividades ha visto otras tantas ordenanzas de licencias.

No puede estar en contra de la agilización administrativa y cree que la centralización de los servicios facilita la unificación de criterios y mejora su eficiencia.

Pone el foco en la ejecución del acto urbanístico de edificación y actividades, que desencadena su materialización, no solo física, sino también, jurídica y mercantil. La presunción de legalidad de la declaración responsable podría no ser suficiente cuando el destinatario de la actuación urbanística de ejecución de la edificación y la actividad no es el promotor de la misma. De hecho, si la declaración responsable resultara ineficaz, el destinatario recibe una actuación que nunca se ha producido y vive en una vivienda que urbanísticamente no existe.

Le extraña que no pregunte por la suficiencia de la dotación de recursos materiales y humanos, agravada por la inmediatez inherente a

los procedimientos de agilización, que solo se supera con el esfuerzo personal "más allá del cumplimiento del deber"

11. Patrimonio histórico

Se relaciona el origen del urbanismo moderno con la gobernanza de las ciudades frente a dos problemas traídos por la revolución industrial: la incapacidad del mercado para producir vivienda para las clases bajas y los problemas ambientales, derivados del hacinamiento y la contaminación. La LS75 recoge esa tradición, más explícitamente para el derecho a la vivienda.

La LSCM01, al exponer los fundamentos del urbanismo (art.3) añade el derecho al patrimonio histórico en los términos de la Constitución, no como un derecho ciudadano sino como una obligación para los poderes públicos. La incorporación de este derecho al proceso urbanístico recae en la acción pública: la legislación, el planeamiento y la práctica diaria de los funcionarios.

Este derecho, más allá de su componente cultural o artística, guarda relación con la crisis energética de los años setenta, cuando la sociedad occidental tomó conciencia de los límites del desarrollismo. Consiguientemente, ese derecho se ha venido incorporando al proceso urbanístico en la medida que éste se orienta a la regeneración y no al crecimiento urbano.

Está regulado por la legislación específica de patrimonio histórico, estatal y autonómica (LPHCM23). Para los bienes protegidos por la Ley en categoría de conjunto histórico, se prevé integrarlos en la fase del planeamiento, convalidando el plan urbanístico como instrumento de la LPHCM23. En Madrid, esa integración es limitada y compleja porque la convalidación del PG97 se limita a determinados ámbitos, a pesar de los esfuerzos de los servicios municipales por generalizarla.

Para la integración urbanística de los demás bienes protegidos, sea por declaración de la LPHCM23 o sea por la normativa urbanística, la LS75 configura los catálogos como parte de los planes especiales (art.25) abriendo la posibilidad de su formación y aprobación como un instrumento urbanístico independiente, asimilado a las ordenanzas (art.42). La LSCM01 define los catálogos como instrumentos de planeamiento de desarrollo (art.34), pero su articulación es tan abierta que sería difícil concluir sobre el carácter estructurante o pormenorizado de esta determinación. El planeamiento urbanístico tiene por objeto, en la LS75 y en la LSCM01, la rehabilitación de los bienes, más allá de su mera protección que corresponde instrumentalmente a los catálogos.

El control de la fase de ejecución, específicamente de la edificatoria, se resuelve habitualmente en las comisiones de patrimonio, en los límites de una actividad urbanística reglada.

La Comisión Local de Patrimonio Histórico es un órgano de la administración regional para la aplicación de la LPHCM23, en el que participan también técnicos y directivos municipales. Tiene por ámbito de actuación, los bienes protegidos por la LPHCM23 y no amparados por planeamiento convalidado. Los ponentes son habitualmente los técnicos municipales o de las entidades colaboradoras, cuya función legal se limita a informar del cumplimiento de los aspectos urbanísticos reglados. El dictamen de esta Comisión tiene carácter de resolución de aplicación directa, preceptiva y vinculante, que debe incorporarse en el informe de control urbanístico, incluso los contenidos específicamente patrimoniales.

La Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural (CPPHAN) es un órgano municipal configurado por el PG97, dirigido por altos cargos municipales y compuesto mayoritariamente por funcionarios municipales, con participación externa de perfil técnico, institucional e incluso político. Los ponentes son habitualmente los técnicos municipales, o de las entidades colaboradoras, responsables del control urbanístico de la propuesta de iniciativa privada. Los dictámenes de esta Comisión son informes sectoriales preceptivos, pero no vinculantes, pudiendo el informe de control urbanístico apartarse justificadamente, para equilibrar las exigencias patrimoniales con las de accesibilidad u otras, siempre bajo la responsabilidad de los técnicos de control.

A iniciativa de los funcionarios, la CPPHAN ha aprobado en 2012 unos criterios generales (CGCP12) configurados como normativa complementaria y aprobados con rango de instrucción, cuya eficacia exime del dictamen de la CPPHAN, bajo la responsabilidad del funcionario responsable del control. Estos criterios abren una verdadera agilización administrativa que no ha sido secundada por las NNUU23, ni por la Comisión Local, que ha aprobado sus criterios en 2024, pero con carácter orientativo.

La tendencia general es evitar toda intervención física supervisable para agilizar la implantación de la actividad, derivando a un modelo que utiliza el patrimonio sin rehabilitarlo y arriesgando

su conservación. La aplicación de los criterios minimiza esa deriva frente a otros modelos en los que la integración del patrimonio en el control urbanístico es nula (Díaz, 2022).

Teresa Sanchez Portal es arquitecta técnica e ingeniera de la edificación, funcionaria por estabilidad laboral desde 1990. Agradece esta sobrevenida especialización en el control urbanístico de la intervención en el patrimonio histórico. Ha elevado miles de temas a las comisiones de patrimonio, que emitieron un excepcional dictamen de reconocimiento de su trabajo. Es la principal responsable de los criterios de la CPPHAN.

Cree que las comisiones son necesarias para una ciudad con un patrimonio histórico tan complejo como el de Madrid. La eficacia de los criterios debería extenderse a la Comisión Local, pero no necesariamente tomar carácter normativo si ello limitara la flexibilidad para su eventual modificación.

El cambio más significativo para su ejercicio profesional deriva de la implantación de los procedimientos de agilización administrativa, adelantados para las licencias de actividad. La intervención directa de las entidades colaboradoras ante las comisiones ha desplazado el trabajo del funcionario, del control de la actuación a la supervisión del controlador. La declaración responsable ha configurado un escenario dual en la implantación de actividades en edificios protegidos. Si las obras exigen el pronunciamiento de las comisiones, la inmediatez de este "no procedimiento" es puramente virtual, especialmente para actuaciones muy sencillas ante la Comisión Local, en 2024 han sido necesarias cuatro sesiones extraordinarias para reducir la espera.

Echa en falta una pregunta sobre la composición de las comisiones, que entiende insuficientemente diversa para tratar actuaciones muy especializadas técnicamente. El protagonismo de los arquitectos tiende a dictámenes propositivos, difíciles de sistematizar y de integrar en el informe de control urbanístico de un acto reglado que debe hacer el funcionario ponente.

12. Participación ciudadana

Ahora que el legislativo duda sobre el carácter del planeamiento ¿norma general o acto administrativo?, procede reflexionar sobre la aportación de la participación ciudadana a la singularidad de los planes respecto de otros instrumentos administrativos del proceso de producción del espacio habitable.

La LS75 (art.40) regula los escenarios de información pública como parte del procedimiento de formación de los planes. Menciona a los "ciudadanos de todo el mundo" y a los propietarios como sujetos de esa información, a los vecinos no. Sobre la incorporación de los resultados, nada.

La articulación de la participación ciudadana en el planeamiento como una especificidad de su procedimiento administrativo y como un derecho general, cabe atribuirla, más que a la LS75, a la efervescencia política del momento y al posterior desarrollo legal y jurisprudencial, como esta Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2015:

> "El trámite de información pública no es un mero trámite en el procedimiento de elaboración de los planes, sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los mismos en la vida de los ciudadanos".

Todas las legislaciones urbanísticas incorporan la información pública en el planeamiento, pocas articulan un derecho ciudadano a participar (Rando, 2020), como el TRLSRU15 (art.5):

> "Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ..."

La LSCM01 se limita a articular un procedimiento mínimo de motivación, tras ser explícita en el carácter no vinculante de la participación (art.5.4-b):

> "La formulación de iniciativas y propuestas, así como la de sugerencias y alegaciones, en ningún caso genera derecho a obtener su aprobación o estimación, pero sí a un pronunciamiento motivado sobre las mismas".

El perfeccionamiento de la participación se ha orientado hacia fases del proceso urbanístico diferentes del planeamiento. Los presupuestos participativos, los visores de acceso a la información urbanística desarrolladas internamente con el esfuerzo de muchos funcionarios, el diseño del espacio público, etc. Su eficacia y sistematización normativa está a la espera de una adecuado estudio.

María Medina es socióloga urbanista, profesión que solo entiende desde la administración pública. Forma parte de esa generación que renovó el ejercicio profesional en el marco del PG85

y de la LS75, valora esa experiencia profesional en relación con su sintonía con la orientación de la actividad urbanística municipal, hacia la creación de vivienda pública y de un sistema de dotaciones de proximidad que facilite la vida cotidiana de la población residente.

Como urbanista especializada de perfil humanístico, se reconoce como una minoría, frente a otros gremios tecnócratas que monopolizan la dirección de los planes, dentro de la administración y aún más fuera. Esa marginación disciplinar, tiene contenido ideológico, también frente a la autoridad, resueltas desde la corrección administrativa "salvo mejor criterio".

Cree que la LS75 catalizó la formación del marco normativo formado por reglamentos, estándares, normas, etc. que ha viabilizado el rigor profesional y garantizado la ejecución de del planeamiento.

Ve en las nuevas tecnologías un escenario para perfeccionar la regulación del derecho de participación en el proceso urbanístico, para diversificar la información a la medida de la sociedad y para garantizar la incorporación de los resultados de esa participación.

Echa en falta preguntas sobre los límites de la planificación urbanística que parece haber renunciado al alcance social de las condiciones creadas, favorables a la integración o a la exclusión. Así como sobre la evolución reciente en relación con el reequilibrio territorial, poco investigada pero aparentemente negativa.

13. Formación del funcionario urbanista

La LS75 omite cualquier referencia al profesional competente para cada fase del proceso urbanístico. Algunas competencias específicas se sostienen en una jurisprudencia argumentada en la costumbre o en legislación derogada. La formación del urbanista tampoco ha encontrado un lugar estable en el sistema universitario español, refugiándose en el próspero mercado de la formación de postgrado.

El asociacionismo profesional sigue en logias mono-disciplinares. La Asociación Española de Técnicos Urbanistas sí es de carácter multidisciplinar, pero bajo una formación exclusiva para urbanistas de la administración, que también ha coqueteado con el mercado de postgrado.

El área de urbanismo realiza dos tipos de formación: la informal donde se aprende haciendo, como el proyecto "Lidera el Cambio", y el aprendizaje formal desarrollado en el medio centenar de cursos del plan de formación que se aprueba anualmente a partir de un estudio de necesidades. Solo excepcionalmente se recurre a personal externo como coordinadores o formadores.

Sonia González es arquitecta técnica, funcionaria desde 1991 como opción profesional compatible con la formación continua y ratificada por su vocación de servicio público. Trabajó años en gestión urbanística, pero ha encontrado su sitio en los espacios de aprendizaje. Su marco normativo es la Ley no escrita del acompañamiento y el cuidado para las personas. Algunos textos legales, como la ley vasca de "aprendizaje a lo largo de la vida", le han servido de inspiración personal y profesional. Entiende todas las relaciones como personales, incluso en escenarios profesionales, y como positivas, "son personas de las que he aprendido y he podido crecer".

Enmarca su trabajo en una estrategia pionera en la gestión de las personas que integra la gestión participativa de los procesos administrativos con la formación en los espacios de aprendizaje. Esa estrategia se ha ido trasladando a la práctica urbanística, implantando el aprendizaje continuo y el intercambio de conocimiento como forma de trabajo en equipos no jerarquizados y superando la cultura de retención del conocimiento como poder del funcionario. Además de un cambio de cultura laboral, responde a una necesidad de transmitir y compartir las experiencias y conocimientos adquiridos a lo largo de la vida profesional, más urgente ante el inminente remplazo generacional de los *boomers* que se hicieron urbanistas al amparo de la LS75. A pesar de los riesgos, los recientes cambios en la estructura municipal continúan impulsando esta estrategia, dando continuidad a este cambio de cultura.

Es el esfuerzo de muchos funcionarios lo que viabiliza la colaboración del Ayuntamiento con instituciones académicas, ejerciendo voluntariamente como tutores del alumnado en prácticas. Aportan su experiencia y conocimiento, organizan el desarrollo de las prácticas con arreglo al plan formativo y en coordinación con la universidad, emiten informes de evaluación, etc. Esta dedicación ha permitido, en los últimos años, duplicar los convenios con universidades como forma idónea para incorporar talento al equipo municipal. Más allá del amparo administrativo, la escuela Madrid Talento, prepara un programa de acompañamiento para poner en valor esta labor voluntaria y sus logros.

14. Gestión de las personas

La implantación de la LS75 en la administración urbanística madrileña es inseparable de la elaboración, desarrollo y ejecución del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (PG85). Aquella elaboración se había iniciado en la administración central, con el diagnóstico del Plan del Área Metropolitana y la propuesta de los Programas de Actuación Inmediata. Tras las primeras elecciones municipales, el Ayuntamiento solicitó la revisión del plan y contrató un informe, externo por supuesto, sobre "criterios y objetivos" que propuso la redacción por una oficina técnica, externa por supuesto. Esa oficina se creó con personalidad de derecho público, autónoma de la administración municipal. Los exhaustivos tratados sobre aquel proceso (Ramos, 2019) califican la participación de los funcionarios de "intensa", pero apenas forma parte, ni del relato ni de la autoría de esos tratados.

Antes se había iniciado la reestructuración de la Gerencia Municipal de Urbanismo, limitando la autonomía de las zonas, que la prensa calificaba "reinos de taifas", en favor de los distritos y la propia Gerencia. Éste y sucesivos ejercicios de centralización-descentralización, han ido reemplazando la organización territorial por otra asociada a las fases del proceso urbanístico definidas por la LS75. La Gerencia se redefinió en 1985, al amparo de la ley de régimen local, como "modalidad de gestión directa de servicios para la gestión urbanística", y se disolvió en 2005, "sucediéndole universalmente el Ayuntamiento de Madrid". Se ponía fin a una administración urbanística municipal de excepción.

Sin perjuicio de la variable geometría del área de urbanismo y del reparto competencial con distritos y organismos autónomos, la estructura de la administración urbanística municipal se mantuvo relativamente estable, hasta la creación de la Agencia de Gestión de Licencias de Actividad (ahora Agencia de Actividades) en 2007, al amparo de la trasposición de directivas europeas de contenido no urbanístico. Se abrió una vía de externalización de la actividad urbanística, no prevista en la LS75.

Elena Díaz es licenciada en derecho, en 2000 entró en el Ayuntamiento como auxiliar y ejerció como urbanista, pero se considera una profesional de los recursos humanos, especialmente desde que ese servicio integra los procesos participativos en un proyecto diferente para la gestión de las personas.

Le preocupa la edad de las personas, especialmente en el área de urbanismo. La jubilación no es sólo pérdida de efectivos, se pierde conocimiento, memoria, formas de hacer, etc. Se realizan estudios sobre la edad, titulación y unidades de adscripción de las personas. Se identifican personas clave como mentores para el traspaso de su legado a otras personas de la organización.

También preocupa la incorporación de talento externo que facilite ese relevo generacional, complementando la fría oferta de empleo público. Madrid Talento acude a universidades, escuelas y otros lugares donde pueda darse a conocer la labor municipal. Se fomentan prácticas universitarias, se abren nuevos canales de comunicación y una red de voluntarios municipales que informan a los futuros opositores sobre su experiencia en la preparación y en el trabajo que realizan.

No cree que los servicios de urbanismo arrastren la imagen autoritaria de la Gerencia que generaba reticencias de otros funcionarios. Si arrastra el urbanismo una imagen de materia árida que requiere años de especialización, para superarla se utilizan los espacios de aprendizaje y de trabajo colaborativo para extender una transparencia que enriquece tanto al personal urbanista como al resto

Esta nueva cultura laboral, receptiva a la experimentación y al error, se extiende de forma desigual por los servicios municipales, cuya estructura y dimensión se resuelve jerárquicamente por los órganos políticos en función de las competencias y los objetivos asignados, especialmente en actividades de alta especialización y exigencia de seguridad jurídica, como la urbanística.

Me pide Elena, experta en gestión de la inteligencia personal, que escriba sobre la aplicación de tecnologías de inteligencia artificial a la actividad urbanística. En 2023, la Oficina Digital puso en marcha un grupo de trabajo de inteligencia artificial generativa (grupo MAIA) con el objetivo de coordinar diferentes proyectos ya iniciados por los funcionarios, algunos de apoyo a la actividad urbanística, como la georreferenciación de antecedentes o la generación de cartografía registral.

15. Conclusiones

No hay mucho que concluir de una simple exposición y reflexión personal sobre algunas situaciones representativas de las condiciones de trabajo de los funcionarios urbanistas, pero algo hay.

Puede atribuirse a la LS75 la secuenciación administrativa del proceso urbanístico y la articulación instrumental de cada fase. Indirectamente,

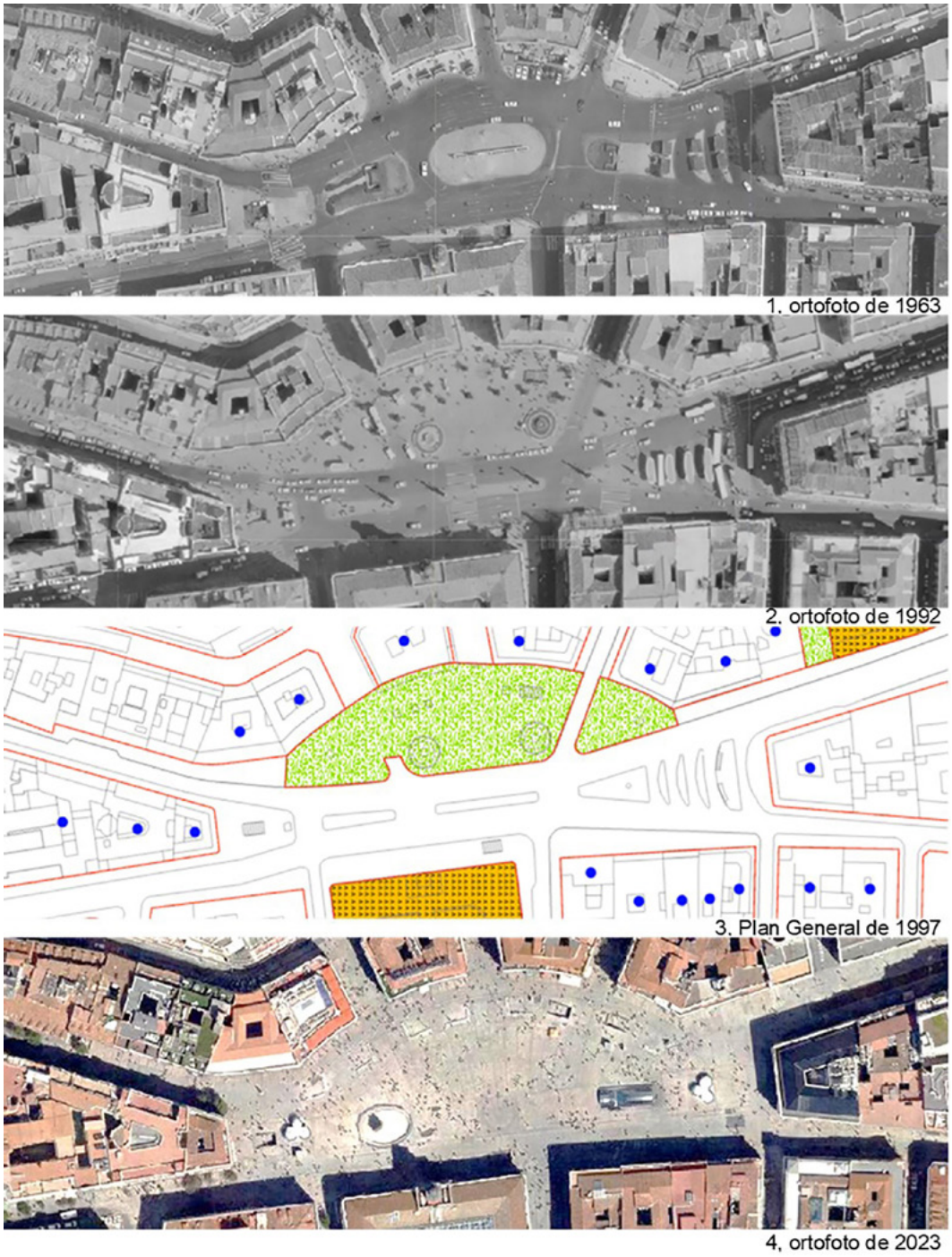


Fig. 1. Dudas sobre el proceso de producción del espacio en la ciudad consolidada: la Puerta del Sol (Madrid). Tras la ejecución jurídica (S.XIX) ¿se ha renunciado al papel transformador del planeamiento?, ¿Se ha entregado la edificación a la protección del patrimonio? ¿y las actividades al mercado?, ¿Se limita el urbanismo a esta vorágine urbanizadora al servicio del mejor postor?: el tranvía, el coche (1), un poco de peatón y bus (2), peatón total y el bus a 500 metros (4), ..., Más allá de consolidar la urbanización (2), ¿Qué aporta el plan (3) al proyecto de ciudad?, ¿Define la urbanización los derechos sobre el espacio público? ¿sin plan? ¿sin participación?, ¿Deben construirse hoy todos los elementos organizadores de las futuras condiciones de uso?

Fuente: Elaboración propia.

la aplicación de la LS75 ha guiado la reestructuración administrativa por especialidades asociadas a las fases del proceso. La LS75 ha aportado certidumbre al ejercicio profesional del funcionario urbanista.

La deriva del marco legal de la actividad urbanística, desde la esfera administrativa a la económica, se corresponde con dos diferentes valoraciones del espacio urbano, como valor de uso o como valor de cambio. Se traduce en puntuales regulaciones y ajustes de las condiciones de trabajo, pero no debería distraernos de nuestra función pública.

La administración pública es el hábitat para el ejercicio profesional del urbanismo.

Lejos de ser un valle de lágrimas, como decía Forges, "los funcionarios somos ateos porque no creemos que haya una vida mejor".

16. Bibliografía

Díaz, A. (2019): Intervención Pública en el paisaje comercial en Madrid. Un informe. *Territorios en formación*, (16), 26-43.

Díaz, A. (2022): Paisaje comercial del centro histórico. Estudio comparado: Lisboa-Madrid. *Cuadernos de Investigación Urbanística* (142), 116-127.

García-Bellido, J. (1999): La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo. *Documentación administrativa* (252-253)

Ramos, P, (2019): La oficina del PGOUM de 1985. En P. Ramos & C. Sambricio (Eds.), *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985* (pp. 42-44). Madrid, España, Ayuntamiento de Madrid.

Rando, E. (2020): Participación ciudadana y urbanismo: de los principios a la implementación. *Revista Española de la Transparencia,* Primer Semestre 2020 (10) pp-pp. 65-96.

17. Referencias normativas y jurisprudencia

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://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250

Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. *Boletín Oficial del Estado*, 186, de 5 de agosto de 1995, 24257 a 24291. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-18784

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/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, 245, de 12 de octubre de 2001, 37674 a 37743. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-18984

Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, 192, de 12 de agosto de 2023, 118659 a 118713. https://www.boe.es/eli/es-md/l/2023/03/30/8

Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid,* 308, de 27 de diciembre de 2024, 12 a 73. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOCM-m-2024-90246

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/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11723

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, páginas 22238 a 22274. https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1992/06/26/1

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. *Boletín Oficial del Estado*, 144, de 16 de junio de 1976, 11755 a 11769. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 221, de 15 de septiembre de 1978, páginas 21592 a 21606. https://www.boe.es/eli/es/rd/1978/06/23/2159

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 223, de 18 de septiembre de 1978, 21767 a 21776. https://www.boe.es/eli/es/rd/1978/06/23/2187

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado* 28, de 1 de febrero de 1979, 2640 a 2653. https://www.boe.es/eli/es/rd/1978/08/25/3288/con

Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. *Boletín Oficial del Estado*, 175, de 23 de julio de 1997, 22451 a 22470. https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/07/04/1093

Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Acuerdo de aprobación. *Boletín Oficial del Estado* 97, de 23 de abril de 1985, 11174 a 11175. https://

www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-6729

Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Acuerdo de aprobación definitiva. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 92 de 19 de abril de 1997, 1 a 148. https://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/1997/04/19/09200.pdf

Plan de Calidad de Paisaje Urbano. https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-urbanismo-y-obras/Publicaciones/Plan-de-Calidad-del-Paisaje-Urbano-de-la-Ciudad-de-Madrid/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b436255f99254210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=cf6031d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD

Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 23 de abril de 2019, 95, 206 a 225. https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Medio-ambiente-y-urbanismo/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Plan-Especial-de-regulacion-del-uso-de-servicios-terciarios-en-la-clase-de-hospedaje/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b71cbc8d3c9f4610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD

Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 116, 17 de mayo de 2022, 322 a 373. https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2022/05/17/BOCM-20220517-58.PDF

Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad. *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid* BOAM_9591_12032024135012575.pdf

Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (actualizado a 23.02.2024). https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Transparencia-por-sectores/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Compendio-2024-de-las-Normas-Urbanisticas-del-Plan-General-de-Ordenacion-Urbana-de-Madrid-de-1997-actualizado-a-23-02-2024-/?vgnextfmt=default&vgnextoid=35bd1e7cb8fed810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD

Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid de 2017. 294_555_proyecto_de_ley_de_urbanismo_y_suelo_0

Criterios Generales de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural. https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.1-f3361415fda829be152e15284f1a5a0/?vgnextoid=8a461f0c2504f710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=c6165dd6a4556510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextfmt=default

Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* 99, de 25 de abril de 1997, páginas 3 a 126. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872

18. Listado de Acrónimos/Siglas

AGUMAN23	Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad.
CGCP12	Criterios Generales de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural.
ERIU	Estudio de Repercusión de la Implantación de Usos
LM24	Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.
LPHCM23	Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.
LPT95	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
LRSV98	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
LS75	Ley 19/1975, Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LSCM01	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
NNUU23	Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (actualizado a 23.02.2024).
OLDRUAM22	Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid.
PCPU09	Plan de Calidad de Paisaje Urbano.
PECUAU	Plan Especial de Control Urbanístico y Ambiental de Usos
PEH19	Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje.
PG97	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997.
PG85	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1985.
PLUSCM17	Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid de 2017.
RDU78	Reglamento de Disciplina Urbanística
RGU79	Reglamento de Gestión Urbanística
RLH97	Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria.
RP78	Reglamento de Planeamiento
STC97	Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional.
TR76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLRSOU92	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLSRU15	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. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 839-856
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.18

CC BY-NC-ND

Retos y oportunidades en la práctica profesional de la planificación urbana

Borja López-Rodríguez [1]
Javier Martínez-Callejo [2]
Paula Amuchastegui-Moreno [3]

[1] [3] Arquitecto/a Urbanista
[2] Doctor Arquitecto Urbanista
[1] Secretario de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España (UAAU)
[2] Director de Planificación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao
[3] Socia y codirectora de Estudio de Renovación y Desarrollos Urbanos (ERDU)

Resumen: El artículo aborda la práctica profesional de la planificación urbana en los últimos años desde la visión de arquitectos y arquitectas urbanistas, a través del análisis de cómo los nuevos paradigmas sobre la transformación de territorios y ciudades, junto con una nueva gobernanza de los procesos de planificación, están provocando cambios en la actividad profesional del urbanismo: desde la organización de los equipos de trabajo, hasta la compleja relación con la administración pública a la cual sirve, pasando por la importante cuestión de la formación en planificación urbana. Una etapa de cambios que genera importantes retos profesionales, pero que también ofrece una oportunidad para la construcción de un modelo profesional mejor adaptado a las demandas de la sociedad.

Palabras clave: Planificación urbana; Equipo multidisciplinar; Práctica profesional; Arquitectos y arquitectas urbanistas.

Recibido: 31.07.2024; Revisado: 04.12.2024
(1) Correo electrónico: borja.lopez@lopezmarzo.com; N.º ORCID: https://orcid.org/0009-0009-0454-1836
(2) Correo electrónico: jmarcal@coavn.org; N.º ORCID: https://orcid.org/0009-0009-4929-0399
(3) Correo electrónico: pamuchastegui@erdu.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0009-0007-6806-0922

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Challenges and opportunities in the professional practice of Urban Planning

Abstract: The article addresses the professional practice of urban planning in recent years from the perspective of urban planning architects, through the analysis of how new paradigms on the transformation of territories and cities, together with a new governance of planning processes, are causing changes in the professional activity of urban planning: from the organization of work teams, to the complex relationship with the public administration it serves, including the important issue of education in urban planning. A period of change that generates important professional challenges but also offers an opportunity to build a professional model better adapted to the demands of society.

Keywords: Urban Planning; Multidisciplinary team; Professional practice; Urban Planning architects.

1. Introducción

Nos proponemos en este artículo describir los factores que condicionan la actividad profesional de los arquitectos y las arquitectas que se dedican a la planificación urbana en España, 50 años después de la promulgación de la Ley del Suelo de 1975[1]. La descripción estará precedida, en el capítulo 2, de una valoración sobre los cambios producidos en la actividad en los últimos 20-25 años, periodo al que se circunscribe la experiencia profesional de quienes redactan el presente artículo. Los siguientes capítulos abordan tres aspectos clave que condicionan la profesión dentro del campo de la planificación urbana: la organización de los equipos de trabajo (capítulo 3); la formación en urbanismo desde la arquitectura (capítulo 4); y la relación con la administración pública (capítulo 5).

Este artículo apoya sus afirmaciones en datos objetivos, resultados de encuestas y referencias bibliográficas; pero también se fundamenta en el conocimiento que sus autores han obtenido en organizaciones profesionales vinculadas al urbanismo[2], donde han podido obtener una cierta perspectiva sobre las diversas variables que inciden en la profesión, además de en su propia experiencia profesional tanto en el sector público como en el privado.

Es importante comenzar el artículo mostrando un gráfico que ilustra el descenso en la actividad de planeamiento urbanístico de carácter general en los últimos 30 años (Fig. 1), pues es un indicador objetivo de los problemas que se tratarán más adelante. El gráfico recoge los instrumentos de planeamiento general[3] que han entrado en vigor cada año desde 1994. Puede apreciarse el brusco descenso que se produce en 2007, probablemente causado por la crisis económica vinculada a la burbuja inmobiliaria, situación que empeora en años subsiguientes, con las excepciones de 2010 y 2015. La realidad es que desde 2016 hasta 2023 entraron en vigor una media de 83 planes al año, apenas un 26 % de los planes que de media entraron en vigor anualmente durante el periodo de 1994 a 2006 (311 planes al año). No disponemos de datos sobre el planeamiento de desarrollo aprobado en estos años, pero podemos afirmar que la disminución puede ser aún mayor, dado que estos instrumentos están más relacionados con la actividad inmobiliaria que con la planificación de carácter general.

La falta de actividad se refleja en el escaso número de personas tituladas en Arquitectura que realiza actividades relacionadas con el urbanismo y la planificación. Según una encuesta impulsada por el Consejo Superior de los Colegios Oficiales de Arquitectos de España (CSCAE, 2019), en 2018 el 17,60 % de las personas colegiadas realizaba en ese momento alguna actividad de urbanismo y planeamiento, pero sólo el 4,58 % se dedicaba a la planificación como actividad única. Si tenemos en cuenta que, de éstas

[1] Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

[2] Borja López pertenece a la Asociación Española de Técnicos Urbanistas (AETU) desde 2011 y ha participado activamente en la Agrupación de Arquitectos Urbanistas de La Rioja y en la UAAU, siendo el secretario de esta última en la fecha de elaboración del artículo. Javier Martínez ha desempeñado diversos cargos en la Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas (AVNAU) desde 2005 y fue presidente de la UAAU desde 2018 hasta 2022. Paula Amuchastegui ha sido secretaria-coordinadora (2015-2018), vocal de Gipuzkoa (2018-2024) y presidenta en funciones (enero-septiembre de 2019) de la AVNAU.

[3] Se incluyen los planes generales, las normas subsidiarias y las delimitaciones de suelo urbano, en cualquiera de las denominaciones de las legislaciones autonómicas.

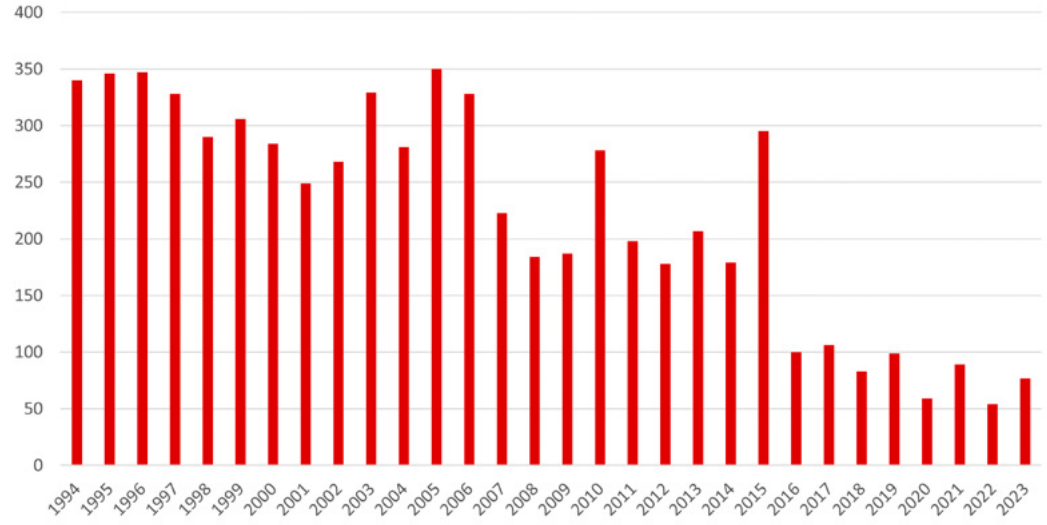


Fig. 1 / Número de instrumentos de planeamiento general por año de entrada en vigor en España (1994-2023)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Subdirección General de Políticas Urbanas, Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

últimas, el 76,40 % son funcionarios o funcionarias de la administración local, apenas el 1,50 % del total de personas colegiadas en España (51 607 en diciembre de 2018) se dedicaba a la planificación urbana como actividad profesional exclusiva en el sector privado.

Los datos objetivos muestran una crisis cuantitativa de la planificación urbana en los últimos años, crisis que tiene causas y consecuencias diversas, como exploraremos en los siguientes capítulos.

2. Un nuevo paradigma en construcción

Desde finales de los años 90, el planeamiento urbano ha experimentado cambios importantes tanto en el fondo como en la forma. El fondo, es decir, la finalidad y objetivos de la planificación, ha evolucionado en paralelo a los cambios económicos y sociales posteriores al estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, recuperando cierta racionalidad y prestando mayor atención a la sostenibilidad ambiental, social y económica de la ordenación urbana. En cuanto a la forma, es decir, al contenido y herramientas de los planes para abordar los nuevos objetivos, el proceso de adaptación es aún incompleto. Nos encontramos, por tanto, en pleno proceso de ajuste aún con resultados inciertos, tal como han analizado diferentes autores/as (De La Cruz, 2023; De Las Rivas, 2023; Hernández & González, 2023; Jornet, 2023).

En cualquier caso, es necesario abordar brevemente cuatro cambios que tienen un gran impacto en la actividad profesional de la planificación: (1) el paso de un urbanismo desarrollista de suelo a un urbanismo centrado en la transformación de la ciudad existente; (2) la función "correctora" de la nueva planificación respecto a los excesos de la anterior generación de planes; (3) la evolución desde la determinación de la forma urbana hacia enfoques más estratégicos y flexibles en la planificación; y (4) la introducción de la gobernanza y un nuevo enfoque de la participación pública en el proceso de elaboración del plan. Cuatro cuestiones que se tratan con mayor detalle en los siguientes apartados.

2.1. De la planificación de la expansión a la planificación de la transformación

Hasta el fin de la burbuja inmobiliaria, el planeamiento urbanístico estaba principalmente orientado a la organización del crecimiento espacial de los núcleos urbanos, procurando insertar los

nuevos barrios en la estructura general del municipio y concretando los equipamientos y servicios necesarios para desarrollar sus funciones. Con la excepción de los centros históricos, de espacios industriales obsoletos y de algunos tejidos especialmente degradados, la transformación de la ciudad existente no ocupó la atención de urbanistas, personal político o promotoras inmobiliarias, quienes se centraron en el desarrollo de nuevos suelos urbanos (Górgolas, 2017).

En cambio, a partir de 2008 la excesiva producción de vivienda[4] y el freno del crédito hipotecario generaron una crisis económica que hizo innecesarios los miles de metros cuadrados de suelo para uso residencial y actividades económicas clasificados por todo el país. Así, el foco de atención pasó a los tejidos urbanos construidos con evidente necesidad de reforma e intervención en su parque edificado y en su entorno. Además, la creciente preocupación por el medio ambiente y la institucionalización del paradigma de la sostenibilidad, hicieron necesario cambiar el modelo de expansión urbana por otro de transformación de la ciudad existente, mejorándola y adaptándola a las nuevas aspiraciones de la población.

Sin embargo, a pesar de los diversos intentos de reforma normativa, los instrumentos de planeamiento no han terminado de adaptarse a este cambio en su objeto. Herramientas como la equidistribución o la cesión de terrenos a la administración son fácilmente aplicables sobre suelos no urbanizados, pero su gestión se complejiza en suelos en los que existen construcciones, actividades económicas o población residente. El sector privado, en la mayoría de las ocasiones, renuncia a implicarse en actividades de transformación que tienen un alto nivel de incertidumbre, mientras que el sector público no cuenta con suficientes recursos económicos y humanos para abordar los complejos procesos que requiere la regeneración urbana.

2.2. Urbanismo corrector de difícil aprobación

Por otra parte, la planificación urbana trata de escapar de un cierto descrédito derivado de los excesos desarrollistas del *boom* inmobiliario. Las administraciones responsables del marco legislativo -el Gobierno de España y, sobre todo, las comunidades autónomas- han modificado leyes del suelo y leyes sectoriales para añadir límites y controles que intentan evitar futuros excesos. También algunos municipios han aprovechado la época reciente de menor presión inmobiliaria para revisar sus planes generales, reduciendo sus previsiones de expansión urbana y generando modelos urbanos menos insostenibles. Se trata del "urbanismo corrector", cuya principal actividad es la sustitución de planes generales aprobados al calor de la burbuja inmobiliaria por instrumentos revisados con un enfoque muy distinto (De Santiago, 2021) que, por primera vez en la historia del urbanismo español, llegan incluso a desclasificar suelos urbanizables.

No obstante, la generación de planes "correctores" que debería estar, al menos, en proceso de elaboración, se enfrenta a un marco normativo más complejo y burocrático, precisamente, por el aumento de controles y limitaciones. Esto ha generado en la práctica un auténtico camino de obstáculos para la aprobación definitiva de los nuevos planes, provocando el desánimo de los equipos redactores y de las corporaciones locales. Así, se produce una cierta paradoja: la dificultad que supone volcar en un plan el alto grado de exigencia normativa actual hace que los municipios abandonen, o ni siquiera intenten, la revisión de sus planes, lo que mantiene la vigencia de los planes de época desarrollista que se querían sustituir. Esta situación es, en parte, causa de la reducción significativa del planeamiento urbanístico que se observa en el gráfico mostrado anteriormente (Fig. 1).

2.3. De la forma urbana a la estrategia flexible

Relacionado con el paso del urbanismo expansionista al urbanismo de transformación, ha cambiado la misión del equipo redactor del plan urbanístico: ya no debe modelar el crecimiento de la ciudad, ni diseñar barrios completos, sino que su labor adquiere un carácter más estratégico, pues se trata de establecer determinaciones de tipo cuantitativo (usos, zonificaciones, edificabilidad, dotaciones mínimas, etc.) y orientaciones de tipo cualitativo (directrices, observaciones, recomendaciones, etc.) para abordar la transformación de la ciudad existente, pero serán herramientas e instrumentos posteriores los que concreten los aspectos formales.

Se ha pasado de un trabajo de diseño de la forma urbana a través del plan, para el cual la formación en arquitectura es esencial, a un

[4] En muchos casos se trató de viviendas destinadas a segunda residencia o como bien de inversión, obviando las necesidades habitacionales de una parte de la población.

trabajo de orientación estratégica que deja el control de la forma para fases posteriores al planeamiento. El equipo redactor ya no es la figura omnisciente que diseña la ciudad del futuro sobre terrenos vírgenes, sino que su papel es elaborar la mejor estrategia posible para mejorar la ciudad existente, sorteando los innumerables conflictos del espacio urbano.

2.4. Gobernanza y participación pública

Finalmente, sobre la práctica de la planificación urbana impacta la progresiva importancia de la participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento. Aunque siempre han existido los periodos de "información pública" de los planes, la participación pública se había convertido en un trámite administrativo utilizado en su mayoría para la defensa de intereses particulares, y sólo en contadas ocasiones empleado para defender intereses generales (De La Cruz, 2023).

Actualmente, existe una mayor exigencia para abrir los procesos de toma de decisiones, como es la planificación urbana, a una participación ciudadana más real y efectiva. Asimismo, el concepto de gobernanza exige una relación más dialogante y corresponsable entre los y las diferentes agentes que intervienen en las políticas públicas, especialmente de los diferentes niveles administrativos, pero también entre las instituciones, empresas y organizaciones civiles.

En esta línea, cada vez más planes impulsados por las administraciones desarrollan procesos participativos y construyen modelos de gobernanza que van más allá de lo exigido por las normas pues, en el actual escenario de la planificación que es la ciudad existente, es fundamental tener en cuenta la multiplicidad de intereses de diferentes agentes (Rando, 2020). No hacerlo puede generar conflictos que acaban retrasando o haciendo descarrilar proyectos de transformación urbana, por muy bienintencionadas que fueran sus propuestas.

3. Organización de los equipos de trabajo

El planeamiento urbano es una actividad que se realiza en equipo, con la participación de profesionales con diferentes formaciones de origen, al menos en los planes generales y los planes de desarrollo de ciertas dimensiones, condicionando la forma en que la profesión de urbanista se articula.

3.1. Equipos multidisciplinares

Hoy día, el equipo mínimo para la redacción de cualquier instrumento de planeamiento suele estar compuesto por una persona del campo de la arquitectura y otra del derecho. No obstante, la realidad es que es imprescindible contar, además, con una asesoría medioambiental; con alguien con conocimientos en igualdad; y según cada legislación autonómica, pueden ser necesarios otros perfiles profesionales. Ya sea para evaluar, para realizar un documento de alcance o para justificar la innecesaridad de una evaluación al uso. Y todo ello, con independencia del contenido sustantivo, del tipo de instrumento, del punto de partida o de los objetivos.

Además, junto con la mayor diversidad de perfiles, ha surgido también una mayor especialización sobre ciertas materias. En los últimos años, las novedades normativas se han sucedido con gran velocidad, fruto de la transversalidad y el aumento de las competencias sectoriales, aumentando la complejidad e incentivando la aparición de perfiles especializados en aspectos concretos de la planificación.

El equipo "mínimo" de trabajo suele verse ampliado en las licitaciones públicas para la redacción de instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico general, que pueden exigir otros perfiles tales como economista, sociólogo/a, persona experta en participación, comunicación, ingeniero/a de caminos, paisajista, especialista en Sistemas de Información Geográfica (SIG), especialista en ruido, etc. Ello conlleva dificultades de partida para la aparentemente sencilla tarea de formar un equipo, puesto que cada uno de esos perfiles ha de cumplir con una solvencia profesional determinada, agravado cuando no se permite que alguna de las personas integrantes cumpla con dos o más de los perfiles requeridos. Finalmente, la mayor exigencia en cuanto a la variedad de perfiles profesionales no se refleja en un incremento en los honorarios por la redacción de los trabajos, lo que resulta en una precarización del trabajo.

Superada la tarea de conformar un equipo, la realidad es que, aunque la multiplicidad de perfiles enriquece el trabajo, también añade dificultad a la coordinación y la comunicación, más aún cuando los plazos y el presupuesto son escasos, como es habitual. Ello hace que, de facto, muchos equipos trabajen de manera

multidisciplinar o interdisciplinar, pero no transdisciplinar[5], y el supuesto enriquecimiento no llega a darse en todo su potencial.

3.2. Formas de colaboración

Más allá de la dinámica de trabajo y el resultado, esa forma colaborativa de trabajar exige, o bien la constitución de una Unión Temporal de Empresas (UTE), o bien que sea una de las empresas la que sostenga el contrato. En el primer caso, una UTE conlleva una serie de gastos relativos a su constitución, presentación de cuentas, liquidación, contratación de seguros, etc., además de una menor agilidad en los trámites administrativos y bancarios. En el segundo caso, es una empresa la que asume todos los efectos económicos (garantías, liquidez económica, gestión administrativa, etc.), debiendo remunerar al resto del equipo.

Y es que uno de los mayores problemas de la redacción de planeamiento urbanístico deviene del desfase entre la realización de los trabajos y los pagos de la parte contratante. En caso de contratación pública, la práctica habitual por parte de la administración suele ser el pago a la aprobación del documento en cada una de las fases, a veces con porcentajes desproporcionados postergados a la aprobación definitiva, aunque la mayor parte del trabajo se concentra en la fase de aprobación inicial. Aprobaciones que no dependen única y exclusivamente del trabajo realizado por el equipo redactor, sino que queda al albur de decisiones de terceros, por lo que la empresa que sustenta el contrato debe mantener los gastos recurrentes (aval, seguro, gestoría, dominio de internet y cuentas de correo, etc.) durante largos periodos de "espera" hasta la aprobación definitiva del planeamiento, lo cual resulta en una pérdida de rentabilidad no contemplada, en el mejor de los casos, ya que a veces la aprobación ni siquiera llega a producirse, generando una situación que, además de ser económicamente gravosa, tiene consecuencias curriculares en cuanto a solvencia profesional.

De hecho, si bien hace unos años era habitual encontrar empresas de todo tipo en las licitaciones de los trabajos de planeamiento general, en los últimos años tan sólo se presentan las pequeñas y medianas empresas. No así en el planeamiento de desarrollo, que requiere de un menor número de profesionales para la realización de los trabajos, unos plazos menores (y, por ende, unos gastos menores) y, en cierta medida, una menor complejidad, además de estar más vinculado a la ejecución del planeamiento, por lo que el equipo que redacta los proyectos de edificación suele asumir el desarrollo del planeamiento pormenorizado, como parte de un servicio a la empresa promotora.

3.3. Información y recursos digitales

En plena era digital, donde todo es más visual e inmediato (aquí y ahora), se han desarrollado enormemente los recursos digitales que dan acceso abierto a la información disponible, pero ello exige una mayor especialización. La dificultad ya no radica tanto en disponer de información, sino en saber cuáles son las fuentes disponibles y cómo bucear entre la cantidad ingente de datos sin perdernos en el camino.

Hoy día, disponemos de medios que nos permiten superponer y visualizar las distintas capas de información, lo cual facilita el diagnóstico y brinda la oportunidad de realizar análisis más complejos que fundamenten o contrasten posibles intuiciones. No obstante, las bases de nuestra profesión, ese "abc" que debiera regir todo buen diseño urbano, a menudo corren el riesgo de quedar sepultadas por una planificación más pendiente del cumplimiento normativo, del alarde informático y de las miradas sectoriales, que de ofrecer un buen resultado global, que atienda tanto a lo preexistente como a lo futuro.

Medimos y regulamos lo cuantitativo, pero no lo cualitativo, lo cual no debiera ser excusa para priorizar determinadas cuestiones. Un riesgo al que nos enfrentamos, por ejemplo, al implementar materias transversales como la participación ciudadana o la perspectiva de género. Demasiado a menudo, las decisiones se adoptan sin tener suficientemente en cuenta el criterio técnico que la disciplina va consolidando, fruto de nuestro paradigma y cultura urbanística. El problema deviene cuando se interpreta que los medios o los instrumentos son el fin.

[5] Según la Real Academia Española (RAE), se define multidisciplinario aquel "Que abarca o afecta a varias disciplinas"; y se define interdisciplinario como "Dicho de un estudio o de otra actividad: Que se realiza con la cooperación de varias disciplinas". Por el contrario, el término transdisciplinar no está recogido en el diccionario de la RAE, si bien se emplea con asiduidad como término que connota una estrategia de investigación que atraviesa límites disciplinarios para crear un enfoque holístico.

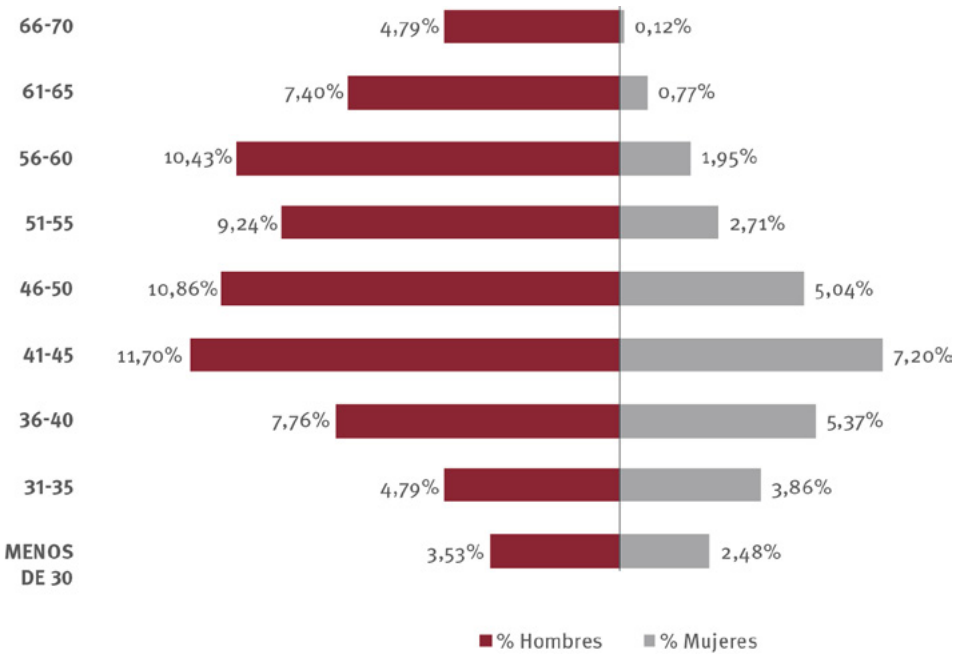


Fig. 2 / **Pirámide según sexos y edad de los y las profesionales que desarrollan alguna actividad relacionada con el urbanismo**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Arquitect@s 2018 (CSCAE, 2019)

3.4. Difícil acceso para jóvenes y escasa incorporación de la mujer

La complejidad y especialización que en la actualidad requiere la disciplina dificulta el acceso a jóvenes profesionales y, por ende, el relevo generacional. Además, en el caso de las mujeres, obstaculiza su progresión en la carrera profesional.

Si bien el acceso inicial puede resultar más o menos fácil de la mano de una empresa consolidada, la dificultad radica en el salto desde los puestos de trabajo de categorías inferiores a las superiores o a independizarse. Son varios los factores, pero los más reseñables son: el músculo financiero necesario para trabajar durante meses sin percibir ingresos (debido a la inadecuación de las fases de pago y a los periodos en los que se paralizan los trabajos a la espera de informes o decisiones del promotor/a); el tiempo disponible para adquirir los conocimientos prácticos suficientes; la cantidad de horas necesarias con horarios que dificultan la conciliación; y la incertidumbre general que afecta a los procesos de tramitación de la planificación urbana.

Por otra parte, el urbanismo es un campo masculinizado en el que la desigualdad entre mujeres y hombres es un hecho patente. Según datos de la encuesta ya citada (CSCAE, 2019), el 35 % de las personas colegiadas desarrolla alguna actividad relacionada con el urbanismo en el sentido más amplio del término (desde la propia planificación hasta el diseño urbano, el paisajismo, la participación o la regeneración urbana). De dicho porcentaje, el 29,5 % son mujeres y el 70,5 % hombres.

La ciudad se ha dibujado y se sigue dibujando, mayoritariamente, con mano de hombre, debido a múltiples motivos. El primero, y más obvio, es la dificultad de las mujeres para acceder a carreras técnicas en determinadas generaciones, como demuestra la pirámide según sexos del grupo de profesionales que desarrollan actividades en el campo del urbanismo (Fig. 2), donde se observa cómo la proporción de hombres es muy superior a la de mujeres en los grupos de mayor edad. Tan sólo en edades inferiores a 45 años, las mujeres recortan la diferencia con respecto a los hombres, insinuando una tendencia a un mayor equilibrio en el futuro, pero la brecha existe en todos los grupos de edad.

Superada la cuestión formativa, el siguiente motivo es la dificultad para cumplir la solvencia técnica requerida en las licitaciones, puesto que es habitual la exigencia de trabajos de similar naturaleza realizados en los últimos 3, 5 o 10 años. Dicho requisito es un filtro importante para cualquier profesional, si bien supone un obstáculo de mayor dificultad para jóvenes y mujeres. Después de un período de inactividad o de menor actividad, que habitualmente suele darse con la maternidad o el cuidado de familiares (tareas tradicionalmente realizadas por las mujeres)[6], las mujeres quedan en desventaja para justificar dicha solvencia, puesto que muchos de los trabajos propios del campo del urbanismo requieren de un largo proceso de elaboración.

Otro motivo es la dificultad de conciliación[7] en el caso del ejercicio como profesional liberal, puesto que suele ser necesario compaginar el horario de mañana para tratar con la administración, con el de tarde, para trabajar con la ciudadanía, pues la mayoría de las acciones de los procesos de participación se celebran por la tarde. Además, las horas no remuneradas que requiere preparar cada licitación o la necesaria formación continua en un sector en constante actualización de los conocimientos, son una carga para todo el colectivo, pero tiene un impacto mayor en las mujeres, que son quienes tienen mayores dificultades de conciliación de la vida personal y laboral y una brecha salarial manifiesta.

Finalmente, y ligada a la anterior, otra de las dificultades es la necesidad de desplazarse para reuniones, trabajo de campo, acciones de participación, etcétera, a municipios pequeños o zonas alejadas con poca o inexistente cobertura de transporte público (lo que hace obligatorio el uso de vehículo privado). Por cuestiones de género, el acceso a un vehículo privado y el uso del mismo es menor en el caso de las mujeres[8], porque tradicionalmente los hombres han tenido el rol de trabajador principal y, por tanto, la prioridad respecto a disponer del coche; por la menor capacidad adquisitiva de las mujeres derivada de la brecha salarial; y por las propias características del patrón de movilidad de las mujeres, diferente del de los hombres por diversos factores (trabajo reproductivo, percepción de la seguridad, sensibilidad frente a temas medioambientales[9], etc.).

Todo ello explica la notable diferencia entre hombres y mujeres en el urbanismo (nuevamente, referido a una visión más amplia del término: desde la propia planificación hasta el diseño urbano, el paisajismo, la participación o la regeneración urbana), sin importar el sector (Fig. 3). La diferencia se recorta algo en el sector público (12,5 % de hombres frente a 7,5 % de mujeres), pero sigue siendo muy elevada en el sector privado (38,3 % frente a 14,5 %) y cuando se compaginan ambas esferas.

Ellos, además, trabajan más horas semanales: 47,1 horas frente a 42,0 horas (5,1 horas más), cuando desempeñan su labor en el sector privado; y 49,2 horas frente a 44,8 horas (4,4 horas más), cuando compaginan el sector privado y el público (Fig. 4). Tan sólo en el sector público existe una igualdad de horarios entre mujeres y hombres, siendo además el sector con menor carga de horas semanales (39,6 horas de media).

También en cuanto a rentabilidad laboral destaca la administración pública, donde los ingresos medios superan los 31 200 euros, mientras que en el sector privado apenas alcanzan 23 000 euros y con una marcada brecha salarial de 5000 euros (27 000 euros en el caso de los hombres y 22 000 euros en el de las mujeres).

Es destacable la diferencia en cuanto a la percepción de las desigualdades del sector, puesto que si bien la mayoría de las mujeres (84,3 %) cree que existen desigualdades por cuestión de género en el desarrollo profesional, la mayoría de los hombres (58,9 %) cree que no o no sabe/no contesta (Fig. 5).

[6] Según los Anuarios del Ministerio de Trabajo y Economía social, en España, en el año 2023, estuvieron de excedencia por cuidado de familiares 7301 mujeres y 2440 hombres, y por cuidado de hijos/as 31 532 madres y 4750 padres.

[7] Según la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE), en España, en el año 2024, las personas ocupadas a tiempo parcial por el cuidado de menores, personas enfermas incapacitadas o mayores fueron 2 252 600 mujeres y 806 400 hombres; y por otras obligaciones familiares 167 500 mujeres y 28 000 hombres. A su vez, según la Encuesta de empleo del tiempo (2009-2010) del INE las mujeres dedicaban al hogar y la familia 4h 7 minutos y los hombres 1h 54 minutos.

[8] Según el Anuario Estadístico General de la Dirección General de Tráfico (DGT), en España, en el año 2023 había 12 097 595 conductoras y 15 816 977 conductores (censo total: con y sin licencia). Según el informe "Las mujeres y el seguro del automóvil" de la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA), las mujeres son las titulares de seguros de automóvil en un 26 %, y aparecen como primeras conductoras en el seguro en un 25,99 %.

[9] Según la base de datos de estadísticas de género del European Institute for Gender Equality (EIGE), en España, el porcentaje de mujeres que elige conductas y hábitos de consumo personales respetuosos con el medio ambiente optando por modos de transporte con bajas emisiones de carbono es mayor que el de los hombres (24,7 % frente al 20,9 %).

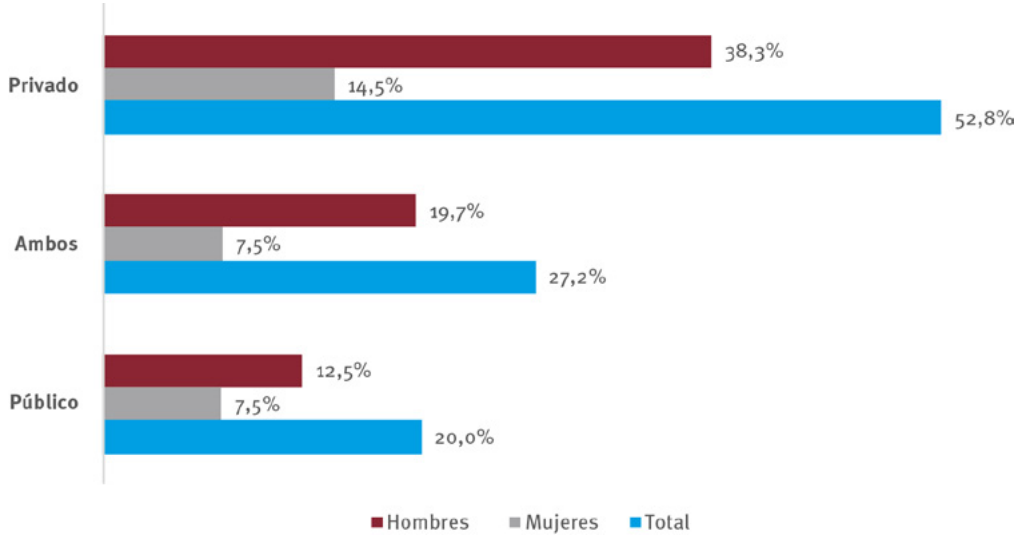


Fig. 3 / Sectores de trabajo de los y las profesionales que desarrollan alguna actividad relacionada con el urbanismo

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Arquitect@s 2018 (CSCAE, 2019)

	Horas semanales		
	Total	Hombre	Mujer
Privado	45,7 h	47,1 h	42,0 h
Ambos	48,0 h	49,2 h	44,8 h
Público	39,6 h	39,7 h	39,6 h

Fig. 4 / Dedicación de horas semanales de trabajo de los y las profesionales que desarrollan alguna actividad relacionada con el urbanismo

Fuente: CSCAE (2019). Encuesta Arquitect@s 2018. Resultados específicos para la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España. Junio 2019. Documento no publicado

	Total	Hombre	Mujer
Sí, y de manera específica en nuestro sector	13,9 %	6,2 %	30,6 %
Sí, pero en la línea de las existentes en nuestra sociedad en general	40,8 %	34,9 %	53,7 %
No	33,4 %	44,0 %	10,5 %
Ns/Nc	11,9 %	14,9 %	5,2 %

Fig. 5 / Existencia de desigualdades por cuestión de género en el desarrollo profesional, según sexo

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Arquitect@s 2018 (CSCAE, 2019)

4. La formación en el campo de la planificación urbana

A continuación, abordaremos la cuestión de la formación de los y las profesionales del urbanismo en España, con especial atención a quienes parten de la titulación en Arquitectura como base para ejercer la profesión, que sigue siendo el caso mayoritario[10]. Comenzaremos analizando la cuestión de la titulación, para luego abordar la formación en urbanismo que se imparte en los programas de grado y postgrado universitarios. Finalizaremos este capítulo refiriendo las competencias profesionales que, idealmente, deben adquirirse y cómo éstas se adquieren a través de la práctica profesional.

4.1. La titulación de urbanista

En la época en que se aprobó la Ley del Suelo de 1975, se asumía el carácter pluridisciplinar del trabajo de elaboración del planeamiento, si bien algunos autores consideraban que la Arquitectura era la disciplina mejor preparada

[10] Si bien no se dispone de datos estadísticos concretos, en las comisiones de urbanismo puede constatarse cómo una gran mayoría de los planes están suscritos por arquitectos y arquitectas.

para asumir las funciones de coordinación de las restantes disciplinas y mantener una perspectiva global en la elaboración de los planes urbanísticos seguida, en todo caso, por la Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (Parejo Alfonso, 1977). Así, tradicionalmente han sido arquitectos/as e ingenieros/as de caminos quienes han dirigido y firmado los planes urbanísticos, dado que en sus programas formativos disponían de un mayor número de asignaturas de urbanismo que otras titulaciones. Sin embargo, no existe una atribución legal de competencias explícita a arquitectos/as e ingenieros/as de caminos que ampare una exclusividad de estas titulaciones para firmar los planes urbanísticos, y la jurisprudencia tampoco ha aclarado esta cuestión[11].

Aunque el debate sobre la conveniencia de crear una titulación universitaria específica de "urbanista" o "planificador/a urbano/a" ha aparecido varias veces durante los últimos 50 años (Rodríguez-Bachiller, 1987; Pié, 2005), no ha llegado a materializarse por diversas circunstancias, y la realidad es que no existe una titulación específica en España, sino que el urbanismo es una parte minoritaria dentro de programas de estudios más amplios.

Ante la falta de una titulación propia, son varios los autores que defienden la idoneidad de la formación proyectual que aportan los arquitectos y las arquitectas como elemento clave en la planificación urbana, reforzando su intencionalidad transformadora del espacio (De Terán, 2005; Pié, 2005; Sabaté, 2019). Pero también es cierto que tanto arquitectos y arquitectas como ingenieros e ingenieras, carecen de conocimientos y competencias de carácter analítico propios de las ciencias sociales, también relevantes para entender las dinámicas urbanas (Capel, 2011). Así, el mero hecho de poseer la titulación en Arquitectura no garantiza poseer los conocimientos suficientes para redactar un plan urbanístico, ya sea de carácter general o de desarrollo.

[11] A diferencia del sector de la edificación, donde la cuestión de la titulación habilitante para suscribir proyectos está delimitada, en el campo del planeamiento no existe una limitación, tal vez porque la aprobación de los planes urbanísticos siempre corresponde a las administraciones públicas y, por tanto, son éstas las que asumen la responsabilidad sobre su contenido e idoneidad. Tan solo alguna comunidad autónoma ha regulado esta cuestión, como es el caso del 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, que en su artículo 85 impone la obligación de que los equipos redactores cuenten al menos con una persona titulada en Arquitectura o en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.

4.2. Insuficiente formación en el primer y segundo ciclo universitario

Hasta 1989, la carrera de Arquitectura tenía una especialización en Urbanismo que, si bien no aportaba un especial valor a efectos competenciales para la persona titulada, sí incorporaba un repaso transversal de otras disciplinas que intervienen en la planificación urbana, en general, procedentes de las ciencias sociales y medioambientales. Sin embargo, a partir de la Ley de Reforma Universitaria de aquel año, las especializaciones desaparecieron y la formación en urbanismo redujo su peso en el programa de Arquitectura. Además, en los planes de estudios de las escuelas, la formación en urbanismo, al ser obligatoria, se orientó a formar la sensibilidad "urbana" de los arquitectos y las arquitectas para la realización de proyectos (Pié, 2005), dejando de lado la capacitación de profesionales capaces de coordinar equipos multidisciplinares, de abordar la complejidad de las ciudades y territorios, o utilizar las técnicas normativas en beneficio del plan. Los planes de estudios actuales, adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) no han cambiado el enfoque y se sigue apostando por una titulación generalista en los dos primeros ciclos que prioriza la cultura del objeto arquitectónico, el "urbanismo para arquitectos/as", dejando en desventaja a quienes quieren dedicarse a la planificación urbana, pues necesitarán una formación adicional después de muchos años de estudios (Pié, 2005; Matilla, 2014).

Otra de las consecuencias de esta evolución es la escasa diversidad dentro del área de conocimiento de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Un estudio reciente muestra que existe una baja transdisciplinariedad en cuanto a la formación de origen del profesorado de esta área (Soria-Lara & al, 2022): una amplia mayoría del profesorado procede de la Arquitectura (71%) y de la Ingeniería de Caminos (15%), situación que viene a confirmar el papel de la enseñanza del urbanismo como un conocimiento al servicio de la arquitectura o la ingeniería, en vez de promover la visión transdisciplinar que requiere la planificación urbana.

4.3. Formación complementaria

Por los motivos explicados, resulta imposible que contenidos como la gestión urbanística (valoraciones urbanas, coeficientes de ponderación, procesos de reparcelación…), los estudios económico-financieros o de la sostenibilidad económica, el planeamiento territorial, o la

profusa legislación estatal o autonómica, urbanística o sectorial, sean objeto de estudio en la carrera de Arquitectura. Por otra parte, enfoques actuales como las agendas urbanas, los objetivos de desarrollo sostenible, la inclusividad, la regeneración, etcétera, sin el conocimiento de la técnica del planeamiento territorial o urbano, ni la adaptación del marco legislativo, corren el riesgo de quedarse en buenas intenciones, sin aplicación práctica. Es imprescindible una formación adicional que, básicamente, los y las profesionales logran de tres formas: realizando un nuevo máster universitario; realizando alguno de los cursos que ofrecen administraciones y entidades profesionales; o "aprender haciendo" a través de la práctica profesional en un despacho de urbanistas. Tres caminos no excluyentes entre sí, sino generalmente complementarios.

Las universidades abordaron el problema de la falta de formación en urbanismo desde la reforma universitaria de 1989, creando numerosos másteres relacionados con el tema. Actualmente, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA, 2024) tiene registrados cerca de treinta títulos de máster de carácter generalista sobre la planificación urbana o la ordenación del territorio, y a ellos se suma una amplia oferta de másteres de formación especializada en áreas relacionadas como el derecho urbanístico, el desarrollo urbano sostenible, la movilidad urbana o la antropología urbana, por citar algunos.

En paralelo, existen numerosos cursos de urbanismo promovidos por administraciones públicas y/o asociaciones profesionales, a veces organizados con las universidades y otras veces al margen de ellas. Una mayoría del alumnado de estos cursos es personal funcionario, que se ve en la necesidad de ampliar sus conocimientos prácticos sobre urbanismo cuando es asignado a un puesto relacionado con la materia[12]. En cambio, las personas profesionales autónomas o por cuenta ajena tienen menos oportunidades de acceso a la formación, por falta de tiempo o de recursos económicos, a pesar de que son estos profesionales quienes redactan la mayoría de los planes urbanísticos.

Esto nos lleva a la tercera vía formativa: "aprender haciendo". Esta ha sido desde hace mucho tiempo la forma en que las personas jóvenes interesadas en el urbanismo han aprendido el oficio, trabajando en despachos profesionales sobre casos reales. Un sistema no exento de riesgos, por cuanto se trata de una formación no estructurada y que puede arrastrar malas prácticas o una falta de actualización de conocimientos y herramientas, además de ciertas situaciones de explotación e inseguridad laboral (Echarte, 2014).

A todo ello se une la progresiva divergencia en las normas y "costumbres" de unas comunidades autónomas a otras, que derivan en la necesidad de conocer las peculiaridades regionales para poder redactar planes urbanísticos. En esta cuestión existe una clara divergencia entre las comunidades de mayor tamaño y población, donde existe un público interesado numeroso y más opciones de formación; frente a las comunidades autónomas de menor tamaño, donde hay pocas personas dedicadas a la planificación urbana y escasas oportunidades formativas. Asumiendo que es poco probable la vuelta a un sistema de planificación urbana cohesionado a nivel nacional, los y las profesionales del urbanismo necesitan una formación continua que les permita adaptarse a los cambios en las reglas y modos de planificar entre territorios, pero también para adaptarse a los cíclicos cambios normativos dentro de un mismo territorio.

En definitiva, la formación de profesionales capaces de elaborar, tramitar y lograr la aprobación de los planes urbanísticos depende de un sistema no estructurado, formado por una combinación de másteres más o menos adaptados a la realidad, cursos específicos adaptados al caso de ciertas regiones y de un aprendizaje práctico cada vez más escaso. En este sentido, el balance de las últimas décadas es más bien sombrío, con un panorama menos claro que hace 50 años, cuando los arquitectos y las arquitectas salían de las escuelas con una formación más sólida en urbanismo y, además, existían unos pocos cursos de especialización[13] que complementaban la formación necesaria para trabajar en cualquier territorio.

4.4. Capacidades profesionales necesarias

Hoy día, los y las urbanistas se enfrentan a una práctica más compleja e imprevisible, donde la capacidad predictiva del planeamiento debe evolucionar a la generación de estructuras flexibles capaces de adaptarse a distintos

[12] La teoría la conoce, al menos en su parte legislativa, puesto que la normativa del suelo suele formar parte de los temarios de oposiciones.

[13] En especial el curso de Técnico Urbanista que impartía el Instituto Nacional de la Administración Pública, ya desaparecido.

escenarios (Sabaté, 2019). Los cambios en el contexto de la planificación son similares en el ámbito europeo, motivo por el cual el Consejo Europeo de Urbanistas[14] elaboró hace unos años la Guía de Competencias Profesionales en Urbanismo (ECTP-CEU, 2017), donde trata de establecer las competencias básicas en el marco de la Unión Europea. Esta guía identifica tres necesidades de capacitación principales:

- Pensamiento crítico y comprensión de los fundamentos del urbanismo y su base teórica y legal, incluida la legitimidad y justificación de la intervención desde el planeamiento urbanístico.
- Conocimiento de los sistemas físicos que dan forma a la sociedad y el medio ambiente basados en el conocimiento de sus relaciones internas.
- Competencias técnicas y creativas necesarias para participar en la práctica urbanística. (ECTP-CEU, 2017)

La guía recopila las diversas facetas a las que se pueden enfrentar los y las profesionales del urbanismo en una variedad de países europeos que tienen normas, sistemas de formación y contextos diferentes. Un buen número de las competencias señaladas en la guía son muy débiles en la formación de los arquitectos y las arquitectas en el estado español: trabajo colaborativo y multidisciplinario; capacidad de mediación entre las diferentes posturas del resto de agentes; capacidad de escucha y comunicación adaptados a la audiencia; identificación de personas interesadas y agentes sociales; comprensión de los conflictos; o construcción de relaciones (ECTP-CEU, 2017). Muchas de estas capacidades están, incluso, en contradicción con la visión tradicional del arquitecto/a como autor/a individual de soluciones basadas en su mera capacidad creativa, lo que hace si cabe más necesario para el/la arquitecto/a urbanista "desaprender" ciertos enfoques profesionales y adaptarse a un entorno en el que es un/a colaborador/a de un proyecto colectivo (Matilla, 2014).

4.5. Formación práctica y la falta de relevo generacional

El sistema de aprendizaje práctico en estudios profesionales entró en crisis con el inicio del siglo XXI, por dos motivos que han sido consecutivos en el tiempo. En primer lugar, el planeamiento urbanístico ha tenido poco atractivo para los y las estudiantes de arquitectura, tanto por su escaso peso en las escuelas frente al "urbanismo para arquitectos/as", como por el brillo de la arquitectura "de autor/a", símbolo de fama y éxito que caracterizó los años 90 y principios del siglo XXI en España, frente a un urbanismo más asociado a la burocracia o incluso a la corrupción (Pié, 2005; Capel, 2011). En segundo lugar, la reducción de la carga de trabajo de los despachos de urbanismo a partir de 2008 limitó significativamente las oportunidades de que personas recién tituladas pudieran acceder a una primera experiencia laboral en el campo de la planificación urbana.

Ambos factores se han recuperado en cierta medida: el planeamiento no está tan desprestigiado socialmente, siendo de hecho la llave para la solución de muchos de los problemas urbanos actuales[15]; y se percibe una cierta recuperación de la actividad en los últimos años[16]. Sin embargo, el largo periodo de tiempo transcurrido ha supuesto la pérdida de toda una generación de urbanistas, dejando una cierta incertidumbre sobre el reemplazo de los/las profesionales, ya de cierta edad, que siguen elaborando los planes urbanísticos y que llegan a su jubilación sin transmitir su saber y experiencia a una nueva generación (Matilla, 2014).

5. Una actividad al servicio de la administración

Buena parte de la situación que, como vamos viendo, adolece la profesión del urbanismo estriba en el proceder de la administración, entendida en su acepción más genérica. Las siguientes líneas pretenden desgranar y justificar diferentes "modos de actuar" que, convertidos en pauta

[14] El Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP-CEU) reúne a las principales asociaciones profesionales de urbanistas de Europa. Forman parte del CEU, como miembro de pleno derecho, la Asociación Española de Técnicos Urbanistas, y como miembro observador, la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España.

[15] No en vano, legislaciones sectoriales de todo tipo acuden al planeamiento general para implantar sus nuevas medidas en campos como el cambio climático o la igualdad de género.

[16] Recuperación que no se aprecia todavía en el gráfico mostrado al inicio del artículo (Fig. 1), debido a que suelen pasar varios años desde que se contrata el planeamiento hasta que se aprueba definitivamente.

general en el día a día de la contratación o la tramitación de los diferentes instrumentos urbanísticos, motivan la aseveración anterior.

5.1. Urbanistas como personal de la administración

Al hablar de urbanismo y administración la primera relación sobre la que reflexionar es la de su propio personal. Su remuneración económica, adecuada dada la sistematizada y normalizada organización de las plantillas públicas de nuestras administraciones, reporta estabilidad laboral y económica a esta faceta profesional de los y las urbanistas, un aspecto que se debe poner de relieve[17].

Aunque no se debe generalizar, en puntos anteriores ya se ha podido observar cómo la coyuntura económica -intensificada tras la burbuja inmobiliaria- y la dificultad para ejercer la profesión, ha acentuado que se convierta en un "refugio deseado" como solución laboral al favorecer cuestiones tan básicas como la remuneración o la conciliación. Pero el modo de acceso y/o promociones internas no son siempre garantes de una profesionalización en la materia. En el peor de los casos la falta vocacional deriva en una formación insuficiente en esta materia tan específica como es el urbanismo, y las cuestiones de fondo pierden peso frente a cuestiones de índole meramente formal. La extralimitación de funciones acostumbra a ser un último aspecto visible en el quehacer profesional: las determinaciones vinculantes se entremezclan de forma habitual con las sugeridas, como, por ejemplo, en la elaboración de informes sobre instrumentos urbanísticos, lo que dificulta un avance adecuado de los trabajos.

La depurada organización de la administración resulta un inconveniente, no obstante, en determinadas situaciones como el refuerzo de personal a la hora de afrontar trabajos extraordinarios. Resulta habitual que, ante el sobreesfuerzo que conlleva la revisión de un planeamiento general, sea la misma plantilla la que deba asumir el trabajo de elaboración de pliegos técnicos, fijación de criterios y objetivos, dirección y supervisión de documentos en las diferentes fases del proceso, tramitación interna del expediente y ante otras administraciones sectoriales, coorganización de los procesos de participación, comunicación y resolución de consultas, etcétera[18]. Por lo que aventuramos ya que la paralización o retraso en la tramitación de los instrumentos de planeamiento no tiene un único motivo.

5.2. Las licitaciones públicas

La segunda relación a considerar es la de la Administración con la profesión liberal. El grueso de trabajos de urbanismo que se desarrollan en nuestro país requiere a día de hoy la contratación de profesionales liberales. Sin embargo, desde el inicio de esta relación se detectan inconsistencias que no redundan en la optimización de los recursos públicos. A pesar del marco abierto que establece la legislación[19], los pliegos de licitación abusan de copiarse los unos a los otros sin mayor reflexión, y no exploran las posibilidades que la misma ofrece. Aún a pesar de que en función de las diferentes modalidades de contratación pública procedan unas u otras, se señalan las siguientes: consideración de los trabajos de urbanismo como de especial complejidad[20], comités de personas expertas en la valoración de las propuestas técnicas, diferenciación de lotes de contratación[21], criterios de valoración objetivos más allá de la oferta económica (que ha pervertido las adjudicaciones de los trabajos hasta convertirlas en meras subastas al mejor precio), la posibilidad de considerar modificaciones en los contratos, previsiones

[17] Todo ello sin perjuicio de los necesarios procesos de consolidación pendientes, a efectos de minimizar la interinidad en la administración pública española; así como aquellos casos en que las administraciones municipales recurren a la contratación de profesionales mediante contratos de servicios por ratios horas/semana.

[18] Situación agravada en los municipios de pequeña dimensión, en los que aun contando con personal funcionario/a de carrera, las diferentes facetas profesionales a acometer recaen en una sola persona (planificación, gestión, licencias, disciplina, actividades…).

[19] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

[20] En este sentido, la nueva redacción dada al artículo 183.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la reciente Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura en su Disposición final primera, insiste en la cuestión y aclara que es el órgano de contratación el que "podrá tomar en consideración la existencia de condicionantes técnicos, medioambientales, paisajísticos, funcionales, urbanísticos o de otra índole que precisen de una especial respuesta, innovación u originalidad en aras a obtener prestaciones de gran calidad".

[21] Por ejemplo, diferenciar el bloque urbanístico, el ambiental, el de la participación ciudadana, etcétera, justificado por ser diferentes áreas o campos de conocimiento dentro del planeamiento. Esta solución evitará que se haya de integrar en un equipo tanta diversidad de profesionales para licitar y se incremente el acceso a la profesión y la competencia, en un evidente *win-win* de lo privado y lo público, al elegirse en cada lote lo mejor de cada gremio, que luego tan sólo han de tener una adecuada coordinación

en caso de normativas sobrevenidas durante el proceso de tramitación, suspensión de los trabajos (como por ejemplo durante periodos electorales), etcétera.

Por el contrario, los pliegos tienden a ser garantistas en base a requerir una solvencia profesional excesiva para el trabajo objeto de licitación. Un ejemplo habitual es requerir para la redacción de un plan general de determinada población, la aprobación definitiva como redactor/a principal de uno o varios planes generales de municipios con mayor población: no es válido haber colaborado en municipios de parecida entidad, o haber superado la fase de aprobación inicial en la que los documentos ya se han elaborado en su integridad y la solvencia quedaría probada[22]. Esta cuestión limita la concurrencia e impide el acceso a personas jóvenes, pero aún más las solvencias económicas solicitadas, dado que es habitual requerir seguros por responsabilidad profesional que superan ampliamente la cuantía del contrato objeto de licitación (en algunos pliegos se requieren seguros de responsabilidad civil general, que no profesional…), o importes de volumen de negocio anual iguales o superiores al importe total del contrato (sin tener en cuenta que dicho contrato se prevé desarrollar en varias anualidades y, por lo tanto, procedería una petición parcial del importe).

Además, las licitaciones incurren en otras contradicciones, como estimar el presupuesto base según los mínimos establecidos en los correspondientes convenios laborales para, sin embargo, puntuar mejoras evaluables automáticamente no incluidas en el precio, tales como servicios adicionales de asistencia técnica complementaria por un periodo de tiempo determinado, hacerse cargo de la elaboración y mantenimiento de páginas webs específicas, ampliación de las actuaciones de participación previstas en los pliegos u otras.

Así las cosas, empieza a ser habitual encontrar licitaciones de planeamiento urbano que se declaran desiertas o con uno o dos equipos presentados a concurso[23], cifra aparentemente escasa en los casos en que por sus características han de seguir el "procedimiento abierto" (la mayoría de los instrumentos de planeamiento: planes especiales, parciales, planes generales, de ordenación del territorio…); es decir, menos concurrencia que en un "procedimiento negociado sin publicidad", para los que la legislación[24] dispone un mínimo de tres equipos.

5.3. Trabajar desde la incertidumbre: plazos, volumen de trabajo y cambios de contexto.

Los plazos de tramitación, tantas veces incumplidos, son un motivo por el que los equipos profesionales reniegan del urbanismo. Informes sectoriales que se dilatan en exceso, incluso superando los plazos legalmente establecidos; o procesos de tramitación con dispar evolución en función de si coinciden con procesos electorales, son algunos ejemplos que generan incertidumbre en la profesión.

Lo es también el hecho de desconocer a ciencia cierta la cantidad de trabajo, pues es habitual que los vaivenes políticos requieran de varias versiones en fases del trabajo como los avances o los documentos para la aprobación inicial. A su vez, las exposiciones al público requieren de actuaciones de participación ciudadana no siempre previstas desde los pliegos y, sobre todo, la gran incertidumbre del volumen de trabajo que el equipo ha de asumir, en función del número de alegaciones y la dificultad de análisis y contestación que las mismas puedan generar. Pese a la existencia de mecanismos o formas de contratación más abiertas y flexibles, los pliegos y sus condiciones son de partida siempre fijos y resultan inamovibles a lo largo de unos trabajos que evolucionan de manera dispar.

Los trabajos de planeamiento dependen de mayorías políticas para su aprobación, por lo que sin acuerdo político el trabajo técnico puede verse abocado a una vía muerta. La lenta tramitación de los mismos no acompasa bien con los ciclos electorales, lo que provoca que trabajos planteados por un equipo de gobierno concreto y que respondan a su visión urbana, puedan no tener continuidad en el siguiente mandato. Es, en definitiva, otro de los motivos por los que los trabajos

[22] Son escasos los pliegos que establecen como suficiente, a efectos de justificar la solvencia técnica del equipo, la aprobación inicial de un documento y que sea suficiente la colaboración en dicho trabajo, no la dirección del mismo. Como paradigma de buena práctica podemos mencionar la licitación del Plan General de Arrigorriaga (Bizkaia), que tras recurso del COAVN, fue modificado en ese sentido (si bien, exigía una experiencia mínima del director del equipo de 10 años).

[23] Como ejemplo singular de licitación desierta, puede citarse en el ámbito vasco la del Plan General de Etxebarri (Bizkaia), que resultó desierta por dos veces consecutivas, hasta su adjudicación en tercera ronda al único equipo presentado. Otras licitaciones de planeamiento general que han quedado desiertas han sido las de Vigo, Toledo, Villena, Catarroja, Getxo, Balmaseda, o Galdames, entre otras.

[24] Artículo 169 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

se dilatan por encima de los plazos óptimos, es decir, aquellos que como mínimo y con el procedimiento establecido en la legislación urbanística correspondiente, se precisan para la tramitación de cada instrumento de planeamiento.

De entre las consecuencias fundamentales hay que destacar la variación de los condicionantes de partida, como la situación socio-económica que tanto puede influir en el propio objeto del trabajo; o la necesaria integración de normativa sobrevenida y que puede conducir a un parcheo y a la pérdida de armonía en el documento técnico. Todo ello, sin perjuicio de la repercusión en sí que para la sociedad conlleva una aplicación desfasada de las políticas o discurso urbano que se pretende aplicar, o las consecuencias para el mercado inmobiliario, las inversiones a acometer, etcétera.

Pese a los vaivenes descritos, los contratos no sólo no acostumbran a disponer de reajustes económicos, sino que es recurrente que las licitaciones carezcan incluso de una adecuada justificación del "valor estimado del contrato" en su origen, como determina la legislación, "con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen". Ni qué decir de la habitualmente inexplorada posibilidad de realizar "estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran en activo (…)"[25] que posibilitarían un acercamiento a la realidad del negocio.

5.4. Judicialización del urbanismo y la anulación de los planes

A las cuestiones anteriores se ha de sumar la tendencia, creciente, a recurrir en sede judicial los planeamientos recién aprobados. La complejidad en la tramitación favorece recursos enfocados en la "forma", que logran la anulación íntegra del mismo (solicitud, emisión atemporal o carencia de algún informe o actuación de participación, plazos expirados…); si bien el interés de quien demanda puede responder a otros intereses enfocados en el "fondo", desligados del motivo de recurso (económicos, ambientales, de oposición política…)[26]. La anulación de la totalidad del documento urbanístico, a veces por la mera omisión de un informe irrelevante y/o que requiera de ajustes no sustanciales, ha provocado una necesaria reacción cuya respuesta más relevante es, precisamente, legislativa: la comúnmente conocida como Ley de "mortandad del urbanismo". Planteada finalmente como una modificación de la Ley del Suelo (y Rehabilitación Urbana) estatal, tiene por objeto favorecer alternativas como el ajuste o corrección del planeamiento tras su aprobación (en función del caso y alcance del motivo de inadecuación), frente a su anulación[27].

Más allá del debate político y de las opiniones vertidas por diferentes agentes implicados/as en la planificación urbana (el grupo que mayor oposición ha planteado a la tramitación legislativa ha sido el colectivo ecologista), se quiere hacer aquí la reflexión sobre la vuelta atrás que se produce con la anulación integral de un planeamiento. Dando por descontado la necesaria corrección del aspecto objeto de litigio, anular la totalidad lleva aparejada la recuperación de un planeamiento desfasado en cuanto a modelo urbano (en muchos casos, supone la vuelta a modelos expansionistas que los nuevos planes ya matizan, incluso desclasificando suelos no desarrollados), alejados de la técnica urbanística actual, sin implementar en la normativa u ordenanzas visiones transversales actuales (inclusividad o bioclimatismo, por ejemplo), que no contaron con los procesos participativos actuales, con una escasa protección del patrimonio cultural y un trato indiferente con respecto al suelo rural, etcétera, que para nada favorece a la ordenación territorial y urbana.

5.5. Falta de flexibilidad en el planeamiento.

Los largos procesos antes descritos derivan en un planeamiento que, sin embargo, acostumbra a nacer desfasado, pues los condicionantes y necesidades (sociales, económicos, ambientales) sobre los que se generó han cambiado (De La Cruz, 2023). Tanto esfuerzo, además, no tiene como resultado documentos y planteamientos abiertos, flexibles, ya que la técnica urbanística y el marco legislativo tiende a acotar los márgenes en el planeamiento urbanístico.

[25] Artículos 116 y 115, respectivamente, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

[26] Son múltiples los ejemplos de Planes Generales anulados, como los de Santander, Jaén, múltiples municipios de Andalucía, Laredo, Hondarribi/Fuenterrabía, Lezama, Ziortza y otros.

[27] En el momento en que se redacta este artículo, han fracasado dos intentos de aprobación de esta Ley. El primero no llegó a votarse en el Congreso de los Diputados, pues fue retirado en mayo de 2024 por la falta de apoyos parlamentarios suficientes, mientras que el segundo intento, en febrero de 2025, supuso el rechazo de la norma por una mayoría de votos en contra.

Somos deudores/as del modelo instaurado con la Ley de 1956, que las evoluciones posteriores no han conseguido transformar. La posibilidad de planificar con modelos basados en la adaptación de las ordenaciones y la gestión, en que se asiente lo estructural y delegue el desarrollo, basando sus determinaciones en horquillas posibles (frente a la determinación rígida), la posibilidad de redelimitar (ámbitos, dotaciones, infraestructuras…), o acometer ajustes desde la situación coyuntural es una necesidad ampliamente demandada desde el campo profesional. Un planeamiento continuo, frente al concepto de modelo cerrado y estático del planeamiento general actual, en algunos casos incapaz de integrar incluso las determinaciones del planeamiento territorial sobrevenido. Trabajamos con leyes en las que el "café para todos/as" no da margen al ajuste de dotaciones, ni contempla la variación en la exigencia de las plusvalías, o de la vivienda protegida, etcétera, según el caso y sin que por ello se deba perder la visión e interés de lo público (la función social del urbanismo). Este marco legislativo, y también quienes lo aplicamos, seguimos anclados en formas de pensar basadas en el desarrollo de nueva ciudad, y no en cómo trabajar sobre la ciudad consolidada.

6. Conclusiones

Hace 50 años explicaba Fernando de Terán el alto grado de conocimiento y especialización que requiere la profesión, conocimiento que se logra por acumulación tras una larga y tortuosa carrera profesional. Un conocimiento imposible de transmitir a nuevas generaciones si no es con mucha carrera de aprendizaje en despachos profesionales o en la administración, e intransferible desde universidades o cursos especializados (De Terán, 1978). Transcurrido el primer cuarto del siglo XXI, la situación es aún más compleja, con importantes cambios en el contexto en el que se desenvuelve la planificación urbana. Unos cambios que están provocado la adaptación del marco técnico y jurídico, si bien más despacio de lo deseable, generando una considerable incertidumbre. Esta situación influye en el desarrollo de la profesión de los arquitectos y las arquitectas urbanistas, un campo profesional en crisis que necesita resolver importantes retos para poder ofrecer su innegable servicio a la sociedad de forma digna y estable.

En primer lugar, es necesario revisar la composición, estructura organizativa y funcionamiento de los equipos de trabajo, puesto que está íntimamente ligado con la calidad y el rendimiento empresarial, y genera muchas de las dificultades de acceso a la profesión y desigualdades del sector. Pero esa revisión no puede ser acometida única y exclusivamente por quienes trabajan como profesionales liberales del sector y sus órganos de representación (los colegios profesionales), sino que debe ir de la mano de la administración, principal promotora de los trabajos de planificación urbana. Es básico actualizar los precios de contratación y ajustarlos a las horas y personal requerido, y revisar muchas de las condiciones de las licitaciones referidas a los fraccionamientos de pagos, los perfiles profesionales, la relación empresarial entre los mismos, los plazos reales, o el número de reuniones y revisiones. Sería una buena oportunidad para afrontar como sociedad los retos del relevo generacional o de las desigualdades entre mujeres y hombres, con fórmulas que permitan abordar de manera compartida cuestiones como la estabilidad laboral o la formación continua, y que no quede única y exclusivamente a merced de la voluntad y medios de las pequeñas empresas, muchas de ellas microempresas, del sector.

En segundo lugar, el sistema formal universitario resulta ineficiente en cuanto a la formación de base para los y las profesionales del urbanismo, que antes deben cursar un primer y un segundo ciclo para alcanzar una titulación de Arquitecto/a o Ingeniero/a, donde la formación en urbanismo es secundaria frente a un conjunto de conocimientos principales que probablemente no aplicarán, y que deja importantes lagunas curriculares que deberán completar posteriormente. La necesaria renovación generacional de la profesión debe partir de un marco formativo universitario clarificado y coherente, donde la planificación urbana recupere la importancia que tuvo en el pasado en los estudios de Arquitectura o bien se establezcan itinerarios alternativos que permitan la formación de urbanistas con una visión transdisciplinar y adaptados a los nuevos paradigmas de la planificación.

Finalmente, la administración pública debe hacer mejoras en cuestiones clave, desde la tramitación de los instrumentos de planeamiento (reducción de plazos, simplificación de procesos, centralización y precisión de informes sectoriales y adopción de criterios estables), hasta la contratación de los equipos técnicos que los han de desarrollar (adaptabilidad del contrato a realidades cambiantes, equipos cualificados por cada área de conocimiento, mayor integración de jóvenes profesionales y mejores condiciones económicas), pasando por el fortalecimiento de las propias plantillas técnicas de la administración, que deben dar respuesta a una complejidad creciente. Pero sobre todo,

es necesario el reconocimiento a los y las profesionales que desarrollan la actividad desde las esferas pública y privada, para recuperar un urbanismo con discurso, capaz de adaptarse a contextos cambiantes, con modelos flexibles que abandonen la rigidez y con un enfoque adecuado para cada caso, bien sea la intervención en la ciudad consolidada, bien el cada vez más improbable desarrollo de nuevos suelos.

La crisis en la que se encuentra la actividad profesional contrasta con el interés internacional que en los últimos años están cobrando las políticas urbanas como vehículo para una transformación social y económica que permita atender los grandes retos sociales y medioambientales del planeta. También en nuestro país las cuestiones urbanas están en el centro del debate, desde la gentrificación de los centros históricos, a la movilidad sostenible, pasando por el uso del espacio públicos o el perenne problema de la vivienda, entre otras. Es por tanto un tiempo de oportunidad para que la profesión se rearme con nuevos instrumentos y mejore sus condiciones de trabajo, cuestión en la que depende de las administraciones públicas, a las cuales sirve, con el fin de convertirse en una actividad atractiva, sobre todo para las personas jóvenes y las mujeres, y digna, en consonancia con su importante relevancia social en la defensa del interés público y el bien común.

7. Bibliografía

Capel, H. (2011): Los arquitectos como agentes urbanos y la enseñanza del urbanismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 43(169-0), 611–622. Texto disponible en https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76088

De La Cruz Mera, A. (2023): Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 649–666. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5

De las Rivas Sanz, J. L. (2023): El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 725–740. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.10

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (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. *Cuadernos De Investigación Urbanística*, 138, 1-102. DOI: https://doi.org/10.20868/ciur.2021.138.4730

De Terán, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*. Gustavo Gili. ISBN 8425207118.

De Terán, F. (2005): Sobre la enseñanza del urbanismo en España. *Urban, 10*, 8-11. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/364

Echarte, J. M. (2014): Sobre el oficio del urbanista: olvidos, explotación y precariedad. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, Núm. 57 (enero 2014), p. 113-115, ISSN 2013-7958). https://ddd.uab.cat/pub/prmb/prmb_a2014m1n57/prmb_a2014m1n57p9iSPA.pdf

ECTP-CEU. (2017): *Guía Competencias Profesionales Urbanismo*. ECTP-CEU. https://archive.ectp-ceu.eu/ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/ECTP-CEU%20Guidelines%20on%20Professional%20Competences-ES.pdf
[Consulta: mayo 2024]

Górgolas Martín, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: "una amistad peligrosa". *Cuadernos De Investigación Urbanística*, 111. https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536

Hernández Aja, A. & González García, I. (2023): En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 635–648. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.4

Jornet, S. (2023): La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 741–756. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.11

Matilla, X. (2014) La enseñanza del urbanismo como proceso generador de cambio. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, Núm. 57 (enero 2014), p. 110-113, ISSN 2013-7958. https://ddd.uab.cat/pub/prmb/prmb_a2014m1n57/prmb_a2014m1n57p6iSPA.pdf

Parejo Alfonso, L. (1977): Las competencias profesionales en los proyectos de urbanismo. *Revista de Administración Pública*, 83, pp. 235-280. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/229891977083235.pdf

Pié, R. (2005): La titulación de Urbanismo en España: una nueva oportunidad. *Urban*, *10*, 43-56. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/368

Rando Burgos, E. (2020): Participación ciudadana y urbanismo. *Revista española de la transparencia,* nº 10, 10 (Primer semestre. Enero - Junio 2020), págs. 65-96. ISSN-e 2444-2607. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7591718.pdf

Rodríguez-Bachiller, A. (1987): La enseñanza del urbanismo: Una transición interrumpida. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (74), 3–17. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82205

Sabaté Bel, J. (2019): Posibles implicaciones en la enseñanza del urbanismo (I): nuevos paradigmas hasta el cambio de siglo En *ACE: Architecture, City and Environment*, 14 (41): 61-82, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.5821/ace.14.41.8186
ISSN: 1886-4805.

Soria-Lara, J. A. & Valenzuela-Montes, L. M. & Temes-Cordovez, R. (2021): Una mirada al área de Urbanística y Ordenación del Territorio a través de un sondeo a su profesorado. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 54(211), 3–18. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.1

8. Referencias a otros recursos/ Fuentes documentales

ANECA (2024): *Listado de títulos universitarios*. Recurso en línea: https://srv.aneca.es/ListadoTitulos/busqueda-titulaciones
[Consulta: junio 2024].

CSCAE (2019): *Encuesta Arquitect@s 2018. Resultados específicos para la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España*. Junio 2019. Documento no publicado.

Ministerio de Trabajo y Economía social. *Anuarios de Estadísticas del Ministerio*. Recurso en línea: https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/anuarios/index.htm

INE. *Encuesta de Población Activa*. Recurso en línea: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&idp=1254735976595

INE. *Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010*. Recurso en línea: https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t25/e447/a2009-2010/p05/&file=pcaxis&L=0

DGT (2023): *Anuario Estadístico General 2023*. Recurso en línea: https://www.dgt.es/menusecundario/dgt-en-cifras/dgt-en-cifras-resultados/dgt-en-cifras-detalle/Anuario-Estadistico-General-2023/

UNESPA (2022): *Las mujeres y el seguro del automóvil. Datos 2020*. Recurso en línea: https://www.unespa.es/main-files/uploads/2022/09/Las-mujeres-y-el-seguro-del-automovil.-Datos-2020-FINAL.pdf

EIGE. *Gender Statistics Database. EIGE surveys. Survey of gender gaps in unpaid care, individual and social activities. Transport and consumption habits. Frequency of choosing environmentally friendly behaviours and personal consumption habits*. Recurso en línea: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/eige_gap_trans__ggs_trans_consumption/bar/year:2022/geo:EU27_2020,BE,BG,CZ,DK,DE,EE,IE,EL,ES,FR,HR,IT,CY,LV,LT,LU,HU,MT,NL,AT,PL,PT,RO,SI,SK,FI,SE/sex:M,W/time_frequency:DAILY/env_choices:LOW_CARBON

LEY 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del parlamento europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 272, de 9 de noviembre de 2017. Consulta del texto consolidado a fecha de 30/07/2024. https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con

LEY 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura. *Boletín Oficial del Estado*, 142, de 15 de junio de 2022, Consulta del texto consolidado a fecha de 30/07/2024. https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/14/9/con

9. Listado de Acrónimos/Siglas

AETU	Asociación Española de Técnicos Urbanistas
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
AVNAU	Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas
CSCAE	Consejo Superior de los Colegios Oficiales de Arquitectos de España
DGT	Dirección General de Tráfico
ECTP-CEU	Consejo Europeo de Urbanistas
EIGE	European Institute for Gender Equality
EPA	Encuesta de Población Activa
INE	Instituto Nacional de Estadística
RAE	Real Academia Española
SIG	Sistema de Información Geográfica
UAAU	Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España
UNESPA	Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras
UTE	Unión Temporal de Empresas

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 857-876
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.19

CC BY-NC-ND



Madrid 1975-2025: cincuenta años de desarrollo y transformación urbana

Álvaro Ardura-Urquiaga [1]
Ramón López-de-Lucio [2]
Wady César Zúñiga-Simón [3]

[1] Profesor Permanente Laboral
[2] Catedrático emérito
[3] Investigador predoctoral
[1] [2] [3] Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

Resumen: Entre 1975 y 2025, entre finales de la dictadura y la actualidad, el municipio de Madrid ha experimentado una intensa transformación urbana en la que la población en las dos fechas extremas del intervalo apenas se ha modificado, sobre los tres millones de habitantes. Sí ha cambiado, sin embargo, significativamente la extensión territorial de sus tejidos urbanos. Entre medias, la redacción y aprobación de dos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU 1985 y 1997) han contribuido a reconfigurar la ciudad. Sin embargo, el artículo sostiene que gran parte de esta transformación se ha propiciado por actuaciones extraordinarias no previstas, al menos enteramente, en estos documentos de planeamiento.

Palabras clave: Madrid; Desarrollo urbano; Transformación urbana.

Recibido: 17.10.2024; Revisado: 19.02.2025

Correo electrónico (1) alvaro.ardura@upm.es; N.º ORCID: http://orcid.org/0000-0002-7485-3642
Correo electrónico (2) rl.delucio@telefonica.net
Correo electrónico (3) wc.zuniga@upm.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0009-0008-9989-3123

Madrid 1975-2025: : fifty years of urban development and transformation

Abstract: Between 1975 and 2025, between the end of the dictatorship and present times, the municipality of Madrid has experienced an intense urban transformation in which the population on the two extreme dates of the interval has barely changed, over three million inhabitants. However, the territorial extension of its urban fabrics has changed significantly. In between, the drafting and approval of two Structural Plans (PGOU 1985 and 1997) have contributed to reconfiguring the city. Nevertheless, the article maintains that a large part of this transformation has been made possible by extraordinary actions not foreseen, at least entirely, in these planning documents.

Keywords: Madrid; Urban development; Urban transformation.

1. Introducción

Madrid en 1975 es la capital de un estado que termina un periodo singular y anómalo: la dictadura franquista establecida al final de la Guerra Civil (1936-1939). Desde ese momento se suceden una dura postguerra en los 40, una década de los 50 en la que se alcanza una relativa normalización, y la etapa desarrollista de los 60 y 70 que termina abruptamente con la muerte del dictador el 20 de noviembre de 1975. Es precisamente ese año cuando el municipio de Madrid alcanza una población de 3,23 millones de habitantes, algo más del doble de la de 1950 (1,55 millones) que solo se verá superada en 2024, cuando llega a sumar 3,34 millones.

De hecho, durante toda la media centuria 1975-2025 la población capitalina rondará los 3 millones, cifra que solo significa que la ciudad se extiende de progresivamente a los municipios de su Área Metropolitana, de toda su provincia y de los sectores más próximos de las provincias limítrofes. También en 2024 la Comunidad de Madrid sobrepasa el límite de los 7 millones de habitantes, más del doble de la ciudad central; y la verdadera región urbana, que incluye las partes más cercanas de Toledo y Guadalajara (incluidas sus capitales), es probable que sobrepase ya los 7,5 millones.

En estos 50 años, como veremos, se superponen dos tipos de actuaciones urbanísticas: por un lado, la redacción de figuras de planeamiento canónicas, siguiendo el cauce ordinario marcado por el sistema urbanístico español a través de sus sucesivas Leyes del Suelo, como la redacción de dos Planes Generales y sus figuras de desarrollo; y por otro, intervenciones de cariz extraordinario, calificadas de urgencia, que se tramitan con figuras que enmiendan el marco general.

¿De qué ciudad vamos pues hablar en estas páginas?, ¿de la capital formal de 3 millones y un tercio de pobladores censados? ¿o de la mucho más extensa y fragmentada región urbana que supera los 7 millones? ¿A qué planeamiento urbanístico nos vamos a referir?, ¿a los sucesivos Planes Generales de Ordenación Urbana de la capital?, ¿o al conjunto de los instrumentos emparentados de todos municipios, que a la vez que centenares de urbanizaciones residenciales o terciarias autónomas configuran ese paisaje inconexo y carente de cualquier forma unitaria y racional de planificación territorial que caracteriza la región urbana realmente existente?

Porque este es el dilema que caracteriza no solo al conglomerado madrileño, sino al casi total universo de regiones urbanas con población millonaria que configuran las realidades económicas territoriales del mundo desarrollado, sea en España, Europa, América, Asia, etc.

Optaremos por una visión mixta. Focalizándonos en la ciudad central, cuya evolución se puede analizar con las categorías urbanísticas clásicas, haremos también referencia a esta otra realidad metropolitana y regional de perfiles más difusos pero imposibles de ignorar.

2. Madrid 1975-1976. El final de un régimen. Antecedentes y perfil de un Área Metropolitana incipiente

Tras la muerte del dictador en noviembre de 1975 se produce un rápido y arriesgado proceso de transformación cuyos hitos culminantes son: la aprobación de la Ley de Reforma Política (18 de noviembre de 1976) que culminaría con la autodisolución de las Cortes franquistas, la legalización de los partidos políticos (el "Sábado Santo rojo" del

	EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO DE MADRID, EL ÁREA METROPOLITANA Y LA PROVINCIA (POBLACIÓN EN MILES DE HABITANTES)						
	1	2	3 (1+2)	4	5 (3+4)	6	7 (5+6)
	Municipio primitivo (antes de 1947)	Corona Municipal (municipios abs. entre 1947-54)	Muncipio de Madrid actual (desde 1954)	Corona Metropolitana (28 municipios)	Área Metropolitana (29 municipios)	Resto de la Provincia (municipios no metropolitanos)	Provincia de Madrid
1940	1096,50	226,40	1322,80	65,60	1388,10	186,00	157,10
			84,00%	4,20%	88,20%	11,80%	100,00%
1950	1527,90	25,40	1553,30	74,90	1628,20	195,20	1823,40
			85,20%	4,10%	89,30%	10,70%	100,00%
1970			3120,90	413,30	3532,30	227,10	3761,30
			83,00%	1100,00%	93,90%	6,00%	100,00%
1981			3158,80	1241,10	4400,00	286,90	4686,90
			67,40%	26,50%	93,90%	6,10%	100,00%
1991			3010,50	1582,10	4592,60	355,00	4947,60
			60,80%	32,00%	92,80%	7,20%	100,00%
2001			2957,10	1866,90	4824,00	548,40	5372,40
			55,00%	34,80%	89,80%	10,20%	100,00%
2011			3158,00	2329,00	5528,00	900,00	6428,00
			49,13%	36,23%	86,00%	14,00%	100,00%
2023			3340,10	2407,80	5747,90	1124,00	6871,90
			48,61%	35,04%	83,64%	16,36%	100,00%

Fig. 1 / Evolución del Municipio de Madrid

Fuentes: Censos de Población del Instituto Nacional de Estadística (INE), Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid

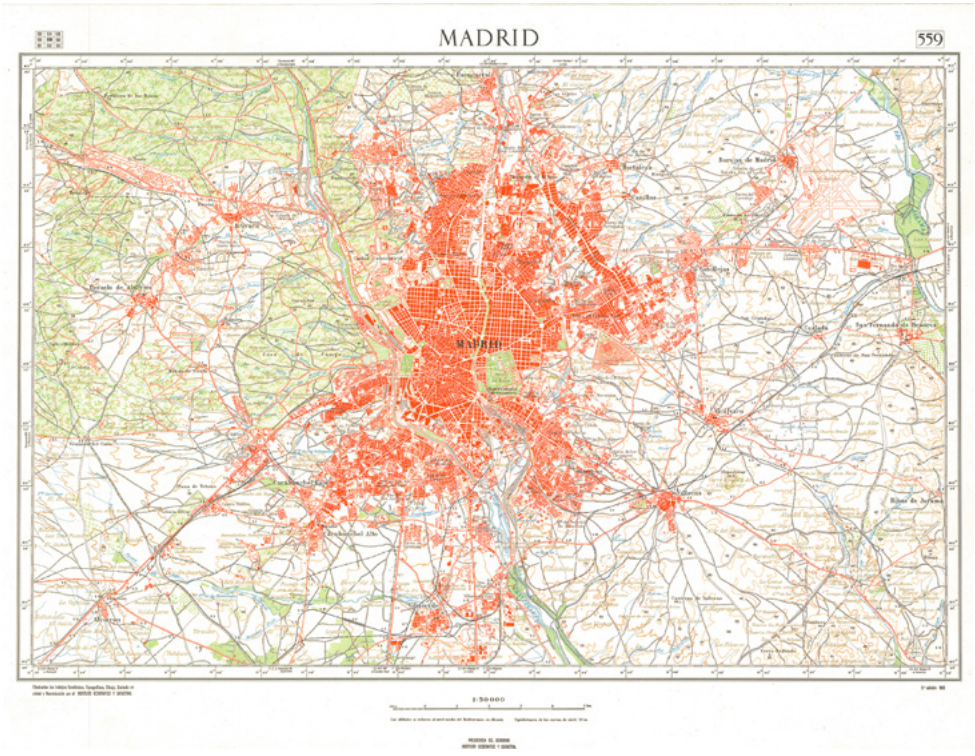


Fig. 2 / Madrid y su entorno. Mapa Topográfico Nacional, Hoja 559 E. 1:50 000

Fuente: Instituto Geográfico Nacional

Partido Comunista de España (PCE) el 9 de abril de 1977), las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977), las Cortes constituyentes derivadas de éstas y la aprobación de la Constitución (el 6 de diciembre de 1978).

Antes de esbozar cómo era la ciudad y su comarca circundante en 1975, quizás convenga hacer un rápido repaso a sus antecedentes inmediatos. En 1950, apenas suturadas las heridas de la Guerra Civil, Madrid era ya una ciudad de millón y medio de habitantes, crecida gracias a la rápida inmigración de la España rural, tanto de las dos Castillas como de Extremadura, Andalucía o Galicia.

La ciudad concentraba entonces el 85,2% del total provincial (1,82 millones). Los 28 pueblos del entorno inmediato (lo que llamaremos "Corona Metropolitana") solo albergaban 75 000 habitantes (el 4% provincial) y seguían siendo eminentemente rurales. En el resto la provincia (lo que se denominará "Corona Provincial") solo residían 195 000 habitantes (el 10,7% de lo que luego pasaría a llamarse Comunidad Autónoma de Madrid), y su carácter era aún más rústico que el del entorno capitalino.

Realmente el paisaje de 1950 solo estaba formado por 3 ámbitos: Casco Histórico interior al antiguo circuito de bulevares y rondas; el Ensanche proyectado por Carlos María de Castro en 1859 (que en 1950 había absorbido una parte sustancial del Crecimiento de los últimos 90 años); y el Extrarradio, exterior a las Rondas y en buena medida fuera del Municipio Histórico de la ciudad, que había absorbido, sin planificación ni apenas urbanización, el resto del desarrollo de la capital.

Veinte años más tarde, en 1970, al filo del inicio de nuestro relato, la ciudad comprendida dentro de los límites del municipio de Madrid, ampliado entre 1947 y 1954 mediante la integración de 12 municipios inmediatos, había duplicado su población, que ahora suma 3,12 millones de habitantes, el 83% provincial, que ahora asciende a 3,76 millones.

¿Dónde se alberga al resto de la población? Evidentemente, en las crecientes Coronas Metropolitana (los citados 28 municipios) y Provincial (el resto de municipio madrileños) (Fig. 1). La primera Corona absorbe nada menos que 413 000 habitantes, el 11% provincial, 5,5 veces más que en 1950. En la segunda corona habitan ahora 227 000, el 6% provincial, más del doble que en 1950. En esos 20 años muchos de los pueblos rurales próximos se han convertido en pequeñas ciudades, y han iniciado su remodelación radical, han aparecido el planeamiento urbano (no el territorial); los bloques de viviendas en altura de 3 y 4 plantas primero, y más alturas después; los primeros polígonos industriales, etc.

La región urbana (Fig. 2) ha empezado a adquirir su fisonomía dispersa, fragmentada, sub-equipada. Pero, en sus zonas más privilegiadas (Norte y Noroeste), entorno a la A-6, autopista a La Coruña y sus transversales han empezado a aparecer las urbanizaciones de vivienda unifamiliar, y los conjuntos residenciales de altura limitada con zonas verdes privadas.

De igual modo que en la ciudad central se distinguen las zonas privilegiadas (igualmente hacia el Norte, Noroeste y Noreste) y los polígonos de vivienda barata, ya sea de promoción pública o privada, lo mismo sucede a otra escala, con continuidades menos marcadas, con fracturas más evidentes, en esos territorios jerarquizados y discriminados.

3. Madrid 1977-1990. Programas de Actuación Inmediata (PAI), Barrios en Remodelación, 1977-1985. La redefinición del modelo de ciudad: el PGOU de 1983-1985, y los inicios de la gran transformación urbana

Después de las primeras elecciones municipales democráticas (3 de abril de 1979), la política urbanística del nuevo consistorio, y con ella la ciudad entera, va a sufrir un cambio radical, que se puede resumir en dos grupos de acciones:

a) una serie de actuaciones "urgentes" que, en la forma de diversos Planes Especiales no contemplados en el Plan General vigente, vienen a tratar de revertir las dinámicas más nocivas del último periodo franquista; entre ellas destacan:

- La protección del patrimonio construido, incluyendo las "colonias de hotelitos" del primer tercio del siglo XX, cuyos edificios y jardines venían siendo destruidos desde al menos dos décadas. El Plan Especial de Patrimonio de 1979 supondrá una eficaz herramienta que ha permitido preservar hasta la fecha conjuntos tan valiosos como las Colonias Residencia, El Viso, Cruz del Rayo, Fuente del Berro, Retiro, así como como buena parte del Casco.

- Un plan de erradicación del chabolismo y la infravivienda: según el Censo de 1973, todavía subsistían en Madrid más de 35 000 viviendas sub-estándar.

- La política de Remodelación Integral de los barrios más deteriorados (incluidos varios núcleos chabolistas) y/o de peor calidad

edificatoria, en general construidos por la iniciativa pública en las décadas de 1950 y 1960. Más tarde detallaremos este capítulo.

b) "la revisión completa del marco jurídico del planeamiento municipal, como instrumento de contención de la especulación del suelo, de reequipamiento de los barrios y reequilibrio de la ciudad, de estructuración de la periferia, y de formalización del conjunto de programas de análisis y diagnóstico realizado por COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid) en el periodo de 1978 a 1980"[1]. Y complementado con el soporte técnico y jurídico que proporcionará el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) de 1985, al que también nos referiremos enseguida.

La política de erradicación del chabolismo y de remodelación integral de polígonos de vivienda comprende 29 actuaciones que suman 38 000 viviendas. Suponen una modificación radical del paisaje y la calidad constructiva de casi 8 km² de la periferia municipal, en particular, en los distritos de Puente de Vallecas, Vallecas Villa (5 actuaciones y más de 11 000 viviendas), Usera y Villaverde (9 actuaciones y cerca de 13 000 viviendas), Carabanchel Alto y Bajo (3 actuaciones y 3200 viviendas), San Blas, Tetuán, Fuencarral y sector Noreste de la ciudad.

Como ejemplo, tomamos la remodelación integral del Pozo del Tío Raimundo [A], en Puente de Vallecas. Planeada en 1976-1978 y ejecutada por fases entre 1980 y 1985 (2128 viviendas, 32,5 ha). Se trataba de una parcelación periférica de infraviviendas de planta baja, proyectada en colaboración con los habitantes del barrio y su Asociación Vecinal. Se construyeron viviendas unifamiliares con patio de 2 y 4 alturas, estas últimas superponiendo dos viviendas; bloques de 4 plantas sin ascensor, y torres. Es uno de los pocos ejemplos modernos en Madrid de intensa mezcla de tipos edificatorio y alturas diferentes (López de Lucio & al, 2016, pp 257-282 Tomo I, y 258 y 279-283, Tomo II) (Fig. 3).

La revisión del antiguo y carente de interés Plan General de 1963 (teóricamente de ámbito metropolitano) por el PGOUM 1985 dirigido por el equipo de Eduardo Leira, Jesús Gago e Ignacio Solana, es casi con seguridad el episodio urbanístico y la aportación disciplinar más interesante de las décadas de 1980 y 1990. Su inmediato antecedente fueron los conocidos PAI (Programas de Actuación Inmediata), redactados por encargo de COPLACO bajo la supervisión de Fernando de Terán. Se redactó un PAI para cada distrito municipal y para cada uno de los municipios metropolitanos. Cada uno de ellos es un completo repaso a las características, problemas, deficiencias y proyectos de cada ámbito, una suerte de "Información Urbanística" intencionada para cada uno de ellos.

COPLACO, controlada aún por el gobierno central en manos de Unión de Centro Democrático (UCD), desapareció en septiembre de 1980, dejando libertad a cada municipio tras la constitución de los primeros consistorios democráticos en 1979 para optar por el modelo municipal que desease. En el municipio de Madrid, la mayoría de izquierdas (PSOE+PCE) eligió como alcalde a un conocido intelectual, el profesor universitario Enrique Tierno Galván.

El objetivo básico del PGOUM 1985 se formulaba como "la recuperación social de la ciudad como lugar de la vida colectiva en favor de los intereses populares mayoritarios". En particular se citaban "la protección del patrimonio edificado, del empleo industrial, el freno de la terciarización del Centro y la limitación el acceso en automóvil al mismo, la defensa de los espacios abierto, el reequipamiento de la ciudad, la lucha contra la segregación social y la reducción de los desequilibrios espaciales" (Equipo de Urbanistas Asesores, 1980, pp. 56.59) El PGOUM 1985 se concebía así como un trabajo de abajo a arriba, desde los problemas a las propuestas, algo así como "un gran plan de reforma interior". Habría que recordar aquí la importancia de la negociación con los distintos agentes urbanos (propietarios, etc.). De hecho, se firmaron 15 convenios urbanísticos hasta febrero de 1981 y otros 25 se estaban negociando en esa fecha (Equipo de Urbanistas Asesores, op.cit, pp 118).

Al PGOUM 1985, sobre todo, en comparación con el posterior de 1997, se le achacó una exigua clasificación de suelo urbanizable residencial. Sin embargo, el PGOUM 1985 ordenó 27 nuevos sectores, de ellos 23 de carácter residencial, que ocupaban una superficie de casi 9 km² con capacidad para unas 40 000 viviendas, de las cuales un 87% incluida en alguna categoría de protección oficial. También propuso importantes recortes en las autopistas de ronda de la Red Arterial aprobada en 1972: un cierre blando del tramo Norte de la M-30 y

[1] Este entrecomillado, como bastantes otras informaciones y documentación gráfica, procede del libro "Madrid 1900-2010. Guía de Urbanismo y Diseño Urbano" (López de Lucio & al, 2016) en el que participaron los autores. Se han actualizado los contenidos y datos



Fig. 3 / Pozo del Tío Raimundo. Vista aérea de la actuación en proceso y parcial de conjunto finalizada

Fuente: Archivo del Área de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid

un sustancial cambio del carácter de la M-40 (que, sin embargo, se acabaría ejecutando con un pleno diseño de vía de alta capacidad).

Uno de los aspectos más novedosos del PGOU 1985 fueron sus trazados de detalle y forma de las tramas urbanas. En todo el suelo consolidado se optó por una ordenación detallada: usos pormenorizados y trazados viarios de acuerdo con las especificaciones de la entonces vigente Ley del Suelo de 1976 para ese tipo de suelo. Además, los suelos urbanizables programados (los citados 9 km^2 de nueva extensión) no eran simples manchas tipológicas (bloque abierto, vivienda unifamiliar, industria), sino que se desarrollaban desde el propio Plan por medio de unas fichas que establecían los trazados, la geometría y el destino de las manzanas edificables especificando con claridad el carácter vinculante o indicativo de tales determinaciones.

De hecho, el plano de imagen representado en el Avance de 1985 (Fig. 4) no es el típico mosaico de grandes extensiones de usos genéricos, sino un verdadero anteproyecto de la ciudad finalmente resultante, como habían sido los Ensanches españoles de finales del XIX y el primer tercio del XX. "En realidad, el PGOU 1985 y su meticulosa gestión durante la década posterior han permitido normalizar y homogeneizar la calidad del conjunto de la ciudad. Se ha pasado de la ciudad fragmentada y discontinua de la década de 1970 a un tejido urbano estructurado, continuo y equipado, que llega prácticamente (…) a los límites de la M-40" (López de Lucio & al, 2016, pp. 88-89, Tomo 2).

4. Madrid 1979-2001. Dos décadas de transformación substancial de la ciudad

Realmente, las dos décadas finales del siglo XX suponen el periodo álgido de transformación de la ciudad de Madrid, desde la política de protección patrimonial y la de remodelación interior de barrios, hasta la ejecución de las infraestructuras, los Planes Parciales y los Planes especiales previstos en el PGOUM 1985. De los dos primeros ya hemos hablado en epígrafe anterior, desarrollamos aquí el resto.

a) De los nuevos ejes arteriales que completan la red viaria principal, podemos citar: el Pasillo Verde Ferroviario [1] (1986-1989); la Gran Vía de Hortaleza [2] (1986-1990); la Avenida de Asturias [3] (1985-2002); las avenidas Silvano [4] y Machu Pichu [5] (que se incluyen en el Plan Parcial de Los Llanos de 1987 urbanizado en la década posterior); los grandes ejes longitudinales que completan el viario arterial del Sureste (avenidas de Pablo Neruda, Rafael Alberti, Miguel Hernández, etc.) incluidos en los sectores de Palomeras Sureste y Norte y Madrid Sur [B], del Este (avenidas de Suecia y Niza en el Ensanche del Este-Las Rosas [C]; el bulevar de Indalecio Prieto, en Valdebernardo [D]) y del Noreste (avenidas Rivera del Sena, Partenón y Capital de España en el sector Campo de las Naciones – IFEMA [E]); además de los ejes estructurantes de los PAU en la periferia de los que hablaremos más tarde.

   En la publicación monográfica sobre la "Transformación de la ciudad en 20 años

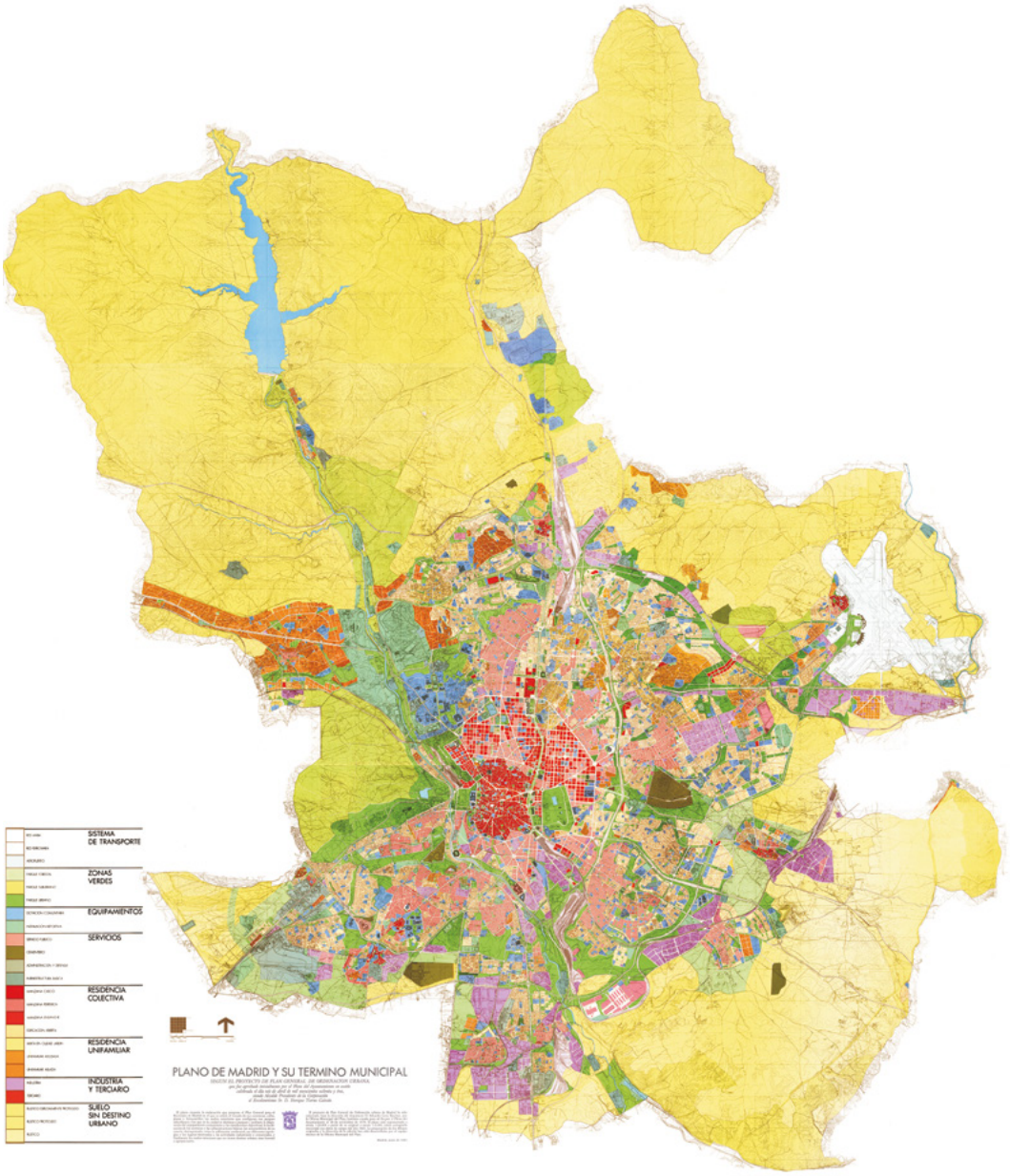


Fig. 4 / Avance del PGOUM 1983 (Plan General de Ordenación Urbana de Madrid), Plano de Imagen de ordenación prevista

Fuente: Oficina del Plan General. Ayuntamiento de Madrid

de ayuntamientos democráticos 1979/1999" (López de Lucio (Ed.), 1999) se grafían las autopistas/autovías, los viarios arteriales primarios en esas dos fechas, que abarcan el grueso de las transformaciones significativas en ese capítulo. Como se puede ver comparando los planos relativos a esas dos fechas (Fig. 5), la transformación es impresionante.

Además de cerrarse por el Norte la circunvalación M-30, se ejecuta la mayor parte del segundo anillo, la M-40, que junto con los viarios arteriales de carácter urbano que hemos reseñado, configuran una red jerarquizada que, dejando de lado su impulso de la movilidad mecanizada privada (con la excepción de la implantación del carril de alta



Fig. 5 / **Síntesis de transformaciones espaciales en el sector Sureste del municipio de Madrid 1979-1999**

Fuente: López de Lucio (Ed.). (1999)

ocupación (VAO) en solo una de las radiales, la A-6 a La Coruña) y sus indeseables efectos medioambientales, configura un sistema eficiente de movilidad rodada ejecutado en buena medida a partir de los trazados de los distintos ámbitos de planeamiento definidos y anteproyectados en el PGOUM 1985.

b) Entrando en las grandes transformaciones zonales, en primer lugar, las residenciales, es el momento de reseñar brevemente los principales crecimientos de vivienda. La paradoja es que entre 1981 y 2001 desciende en más de 200 000 habitantes la población del municipio de Madrid (de 3,26 millones en 1981 a 2,96 millones en 2001) mientras que solo en 15 años, entre 1981 y 1996, el número total de viviendas crece en más de 136 000, hasta un total de 1,23 millones en 1996 (López de Lucio (Ed.), 1999, op. cit, pp. 131 y sig.). Efectivamente, además de la supresión del chabolismo, la mejora de la calidad y extensión de las viviendas nuevas y la cantidad de viviendas vacías (166 000 en 1996), la resultante es ese crecimiento de un tejido residencial más holgado, mejor equipado y con mayor proporción de zonas verdes y espacios públicos urbanizados.

La expresión más clara de esta transformación cuantitativa y cualitativa es la síntesis gráfica de las transformaciones espaciales de la ciudad en cuatro grandes sectores de la ciudad nuevamente en las dos fechas utilizadas previamente, 1979 y 1999 en López de Lucio (Ed.), 1999, op. cit. Por ejemplo, en el sector Sureste que abarca los distritos de Vicálvaro, Puente de Vallecas y Vallecas Villa (Fig. 6) además de los grandes viarios citados previamente, se advierten grandes parques de nueva urbanización que configuran parte del cinturón verde que delimita

por el Este y Sureste el continuo urbano y lo separa de la M-40 (Parques Lineal de Palomeras y Forestal de Valdebernardo, Cerro del Tío Pio); nuevos barrios residenciales tanto de remodelación como de nueva planta: Pozo del Tío Raimundo (en Fig. 3), Madrid Sur (el más canónico de los "nuevos ensanches"), Palomeras Sureste y Norte, Valdebernardo, etc.; con multitud de equipamientos de muy distinto tamaño, incluyendo nuevas áreas de servicios urbanos básicos como Mercamadrid (Fig. 6).

Finalizamos este capítulo desarrollando Madrid Sur como el ejemplo más notable de los citados "nuevos ensanches" que caracterizan el desarrollo de Madrid en ese nuevo periodo democrático (López de Lucio & Hernández Aja, 1995). Desarrollado sobre la antigua parcelación periférica de Palomeras Bajas, ilustra el intento vehiculado por el PGOUM 1985 de superar la arquitectura de bloque abierto y vastos espacios libres, teóricamente verdes, pero a menudo indefinidos y escasamente urbanos y urbanizados. Recuperando la esencia de la ciudad europea clásica, sobre todo la desarrollada a finales del siglo XIX y principios del XX, con trazados ortogonales, edificación continua que acompaña a las calles, zonas verdes públicas específicamente diseñadas como tales y no como negativo de lo ocupado, y zonas libres privadas interiores y reservadas a las viviendas que delimitan cada manzana. Como crítica de este modelo, destacar la excesiva identificación de parcela y manzana por una lógica de promoción, que frecuentemente limita las conexiones en el interfaz de lo público y lo privado, los portales, a uno solo por manzana, vaciando de vitalidad tres de las calles perimetrales. Anticipa esto una lógica que se exacerbará en los desarrollos posteriores.

El plan de ordenación de Madrid Sur (PERI "14.5") se aprueba en diciembre de 1988 y se urbaniza y construye entre 1990 y 2000. Ocupa 114,6 has y alberga 10 237 viviendas (el 90% sometidas a algún régimen de proyección). Su bulevar arbolado con bajos comerciales (parte del eje de la avenida Pablo Neruda), su plaza ajardinada rodeada de terrazas, su parque con vistas hacia el centro de la ciudad (coronado por la arquitectura singular de la torre de viviendas en alquiler de Torres y Martínez Lapeña, que sobresale sobre las arquitecturas discretas en ladrillo visto del resto del tejido residencial), configuran un buen ejemplo de este nuevo paisaje urbano que completa, diversifica y entra en diálogo con los ensanches decimonónicos, como el de Castro y los de otras tantas ciudades españoles y europeas intervenidas en los mismos años (Barcelona, Bilbao, Montpellier, Estocolmo, etc.)

5. Los Programas de Actuación Urbanística (PAU)

Los Programas de Actuación Urbanística son la figura de gestión del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, encargada de desarrollar los suelos urbanizables no programados, pero su acrónimo, PAU, se ha convertido en sinónimo de un modo de producción de ciudad (véase Gutiérrez Cueli, 2023 i.e) en la última etapa de hegemonía neoliberal en Madrid, desde mediados de la década de los noventa (solo cuatro años de gobierno municipal progresista desde 1989, y ninguno de gobierno autonómico desde 1995), de modo análogo a lo que supusieron los "nuevos ensanches" en la etapa precedente. Como en 1977 al inicio del periodo socialdemócrata, el cambio del modelo urbanístico se inicia con "actuaciones de urgencia", es este caso justificadas por la fuerte demanda de vivienda.

Los PAU de Madrid ya se recogían en el PGOUM 1985. El fuerte esfuerzo inversor con el cierre de la M-40 deja importantes bolsas de suelo que, una vez puesto en carga el suelo urbanizable programado, y ante las críticas de una supuesta racanería en la clasificación del PGOUM 1985, se planteará su desarrollo urgente replicando el modelo de iniciativa pública de los Consorcios Urbanísticos, con participación de las administraciones local y autonómica, empleado en algunos de los desarrollos urbanos de la generación previa, como Madrid Sur y Valdebernardo, así como otros "nuevos ensanches" del Área Metropolitana (Getafe Norte, Leganés Norte, Los Espartales en Alcalá de Henares, etc., para un total de unas 30 000 viviendas) (Ezquiaga, 2003, p. 309), con porcentajes de vivienda protegida en torno al 75% (De Marcos & Ruiz, 2003, p. 246).

Ambas administraciones ponen en marcha el proceso en 1992. La local, ya gobernada por la derecha, enfatizando la necesidad del aumento de oferta de suelo y vivienda construida; y la autonómica, aún sustentada por una suma parlamentaria de izquierdas, en la determinación del destino del suelo residencial para vivienda protegida y la obtención de amplias zonas verdes para materializar el siempre planificado "anillo verde". Se da así el pistoletazo de salida al desarrollo de seis ámbitos, cuatro al Norte de la ciudad (Arroyofresno [F], Montecarmelo [G], Las Tablas [H] y Sanchinarro [I]), uno al Sur [J] (el ámbito aproximadamente equivalente a los

PAU 7 y 8 del PGOUM 1985) y uno al Sureste [K] (la extensión del PAU 13, que acabará conformando el actual Ensanche de Vallecas, que a diferencia de los cinco anteriores, es exterior a la M-40 y desborda el límite de la M-45). Las negociaciones entre Ayuntamiento y Comunidad se superpondrán con el proceso de revisión del PGOUM 1985, iniciado en una fecha tan temprana como 1991, solo seis años después de su aprobación definitiva, y el Nuevo Plan (en adelante, PGOUM 1997) incluirá los cinco primeros ámbitos como Suelo Urbanizable Programado Incorporado, asumiendo su ordenación pormenorizada. El sexto ámbito, Vallecas [K], se programará para el primer cuatrienio y su Plan Parcial se aprobará en 1999 (Fig. 7).

En el transcurso del proceso suceden hechos relevantes. El 10 de febrero de 1995, pocos meses antes de las elecciones que acabarán consagrando una mayoría absoluta conservadora en los gobiernos municipal y autonómico, se había firmado un nuevo Convenio que mantenía la iniciativa pública y el sistema de expropiación (con pago convenido con los propietarios de suelo) y rebajaba los porcentajes de vivienda protegida de un 75%. El reparto final entre categorías es a tercios entre vivienda protegida (VPO), la nueva categoría de vivienda de precio tasado (VPT), y vivienda libre. Rápidamente (12 de diciembre del mismo 1995), ya con nuevo gobierno regional, ese Convenio será sustituido por otro que restituye los números a la propuesta inicial municipal, asumiendo además el consistorio parte de las cargas de urbanización, argumentando la viabilidad de la actuación.

Pero, el cambio más relevante se produce, sin apenas debate público, en 1996, cuando, pese a que ya estaba convenido su pago para un tercio de los suelos, se posibilita que cada unidad de ejecución, en las que se había ido produciendo una concentración de propiedad en manos de grandes actores (FCC y ACS en Montecarmelo y Las Tablas, Metrovacesa en Sanchinarro) (De Marcos & Ruiz, op. cit., p. 246) a una escala "nunca antes conocida" (Ezquiaga, op.cit. p 311), pueda solicitar la ejecución privada con el cambio al sistema de compensación. A pesar de que en Vallecas, las agencias públicas de vivienda local y autonómica, EMVS e IVIMA, contaban con una parte importante del suelo, el cambio de sistema efectivamente se producirá de forma inmediata para todos los ámbitos y condicionará también la ordenación del ámbito, como detallaremos a continuación.

A comienzos del año 2004 se habían otorgado licencias para la construcción de 28 497 viviendas en cinco de los seis PAU, pero solo se habían concluido 1300 viviendas en el PAU de Sanchinarro (Gerencia Municipal de Urbanismo, 2004) lo que sugiere que la urgencia de la clasificación argüida en inicio se magnificó y los ritmos de promoción se acompasaron a las necesidades de los grandes actores, por lo que "la gestión privada no se ha mostrado más eficiente que la pública" (De Marcos & Ruiz, op. cit., p. 47). La coincidencia de la entrega de las primeras viviendas con la fase más aguda de la burbuja inmobiliaria (2004-2008), con fuertes incrementos en los precios de vivienda también pone "en crisis la premisa, simplista pero generalmente aceptada, de que un incremento de suelo calificado habría de redundar en una moderación de la tendencia alcista de los precios del suelo" (Ezquiaga, op. cit., p.311), mantra que aún hoy día se repite.

En cuanto a los resultados formales de los desarrollos, cabe destacar el tamaño de las actuaciones: comparando los PAU con los Planes Parciales derivados del PGOUM 1985, las superficies medias de los ámbitos son casi 10 veces superiores (334 ha vs 37 ha, de los 2,50 km^2 de Montecarmelo a los casi 5 km^2 de Vallecas); y el número medio de viviendas por actuación seis veces (11 641 vs 1913 viviendas). Esta situación, que podría haber propiciado que cada una de estas actuaciones (excepto quizás Arroyo del Fresno) pudiera tener vocación de constituir una pequeña ciudad de 25 000 a 60 000 habitantes, sin embargo, naufraga (con los lógicos matices en cada ámbito).

Cada ámbito cuenta con una débil densidad global (de 33 a 38 viv/ha, excepto Arroyo del Fresno, aún mucho más reducida), a pesar de una muy exigua proporción de vivienda unifamiliar, que Perpiñá (2003, p. 314) refiere como el "mínimo imprescindible" y señala que "edificabilidades de 0,50-0,55 m^2/m^2 son normales y generalizadas en operaciones análogas de ciudades europeas y norteamericanas", frente a los 0,37 m^2/m^2 del conjunto de los PAU. Esa débil densidad resulta, además, no por la obtención de grandes bolsas de zonas verdes en el famoso "anillo verde", sino que la alta proporción de verde público (33,2%, más de 7 km^2 sin contar Arroyo del Fresno) se distribuye en bandas de protección de las autovías perimetrales y grandes bulevares sobredimensionados, sin la conformación de parques de distrito relevantes. También es consecuencia de la muy alta proporción de viario (29%), que incluye a veces tramos de la red arterial (partes de la M-40 en Sanchinarro y Carabanchel, i.e.); y de equipamientos y servicios públicos. Esa unión de viarios y bulevares fuera de escala genera importantes cesuras en la continuidad del tejido: si

en Madrid Sur el eje central medía menos de 38 m de ancho, y en Valdebernardo 55 m, en Las Tablas y Sanchinarro, con la unión de viario arterial y zonas verdes lineales, existen distancias entre alineaciones superiores a los 120 m. La consecuencia obligada es la muy reducida proporción de espacio residencial (de 14% al 21% de la superficie total de cada sector), dividido en manzanas, frecuentemente poco parceladas, de gran tamaño, que permitan albergar todo tipo de servicios comunitarios (piscinas, pistas deportivas, etc.) que compiten con el espacio público. La manzana tipo de Sanchinarro presenta unas dimensiones de 115x80 m, prácticamente el doble que la de Madrid Sur (72,5x72,5) y aun mucho mayor que las de Valdebernardo (60x90). Además, en algunos casos la edificación se separa de la alineación con retranqueos de hasta 7 m, impidiendo cualquier relación con la calle. Todo ello, por una lógica de promoción privada de la vivienda, que además segrega de forma evidente las viviendas de protección oficial del resto, localizándolas en los espacios menos atractivos (en el caso de Las Tablas, junto a las vías de tren).

Todo ello supone "la paradoja de unos barrios donde la vivienda colectiva en altura es la norma pero que carecen de los atributos de urbanidad clásicos de aquella" (López de Lucio & al, 2016): la compacidad y la continuidad son reducidas, condicionadas por su insularidad y fragmentadas por viarios sobredimensionados, grandes zonas verdes y equipamientos, vacíos durante largos períodos de tiempo. Si a esto unimos la concentración del comercio en grandes contenedores especializados (centros comerciales e hipermercados), se completa el cuadro de un espacio urbano tan abundante como poco frecuentado. Lejos de su emparentamiento inicial con los "nuevos ensanches" (Ezquiaga, op. cit. 308) por el mero hecho de la utilización de una trama en damero, el resultado urbano es muy distinto de la generación anterior de planes. Como acertadamente señala Jorge Dioni (2021) en su reciente trabajo sobre "la España de las piscinas", el modelo urbanístico de los PAU, que se ha impuesto en Madrid en las últimas dos décadas, y tras él en tantas ciudades, ha disfrazado los reales inconvenientes de estos lugares: su aislamiento, lejanía a los puestos de trabajo, pobreza funcional, vaciamiento de los espacios

Sector (aprob. Definitiva ultima modif. plan parcial)	Superficie ámbito (m²)	Reparto suelo (%)		Edificabilidad Bruta Total / Neta residencial (m² edif/m²s)	nº viviendas (% edificación vivienda protegida)	Edificabilidad residenc. (m² edif)	Edificabilidad Lucrativa no residenc. (indust. + terciario) (m² edif)	Edificabilidad remanente total (m² edif)
		Resid. + Activ.	Viario, Verde + Dotación					
ARROYO DEL FRESNO	1 488 571	18,64%	81,22%	0,251	3240	324 000	50 000	29 049
Ap. def. 1/08/2013				1,258	(30,80%)	(86,63%)	(13,37%)	(7,77%)
MONTECARMELO	2 543 605	23,45%	77,19%	0,390	8547	854 700	136 600	10 172
5ª Mod: 26/03/2013				1,560		(86,22%)	(13,78%)	(1,03%)
LAS TABLAS	3 540 000	20,42%	81,92%	0,424	12 272	1 198 867	30 133	0
2ª Mod: 31/05/2001				2,195	(59,09%)	(79,92%)	(20,08%)	(0,00%)
SANCHINARRO	3 865 734	25,84%	74,16%	0,402	14 718	1 291 602	207 383	55 497
6ª Mod: 29/11/2006				2,020	(26,07%)	(83,03%)	(16,97%)	(3,70%)
VALLECAS	7 361 185	18,34%	79,14%	0,386	26 093	2 430 727	408 317	300 447
Mod. 19/11/2004				2,399	(27,64%)	(85,62%)	(14,38%)	(10,58%)
CARABANCHEL	3 706 492	22,48%	73,72%	0,394	12 365	1 162 931	320 266	138 849
Mod. 31/05/2001				1,761		(78,73%)	(21,27%)	(9,36%)
TOTAL	**22 505 587**			**0,374**		**7 262 827**	**1 152 699**	**534 014**

Fig. 6 / **Datos básicos de los principales Programas de Actuación Urbanística**

Fuente: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid

públicos y de la propia vida social, bajo un oropel de espaciosidad, privacidad, autonomía y, sobre todo, "libertad" (López de Lucio, 2022). Lejos de corregirse algunos de estos defectos en la siguiente generación de planes de desarrollo derivados del PGOUM 1997, esta lógica meramente inmobiliaria se ha mantenido, como veremos a continuación.

6. El Plan General de 1997: hacia la compactación del término municipal

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, cuya tramitación comienza en paralelo a la modificación de los PAU y es aprobado finalmente en 1997, supone una notable modificación respecto a su antecesor de 1985, al que la nueva corporación municipal conservadora siempre reprochó la escasez de su política de clasificación de nuevo suelo urbanizable. El documento definitivo de 1997 lleva al extremo la política expansionista del primer Documento de Estrategias de 1992 (Fig. 8). Se trata de un ejercicio que llega explícitamente al límite máximo de la capacidad física del municipio: salvando las grandes reservas forestales existentes (montes de El Pardo y Soto de Viñuelas) y la creación de un nuevo parque al Nordeste (Valdebebas) el resto del término se adscribe a algún uso o actividad urbanas. Podríamos agrupar las principales actuaciones en tres tipos:

a) El denominado Desarrollo del Sureste [L], un rosario de desarrollos principalmente residenciales en la extensa franja sureste comprendida entre los anillos M-40 y M-50.

b) El mucho menor Desarrollo Noreste [M], que clasifica los vacíos urbanos entre la A-2 (carretera de Barcelona), el aeropuerto de Barajas y la A-1 (carretera de Francia)

c) Tres actuaciones que necesariamente habían de tener un especial protagonismo público: las operaciones c.1) Chamartín-Prolongación de Castellana [N] (cuyo propietario mayoritario es ADIF, el ente público gestor de la infraestructura ferroviaria), c.2) Campamento [Ñ] (casi en su totalidad propiedad del Ministerio de Defensa), y c.3) Centralidad del Este-Anillo Olímpico [O].

a) El **Desarrollo del Sureste,** con una capacidad residencial total que supera las 116 800 viviendas, cuenta con 6 ámbitos principales (de Norte a Sur: El Cañaveral [L1], Los Cerros [L2], Los Ahijones [L3], Los Berrocales [L4], La Atalayuela [L5] y Valdecarros [L6]) que clasificaron en su casi totalidad como Suelo Urbanizable Programado II Cuatrienio (UZP-2), algo que se antoja voluntarista cuando en 2010, 12 años después de la aprobación del PGOU 1997 solo se habían urbanizado La Atalayuela y El Cañaveral y no se habían concedido licencias en ninguno.

Su nivel de ejecución, como se refleja sigue siendo muy bajo. A excepción de La Atalayuela (la pieza más reducida en íntimo contacto con Mercamadrid y con el polígono industrial de Vallecas, sin uso residencial, ejecutada en un 25%), y de El Cañaveral (ejecutada en un 75%), en el resto la urbanización es muy incipiente en 2024. Solo en Los Berrocales se han empezado a conceder en este año algunas licencias mediante acuerdos de edificación y urbanización simultánea.

Desde el punto de vista de su diseño, los proyectos conocidos no auguran mejoras significativas respecto a los problemas de los PAU. Su importante nivel de fragmentación, aún más elevado que en estos, obedece a la incidencia de los grandes viarios que los atraviesan (M-45, A-3, R-3, etc.) y al diseño y localización de las grandes zonas verdes previstas que acompañan a la red arterial, planificada mediante un Plan Especial de Infraestructuras del Sureste (PEISEM), aprobado por el Ayuntamiento en marzo de 2002. Como en el caso de los PAU, está previsto que cada sector cuente con una gran superficie comercial, lo que debilitará aún más su escaso carácter urbano.

Un ejemplo del diseño urbano resultante es el Plan Parcial de Los Ahijones, aprobado en junio de 2005, con el Proyecto de Urbanización aprobado en enero de 2007. Sin embargo, para mediados de 2010, su ejecución solo había alcanzado el 5% (Fig. 9). Este sector de 576 ha está atravesado de noreste a suroeste por la M-45, el AVE y la llamada "Gran Vía del Sureste", una avenida de 100 metros de ancho con vías de servicio, además de un corredor verde de la misma anchura. Los Ahijones se encuentra separado de El Cañaveral al norte por la Radial R-3 (de peaje) y de Los Berrocales al sur por una extensa zona verde que incluye el trazado de la línea 9 del Metro.

Las áreas verdes ocupan el 17% del total del sector (93 hectáreas), y los equipamientos representan casi el 25% (137 hectáreas). Al sumar el espacio destinado a viarios locales y al sistema general, que supera el 33%, se observa que la proporción destinada a suelo residencial es limitada, representando poco más del 15% de la superficie total. Esta distribución probablemente dificultará el desarrollo de una vida urbana

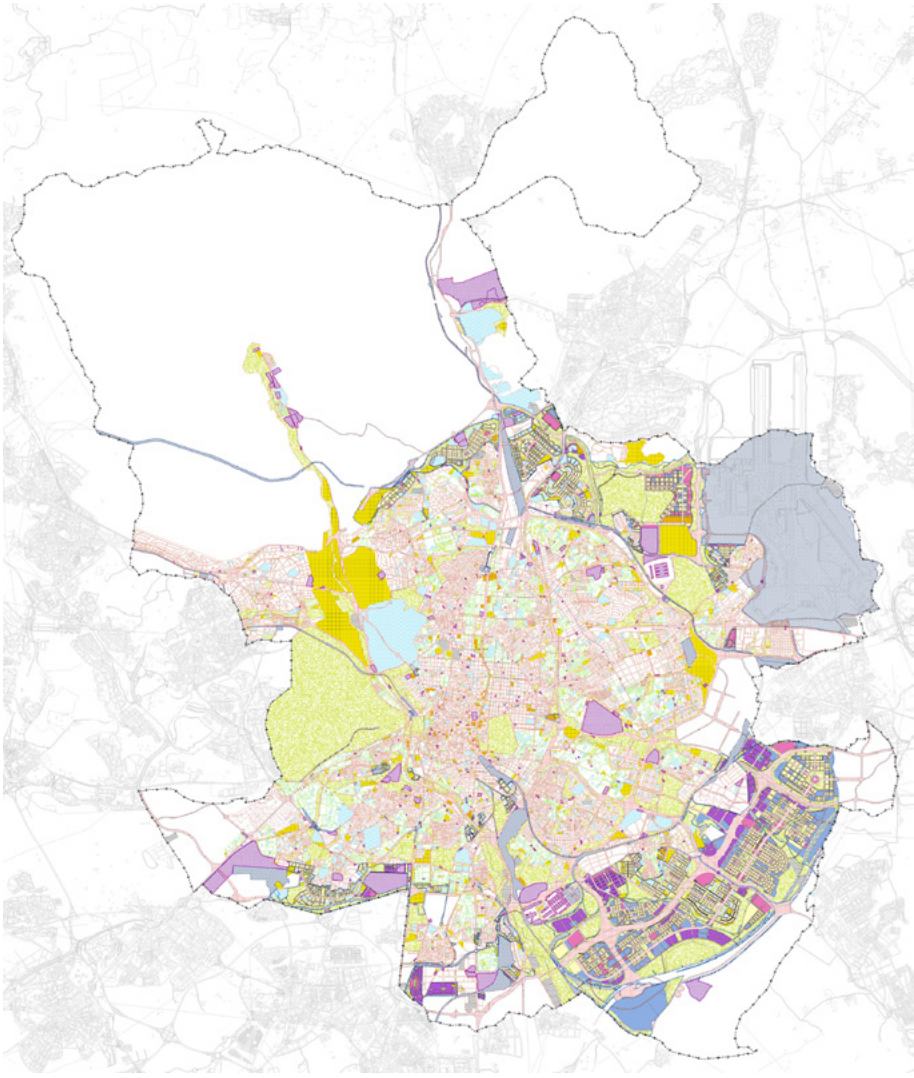


Fig. 7 / **Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 actualizado con sus desarrollos a 2010**

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

dinámica, con desplazamientos peatonales y actividad en la calle.

b) El **Desarrollo Noreste**, cuya operación central es el APE.16.11-RP Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas (1062 ha, 12 954 viviendas), se completa por el Ensanche Oeste de Barajas (53,5 ha, 1488 viviendas casi ejecutadas en su totalidad) y el APE.16.08 Solana de Valdebebas, al norte de la Radial R-2 (70 ha, 1598 viviendas ya ejecutadas). En total, el Desarrollo del Noreste abarca casi 12 km^2 y contará con algo más de 16 000 viviendas, además de importantes equipamientos metropolitanos y significativas magnitudes de terciario de oficinas y comercial. El parque de Valdebebas, la verdadera operación estructurante de ese sector de la ciudad, verá disminuida su dimensión inicial y su continuidad con otras zonas verdes para dar cabida a otras dos actuaciones: la nueva Ciudad Deportiva del Real Madrid y la fallida Ciudad de la Justicia. Este sector será el que más rápidamente se desarrolle de los nuevos crecimientos propuestos por el PGOUM 1997 (en 2024 concentró el 35% de las licencias concedidas en ámbitos de ordenación y solo resta un 7% de la superficie edificable residencial por ejecutarse); al estar enclavado en la mitad rica del municipio,

Sector (aprob. definitiva plan parcial)	Superficie ámbito (m²)	Reparto suelo (%)		Edificabilidad Bruta Total /Neta residencial (m² edif /m²s)	nº viviendas (% edificación vivienda protegida)	Sup. edificable residenc. (m² edif)	Sup. edificable Lucrativa no residenc. (indust. + terciario) (m² edif)	Superficie edificable remanente total (m² edif)
		Resid. + Activ.	Viario, Verde + Dotación					
EL CAÑAVERAL	5 386 087	22,00%	78,00%	0,400	14 211	1 421 070	758 238	541 702
(25/05/2009)				(1,720)	(59,90%)	(65,20%)	(34,80%)	(24,86%)
LOS CERROS	4 736 376	16,50%	83,50%	0,380	12 849	1 284 850	532 295	1 817 145
Inicial (25/05/2009)				(3,030)	(50,00%)	(70,71%)	(29,29%)	(100%) G+U
LOS AHIJONES	5 504 248	24,70%	75,30%	0,440	16 982	1 540 164	758 420	2 298 584
(21/07/2005)				(1,990)	(54,60%)	(67,00%)	(33,00%)	(100%) G+U
LOS BERROCALES	7 810 077	28,10%	71,90%	0,440	23 387	2 247 121	979 583	3 193 463
(26/05/2005)				(1,760)	(52,00%)	(69,64%)	(30,36%)	(98,97%)
LA ATALAYUELA	1 705 236	34,00%	66,00%	0,480	0	0	818 828	618 081
(31/01/2002)				—		(0,00%)	(100,00%)	(75,48%)
VALDECARROS	15 049 164	18,80%	81,20%	0,410	49 375	4 752 314	2 854 840	4 752 314
(28/03/2007)				(2,620)	(56,70%)	(62,47%)	(37,53%)	(100%) G+U
SUBTOTAL	40 191 188	—	—	0,42	116 804	11 245 519	6 702 204	13 221 289
Nuevos Desarrollos				(1,840)		(62,66%)	37,34%	(73,67%)
ENSANCHE DE VALLECAS	7 361 185	18,60%	81,40%	0,38	24 307	2 430 727	408 317	300 447
				(2,370)	(14,40%)	(85,62%)	(14,38%)	(10,58%)
TOTAL SURESTE	**47 552 373**	**—**	**—**	**0,42**	**141 111**	**13 676 246**	**7 110 521**	**13 521 736**
				(1,910)		**(65,79%)**	**(34,21%)**	**(65,05%)**

Fig. 8 / Datos básicos de los principales ámbitos de desarrollos del Sureste

Fuente: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Madrid

se ha desarrollado un producto inmobiliario residencial de gama alta, aunque gran parte de la superficie edificable terciaria y comercial (el 77%) aún no se ha materializado, así como la correspondiente a parcelas dotacionales.

c) Las tres operaciones con mayor protagonismo púbico (Fig. 10), paradójicamente, han tenido un desarrollo aún más lento que el Sureste. Chamartín y Campamento mediante delimitación de sendos APR (Área de Planeamiento Remitido) y Centralidad del Este aún como suelo sin sectorizar.

c.1) El PPRI (Plan Parcial de Reforma Interior) APR 08.03 **Prolongación de la Castellana** era seguramente la operación más ambiciosa de todas las previstas en el PGOUM 1997 para transformar la trama de la ciudad. Su origen se remonta a 1993, cuando a iniciativa de RENFE se lanza un Concurso (ganado por una propuesta de Ricardo Bofill, para la entonces banca pública Argentaria) para una superficie mucho más acotada: 62 hectáreas y un millón de metros cuadrados edificables. En este momento aún se la conoce como **Operación Chamartín**, y su objetivo es cubrir parcialmente la playa de vías de la estación homónima y producir un desarrollo mixto residencial-terciario hacia el norte. El PGOUM 1997 amplia su alcance, prolongando la directriz del Paseo de la Castellana, eje Norte-Sur de la ciudad, en más de 2,50 km, incluso más allá del Nudo Norte (donde

actualmente termina en la confluencia con la M-30), alcanzando la M-40. La operación se redimensiona, afectando ya a 312 ha, con un coeficiente de edificabilidad bruta se sitúa en 0,60 m^2/m^2, lo que supone un total de 1,87 millones de m² construidos en los que se podrán albergar 14 000 o 15 000 viviendas y doce rascacielos de oficinas. La actuación implica suturar (parcialmente) la ruptura que supone la extensa y prolongada playa de vías respecto de los tejidos urbanos consolidados de Fuencarral, Tres Olivos y Montecarmelo, al oeste, y del PAU de Las Tablas al este (hay que señalar que al norte de la M-30 se mantiene, aunque reducida de sección, la traza a cielo abierto de las líneas de ferrocarril).

Posteriormente, con la constitución de un Consorcio Urbanístico participado por BBVA (por la absorción de Argentaria) y Constructora San José como actores privados, se produce en 2002, con todas las administraciones gobernadas por el PP, una Modificación Puntual del PGOUM 1997 que eleva el coeficiente de edificabilidad hasta 1,05 m^2/m^2, para un máximo de 3,277 millones de m^2 edificables, aproximadamente repartidos a partes iguales entre terciario y residencial. Con estos parámetros se aprobará en 2009, ya con el PSOE en el Gobierno central, el PPRI, con un importante aumento del porcentaje de vivienda protegida. Será anulado posteriormente por dos sentencias de 2013[2], que declararon nulas las determinaciones del Plan Parcial principalmente porque afectaban a las alturas, por incumplir el artículo 39.8 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

A partir de entonces se acelera el proceso (en comparación con los plazos anteriores) para tratar de aprobar nuevas versiones de la ordenación, que cambian de denominación: Distrito Norte (en 2015, con la participación de Richard Rogers en el equipo y gobierno municipal todavía del PP); Puerta Norte (en 2016 propuesta de iniciativa pública del gobierno municipal de Ahora Madrid que reducía aproximadamente en un 50% la edificabilidad) y la finalmente aprobada con polémica, Nuevo Norte, en 2019. Esta versión[3] limita el recorte en torno a un tercio la edificabilidad, incorpora la superficie de un ámbito de ordenación colindante (APE 05.27 Colonia Campamento), fragmenta la gestión posterior en 5 unidades de ejecución independientes y abandona la idea de la prolongación del eje Castellana. A la fecha de redacción de este texto, aún no se ha aprobado el proyecto de urbanización de ninguno de los ámbitos, lo que da una idea de la complejidad técnica de la actuación, a pesar de que las obras de ampliación de la estación de Chamartín (uno de los argumentos de legitimación de la operación), se encuentran en proceso tras un concurso internacional de arquitectura. Únicamente se ha aprobado la delimitación de una de las 5 unidades de ejecución, la correspondiente al APE 08.20 (en 2022).

c.2) La **Operación Campamento** surge como oportunidad por el progresivo desmantelamiento de una gran superficie de suelo militar (900 ha) a ambos lados de la carretera A-5 a Extremadura, a la altura de la base aérea de Cuatro Vientos. La génesis de esa reconversión se remonta a 1989, cuando sobre sobre ellos se plantea una nueva zona de centralidad del Suroeste, incluyendo viviendas, con un anteproyecto del arquitecto C. Ferrán. El PGOUM 1997 recoge la iniciativa y delimita una primera fase, “Instalaciones Militares de Campamento” (APR 10.02), 210 ha en ambos lados de la autovía A-5 en suelos ocupados mayoritariamente por los viejos cuarteles que clasifica como “urbanos”, estableciendo en la ficha de desarrollo correspondiente las bases de la ordenación. Asimismo, se define una segunda fase, en los suelos situados al noroeste de la autovía (680 ha) hasta el límite del término municipal con Alcorcón, clasificados como Suelo Urbanizable No Programado (UNP 4.02), a los que asigna una edificabilidad de 0,27 m^2/m^2 y un máximo de 8000 viviendas, que no se ha llegado a desarrollar.

El proyecto permanece en suspenso hasta que en enero de 2001 se firma un Acuerdo de Bases entre Defensa, Fomento, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid (Olaya, 2001). En julio de 2004, ya con el PSOE en el gobierno estatal, se presenta el PPRI de la Fase 1ª de la Operación, desarrollando el APR10.02. Se construirán 10 700 viviendas que supondrán 1,14 millones de m^2 edificables, (7000 viviendas de protección, 685 000 m^2 edificables). El proyecto plantea una sencilla trama reticular (ya orientada en la ficha del PGOUM 1997) que configura grandes manzanas de edificación semiabierta, además de importantes zonas verdes y de equipamiento. En enero de 2005 se firma un Protocolo entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Madrid que culmina con la firma de un Convenio Urbanístico en noviembre de 2005. El PPRI se aprueba definitivamente el 31 de marzo de 2009.

En octubre de 2010 los Ministerios de Vivienda y Defensa llegan a un acuerdo para que la

[2] TSJM de 21 de junio y de 8 noviembre de 2013
[3] MPG.00.342

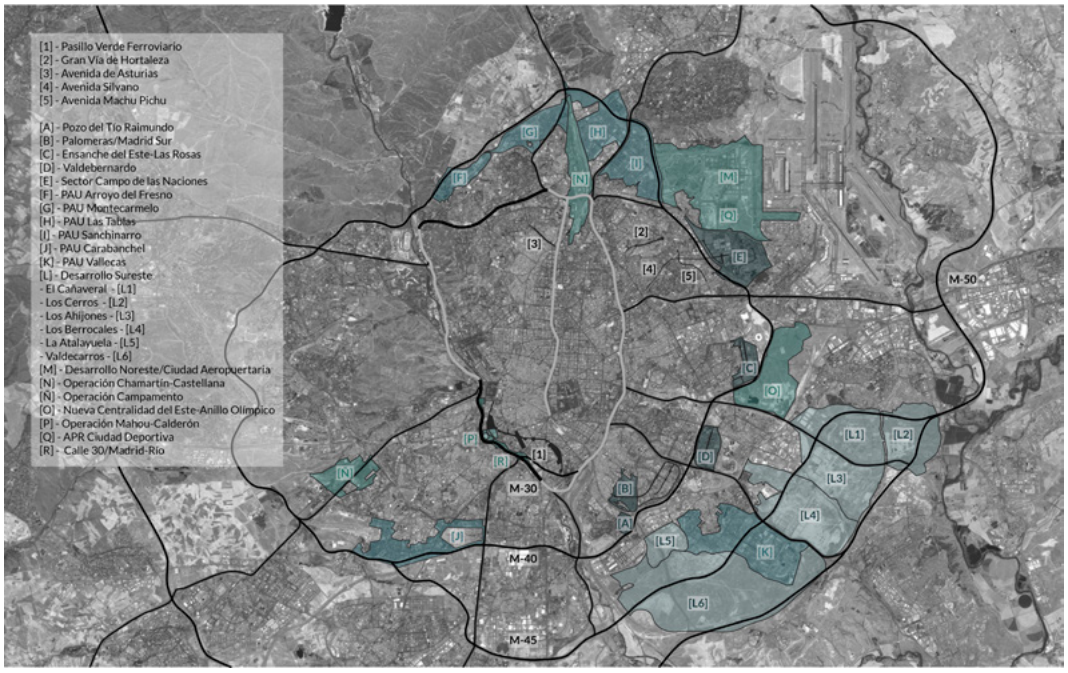


Fig. 9 / Nuevas operaciones de desarrollo en el término municipal sobre ortofoto

Fuente: Elaboración propia

entidad pública empresarial de suelo, SEPES, adscrita al Ministerio de Vivienda, adquiera el 51% del suelo de la operación. Hasta ese momento se habían demolido buena parte de los cuarteles situados a ambos lados del paseo de Extremadura y el Consejo de Administración de SEPES había autorizado la contratación del Proyecto de Urbanización, que no obstante no se aprobará. La Operación se parará con la vuelta del PP al gobierno estatal en 2011 y su gestión de la crisis de 2009, con la que se llega a plantear la enajenación de los terrenos y su compra por el grupo chino Wanda en 2015 (El Economista, 2015), que se desestimará al año siguiente tras la llegada al gobierno municipal de Ahora Madrid.

La Operación permanece en letargo hasta 2022, cuando nuevamente con gobierno estatal de izquierdas, en el debate sobre el estado de la Nación se anuncia su reactivación. Un año más tarde se autoriza la compra del total de suelos de SEPES a Defensa por valor de 271,96 millones de euros. Finalmente, SEPES registra la iniciativa urbanística y el Proyecto de Urbanización en julio de 2024.

c.3) La **Centralidad del Este** (UNP.4.03) es el último gran suelo vacante de Madrid. Se planteaba como el complemento al otro lado de la M-40 del Parque Olímpico (AOE.00.08), remate por el Este del distrito de San Blas Canillejas y por el Norte del nuevo ensanche de Las Rosas. En este ámbito se edificó ya en 1989 el estadio de la Peineta, obra de los arquitectos Cruz y Ortiz, que firmarán también sus sucesivos proyectos de ampliación. Para las distintas candidaturas de Madrid para albergar los Juegos Olímpicos (2012, 2016, 2020), todas infructuosas, se firmaron sendos convenios con los propietarios de suelo (únicamente hay un 8% de suelo público) para albergar en ese ámbito la Villa Olímpica. Una vez desestimadas nuevas candidaturas olímpicas, y con la cesión del estadio, ahora denominado Metropolitano, al Atlético de Madrid en 2017 como contraprestación por otra operación urbanística e inmobiliaria, Mahou Calderón [P] (APE 02.27) se comienza a reformular la posible ordenación de la Centralidad del Este. La comisión gestora del ámbito presentó ante la prensa en abril de 2002 un avance de una posible ordenación del ámbito (440 ha) que incluía entre 16 000 y 18 000 viviendas y un campus tecnológico vinculado al deporte en las inmediaciones del estadio[4]. A día de hoy, aún no se ha presentado el avance del Plan de Sectorización, previsto para finales de 2004.

[4] https://nuevacentralidaddeleste.com/proyecto/propuesta-de-ordenacion/

7. Fuera y después del Plan General de 1997

Una de las críticas recurrentes a la gestión urbanística de Madrid en los últimos años ha sido la del sometimiento a los intereses inmobiliarios, dando lugar a un "urbanismo a la carta", con continuas modificaciones puntuales no previstas en el PGOUM 1997 que desvirtúan el proyecto de ciudad. Es difícil por su complejidad y por la extensión de este texto abordar este tema, pero reseñaremos dos actuaciones que, por su relevancia (material y simbólica), han modificado significativamente el funcionamiento de la ciudad, su paisaje urbano, así como el devenir de otros ámbitos. Se trata de las torres de la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid y del soterramiento del tramo sur de la M-30.

El **APR 08.04 Ciudad Deportiva** [Q] es una Modificación Puntual del PGOUM 1997 (de zona deportiva a terciario de oficinas) que se inicia con un Convenio que negocia en la primavera de 2001 el entonces (y ahora) presidente del Real Madrid, Florentino Pérez, con el Ayuntamiento y la Comunidad. Sobre los terrenos de la Ciudad Deportiva (de titularidad pública, aunque cedida al club) se promueven nuevo parque de negocios, denominado entonces "Madrid Arena", con capacidad para 225 000 m^2 edificables de uso terciario alojados en Cuatro Torres (como se las conoce habitualmente) de entre 225 y 250 m de altura (con diferencia los edificios más altos de la ciudad: al anterior techo lo constituía Torre Picasso en AZCA: 43 plantas,157 m) más un gran pabellón deportivo multiuso. Según ese convenio inicial, dos de las torres y el 64,3% de una tercera se adjudicarían al Real Madrid, el 35,7% restante de esa a la Comunidad y la cuarta torre íntegra (un 25% del aprovechamiento lucrativo total) al Ayuntamiento. De esa forma el club y las dos instituciones se reparten las grandes plusvalías que genera la operación y el Real Madrid podría liquidar su importante deuda y acometer la construcción de su nueva Ciudad Deportiva en Valdebebas sobre unos terrenos mucho más amplios (que modificarán la ordenación inicial de ese ámbito). La Comisión de Urbanismo aprueba la iniciativa en noviembre de 2001, el definitivo Convenio Urbanístico se firma en mayo del 2003, y el Ministerio de Fomento (responsable de Barajas) autoriza las alturas previstas en mayo de 2004, después de modificar una de las "rutas de escape" del aeropuerto. Se da paso así a la modificación puntual del PGOU 1997 que se aprueba definitivamente el 15 de mayo de 2007. El pabellón deportivo multiusos planteado inicialmente en la zona oeste del ámbito se reconvierte en el Centro Internacional de Convenciones, con un concurso ganado en 2007 por E. Tuñón y L. Moreno Mansilla, que posteriormente se paraliza durante la crisis para convertirse en una quinta torre de menor altura ocupada por la universidad privada IE.

El balance económico final no es tan positivo para las administraciones públicas. Los incrementos de actividad y movilidad en la zona (estimados en más de 12 000 nuevos empleos y casi 7000 plazas de aparcamiento bajo rasante) obligan al Ayuntamiento a plantear un doble anillo de túneles que faciliten el acceso a los aparcamientos y las comunicaciones entre el Paseo de la Castellana, las avenidas de Monforte de Lemos, Pío XII y San Luis y la calle Sinesio Delgado. Pese a las elevadas plusvalías generadas —estimadas en unos 600 millones de euros para el Real Madrid—, los 178 millones de euros de coste real de dichas infraestructuras fueron costeados en un 80,5% por el Ayuntamiento y el resto por el Consorcio creado por las cuatro empresas constructoras de las torres.

Además, esta actuación ha venido a consolidar el desequilibrio Norte-Sur en la distribución del terciario. La construcción de las cinco torres ha modificado radicalmente el perfil de la ciudad: por lo elevado de su cota topográfica son visibles desde muy distintos ángulos y accesos, por ejemplo, prácticamente desde la salida del túnel de la A-6 en Guadarrama, a más de 40 km en línea recta. Ambos aspectos se agudizarán aún más con el desarrollo de la Operación Chamartín antes citada.

La otra gran actuación que modifica radicalmente la ciudad es el **soterramiento y mejora de la M-30**, ahora denominada Calle 30 [R]. Mientras que en su recorrido Este tan solo se ampliaron y mejoraron distintos nudos (La Paloma, Costa Rica, conexión con A-2, O'Donnell, conexión con A-3), en su tramo Sur se duplicó su trazado, ejecutando un *bypass*: un nuevo doble túnel (uno por sentido) entre el puente de Praga y la avenida de Albufera/Puente de Vallecas, manteniendo el antiguo trazado en superficie, con lo que en la práctica se duplica la capacidad de la vía en ese intervalo. En su tramo Oeste —Ribera del río Manzanares— se ha producido un soterramiento completo (excepto en dirección norte, a la altura de antiguo estadio Vicente Calderón) entre el extremo Sur de la Colonia de San Antonio de la Florida y el puente de Andalucía, además de un tramo de 1,5 km de la avenida de Portugal (el arranque de la A-5, carretera

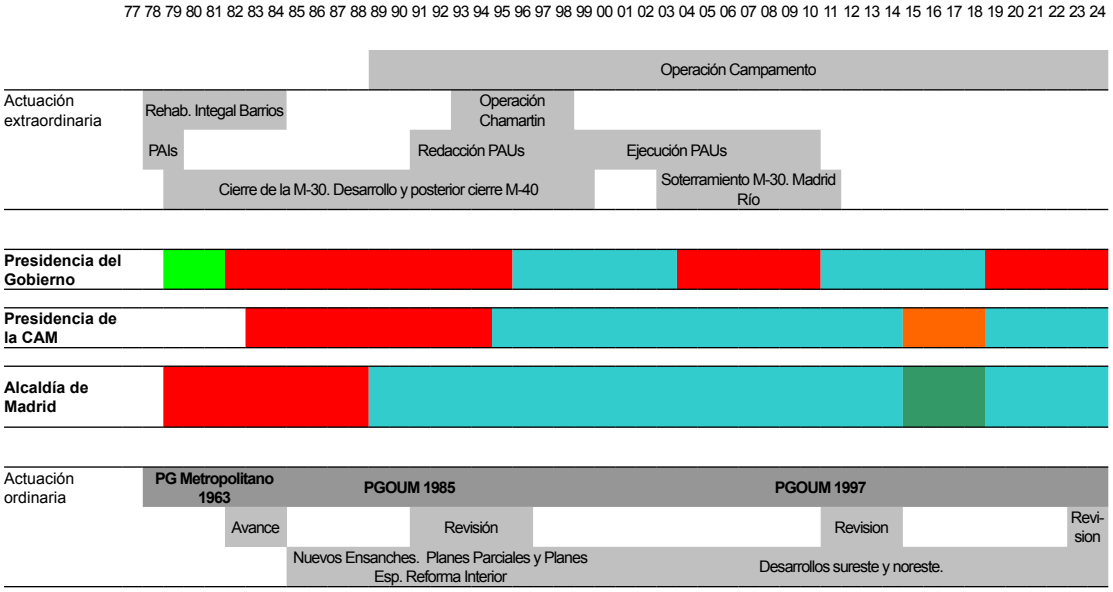


Fig. 10 / Línea temporal

Fuente: Elaboración propia

de Extremadura). Esto hizo posible la recuperación como viario local e itinerario verde peatonal de ambos márgenes del Manzanares a lo largo de más de 5 km, liberando una superficie de unas 50 hectáreas que será renombrada como parque Madrid-Río. Para ello, el entonces alcalde, Ruiz Gallardón, logró la transferencia de la titularidad de la M-30, hasta entonces parte de la Red Nacional de carreteras. Al convertirlo en viario local, le permite operar sobre él, primero con un proyecto de obras y posteriormente con un Plan Especial (PE 00.09).

El soterramiento, dirigido por el ingeniero M. Melis, que había desarrollado Metro Sur (línea 12 de Metro) para Gallardón en la Comunidad de Madrid, se construye en la legislatura 2003-2007. El ajardinamiento se ejecuta en la siguiente legislatura (2007-2011), según el proyecto ganador del concurso internacional del amplio equipo dirigido por G. Garrido. En la siguiente legislatura estaba prevista una tercera fase, que tras la primera (infraestructuras) y la segunda (espacio público), operase sobre las parcelas vacantes colindantes, rehabilitase el parque edificado y rentabilizase en parte la inversión pública. Para ello se aprueba el Plan de Renovación Urbana del entorno del río Manzanares (PReM), redactado por el estudio AUIA y aprobado en el primer trimestre de 2010 bajo la difusa figura de "Plan Director", que finalmente no se ejecutará. A cambio, en esas "Áreas de Oportunidad" han aparecido iniciativas que capitalizan el esfuerzo inversor público: la última y más polémica, el intento de reconversión a residencial el centro comercial (enclavado en suelo calificado como deportivo) de Ermita del Santo (APE 10.24) con dos nuevas torres que alteran notablemente el perfil de la cornisa sur del río.

El parque, sin duda, un éxito por su aceptación popular, viene a unir parte de la periferia Sur (los distritos de Latina, Carabanchel y Usera) a la denominada Almendra Central dentro del imaginario mental de la ciudadanía e incorporarla a su dinámica inmobiliaria (Ardura, 2021) y se ha usado para legitimar el altísimo costo del soterramiento de la infraestructura, realizada sin evaluación de impacto ambiental (lo que motivó un expediente de la Comisión Europea). El importe final se cifró en 2017 en 9400 millones de euros (Caballero, 2017), endeudó al consistorio y condicionó su capacidad de intervención en la siguiente legislatura, durante la que la corporación Carmena enjugó buena parte de la deuda ante las restricciones fiscales y presupuestarias impuestas por el ministro Montoro.

Sirvan estos últimos ejemplos de actuaciones al margen de lo definido inicialmente por el PGOUM 1997 para ilustrar el agotamiento de este documento, para el que en la actualidad se ha anunciado su revisión. Se ha constituido una Oficina Municipal del Plan, que ha iniciado sus trabajos con la contratación de estudios y la realización de mesas redondas orientadas con lemas como la sostenibilidad y la descarbonizacion. Ya en la legislatura 2011-2015 se realizó otro intento, del que se llegó a publicar un Avance, que no se retomó en las dos legislaturas posteriores. El proyecto estrella de la anterior, 2019-2023, fue un retórico "Bosque Metropolitano", un nuevo intento de conformar el recurrente Anillo Verde que viene fracasando desde el Plan Bidagor.

Una vez iniciada la nueva revisión del PGOUM 1997, este proceso se ha convertido, al igual que sus precedentes, en un laboratorio de pruebas de un posible nuevo marco legislativo. Así, Madrid es el piloto de la figura del Plan Estratégico Municipal que se ha introducido muy recientemente por la Ley 7/2024[5]. Una figura de la que queda por ver cómo se resuelve la atribución con legitimidad social de derechos a ámbitos concretos, tras los ensayos poco fructíferos de las legislaciones de otras autonomías como Baleares o Asturias. Sin embargo, opera este último cambio normativo como exposición de intenciones a futuro, y de colofón de la trayectoria descrita en Madrid: la de una progresiva desregulación y desvinculación de un modelo compresivo de ciudad, por el que proliferan las actuaciones "de oportunidad", entendida esta principalmente desde el punto de vista económico y no como posibilidad de re-estructuración y reequilibrio del conjunto urbano construido, especialmente en el amplio y desatendido territorio fuera de la M-30.

8. Bibliografía

Ardura Urquiaga, A. (2021): *Gentrificacion al sur del Manzanares*. [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. Archivo Digital UPM. https://oa.upm.es/69179/

Caballero, F. (24 de noviembre de 2017): «Así endeudó Gallardón a Madrid con la M30: sobrecostes, pago de trabajos no realizados y modelo de gestión "ruinoso". *El Diario.es*. https://www.eldiario.es/madrid/obras_1_3042239.html

Gutiérrez Cueli, I. (2023): *Venir de barrio. Estrategias familiares, espacio y clase en los PAU de Madrid.* Madrid, Ed. Politeya.

De Marcos, J & Ruiz, J. (2003): Los PAU de Madrid. En VV. AA: *Madrid* (pp.245-247) Madrid, Club de Debates Urbanos

El Economista (27 de abril de 2015): "Defensa saca a la venta los terrenos de Campamento donde el Grupo Wanda quiere invertir" *El Economista*. https://www.eleconomista.es/construccion-inmobiliario/noticias/6663213/04/15/Defensa-saca-a-la-venta-los-terrenos-de-Campamento-donde-el-Grupo-Wanda-quiere-invertir.html

Equipo de Urbanistas Asesores (1980): *Criterios y Objetivos para revisar el Plan General en el Municipio de Madrid.*

Ezquiaga, J.M. (2003): La operación de los PAU. En C. Sambricio (Ed.): *Un siglo de vivienda social (1903/2003)* (pp.308-312) Madrid, Ed. Nerea

López, J.D. (2021). *La España de las piscinas* Barcelona, Arpa Editores.

López de lucio, R. (Ed.) (2002): *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en 20 años de Ayuntamientos democráticos.* Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo.

López de lucio, R. (2022): Los PAU de Madrid, 1997-2020 En S. Ladra (Ed.): *Madrid, ciudad de los 15 minutos* (pp.189-198) Madrid, Ed. Lengua de trapo.

López de Lucio, R & Ardura Urquiaga A. & Tejera Parra J. & Bataller Enguix, J.J. (2016): *Madrid 1900-2010. Guía de Urbanismo y Diseño Urbano*. Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

López de Lucio, R. & Hernandez Aja, A. (1995): *Los nuevos ensanches. Morfología residencial de la periferia reciente. 1985-1993.* Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

Olaya, Vicente. G. (24 de enero de 2001): "Defensa financiará el Ejército Profesional con la venta de sus cuarteles en Campamento", *El País.*

Perpiñá, A. (2003): La operación de los PAU. En C. Sambricio (Ed.): *Un siglo de vivienda social (1903/2003)* (pp.313-315) Madrid, Ed. Nerea.

9. Listado de Acrónimos/Siglas

ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Surge como división de RENFE en 2005.
COPLACO	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.
EMVS	Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid-
IVIMA	Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.
PAI	Programas de Actuación Inmediata.
PAU	Programa de Actuación Urbanística
PGOUM 1985	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1985 (aprobación definitiva marzo de 1985)
PGOUM 1997	Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997 (aprobación definitiva abril de 1997)

[5] Articulo 18 quinquies, Ley 7/2024 de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. BOCM 308

PCE	Partido Comunista de España
PP	Partido Popular (conservador)
PPRI	Plan Parcial de Reforma Interior. Figura de planeamiento de ordenación detallada en la Ley del Suelo de Madrid vigente (LS 9/2001)
PSOE	Partido Socialista Obrero Español (social demócrata)
RENFE	Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, empresa pública de transporte ferroviario.
VPO	Vivienda de Protección Oficial
VPT	Vivienda de Precio Tasado

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 877-900
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.20

CC BY-NC-ND

Cincuenta años de urbanismo en Barcelona (1974-2024): de la Ordenación Urbana al Proyecto Metropolitano

Antonio Font-Arellano [1]
Carles Llop-Torné [2]
Miquel Corominas-Ayala [3]

[1] Catedrático Emérito Urbanística
[2] Catedrático Urbanismo
[3] Catedrático Urbanismo
[1] [2] [3] Universitat Politècnica Catalunya (UPC)

Resumen: Este trabajo trata de presentar el proceso de planeamiento urbanístico en las cinco últimas décadas en el espacio de la región urbana de Barcelona, especialmente en el del área metropolitana y en su capital, en el largo período de vigencia, todavía hoy presente, del Plan General Metropolitano de 1976 (PGM-76), y reflexionar sobre su incidencia en la realidad como un planeamiento urbanístico innovador, sobre los cambios ocurridos en la teoría de ciudad y sobre los modos y políticas de intervención urbana en las principales actuaciones realizadas, que ayude a comprender el papel del planeamiento urbanístico en nuestra sociedad, como instrumento indispensable para pensar y construir una ciudad más justa, saludable y eficiente.

Palabras clave: Área metropolitana de Barcelona; Historia urbana; Planeamiento urbano y regional; Teoría de ciudad.

Recibido: 11.09.2024; Revisado: 07.01.2025
(1) Correo electrónico: antonio.font@upc.edu; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5957-9799
(2) Correo electrónico: carles.llop@upc.edu; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4574-7864
(3) Correo electrónico: miguel.corominas@upc.edu; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7052-9696

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Fifty years of Urbanism in Barcelona (1974-2024): from Urban Planning to the Metropolitan Project

Abstract: This paper aims to present the process of urban planning over the last five decades in the urban region of Barcelona, especially in the metropolitan Area and its capital (Barcelona), during the long period of validity, still in force, of the 1976 General Metropolitan Plan (PGM-76). It also seeks to reflect on the impact of this process on reality as innovative urban planning, on the changes that have occurred in the theory of the city and the modes and policies of urban intervention in the main actions carried out, but also helps to understand the role of urban planning in our society, as an indispensable instrument for thinking about and building a fairer, healthier, and more efficient city.

Keywords: Barcelona metropolitan Area; Urban History; City and Regional Planning; City theory.

1. Los antecedentes próximos

Hemos de partir de la consideración del período de autarquía económica y política de después de la desgraciada Guerra Civil española, como marco del inicio de la ordenación urbana contemporánea en nuestro país.

En este período aparecerá la legislación especial sobre las grandes ciudades, entre ellas Madrid (1943) y Barcelona (1952), a partir de la creación por Decreto Ministerial de las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana (1945), su Reglamento (1947) y la autorización de redacción de sus planes, con la delimitación de ámbitos espaciales para el planeamiento supramunicipal y la creación de nuevas entidades administrativas para su gestión (por ejemplo, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y 26 municipios en la Ley de Barcelona de 1953).

En el caso de la ciudad de Barcelona se ha de señalar también la importancia del Plan de Accesos de1950, con el establecimiento de un esquema de rondas viarias y de las vías principales, como uno de los puntos de partida para la redacción de un nuevo plan para la ciudad y su entorno inmediato.

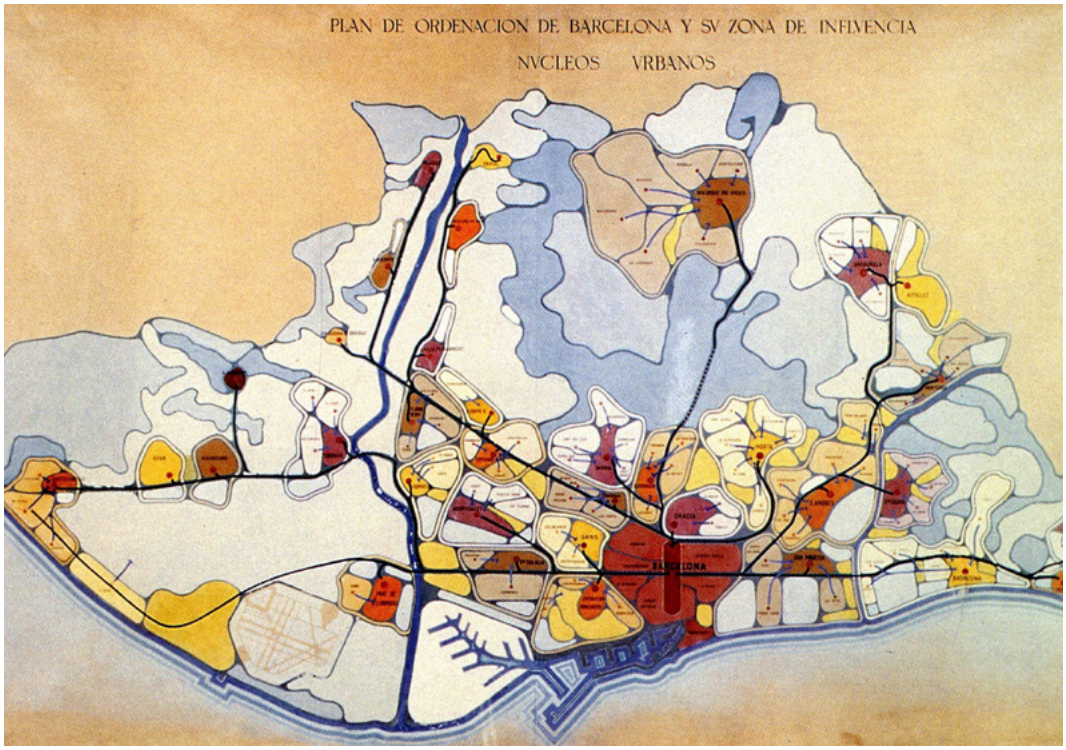
En el orden político y económico, recordar la celebración del Congreso Eucarístico Internacional de Barcelona en 1952, como primera apertura al exterior del régimen franquista, con la presencia de delegaciones extranjeras y punto de partida de las inversiones exteriores, especialmente norteamericanas, inicialmente en explotaciones agrícolas, y sus reinversiones en la industria, inicio de la industrialización moderna del país. Especial importancia como marco para su desarrollo económico serán el Plan de Estabilización de 1959 y los Planes de Desarrollo 1964-1967 y 1968-1971, a la manera francesa, con un retraso cuatrienal respecto a los suyos.

También, recordar las corrientes migratorias a las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia…) desde las regiones entonces más deprimidas como Andalucía, Extremadura, Murcia, etc. y su gran impacto en el crecimiento de aquellas ciudades, provocando importantes déficits en la vivienda y en los servicios urbanos, y la aparición de zonas de urbanización informal. (Busquets, 1992; Font & Llop &Vilanova; 1999; Terán, 1977,1978; Torres,1999).

1.1 El "Plan de Ordenación de Barcelona y su Zona de Influencia" de 1953 ("Plan Comarcal" 1953)

La redacción y aprobación del conocido como "Plan Comarcal 1953", dirigido por el arquitecto Josep Soteras Mauri, bajo la vigilante colaboración del Arquitecto Pedro Bidagor-entonces Jefe Nacional y después Director General de Urbanismo estatal- expresa una visión idealista y un voluntarismo ingenuo en la pretensión de control del crecimiento, propio del planeamiento urbano español hasta la Ley del Suelo (de Régimen de suelo y Ordenación urbana) de 1956, en el período de tránsito del modelo económico autárquico al modelo desarrollista posterior.

Las previsiones demográficas y de empleo para el futuro del Plan Comarcal fueron centrales en su metodología. La protección de los espacios forestales y agrícolas y el esquema de ordenación de la vialidad, fueron los contenidos principales del Plan, en su interpretación del sistema urbano comarcal existente y también propuesto como un "racimo de ciudades" espacialmente



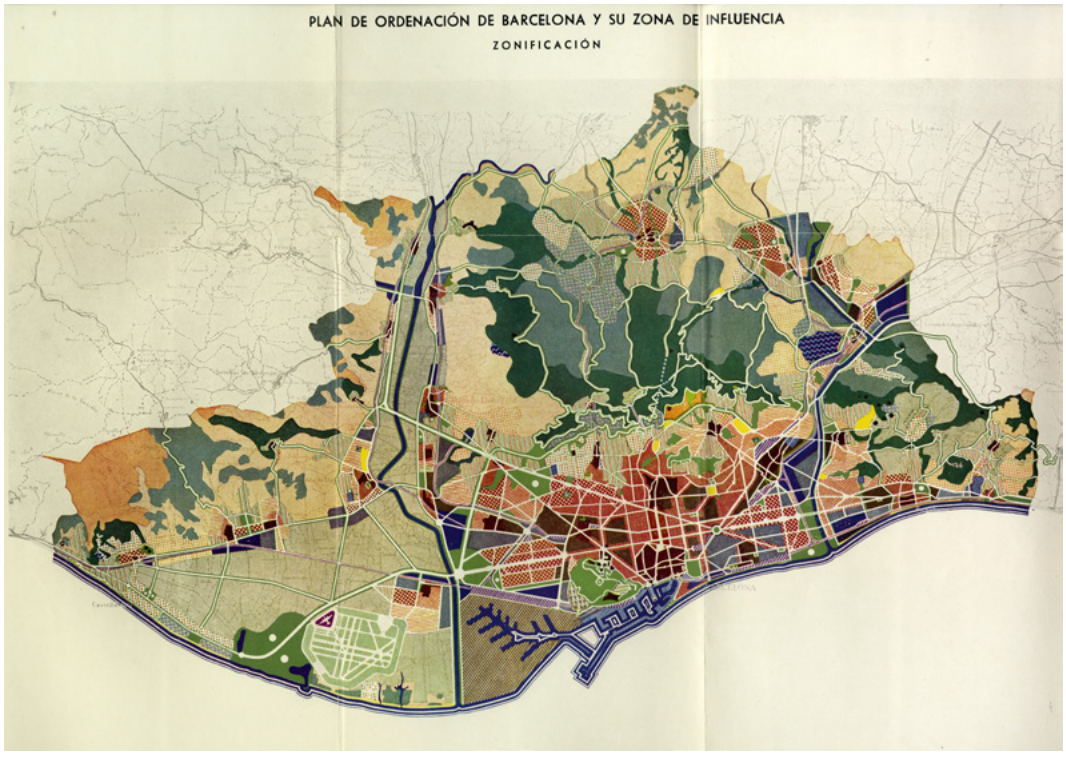


Fig. 1A / Plan Comarcal de Barcelona 1953, Esquema del sistema de núcleos urbanos.
Fig.1B / Plan Comarcal de Barcelona 1953, Zonificación de usos del suelo

Fuente: Memoria, Plan Comarcal de 1953, Ayuntamiento de Barcelona

diferenciadas, equipadas y relacionadas entre sí, expresión de la visión orgánica en la teoría de ciudad propia de aquel momento histórico.

Son también destacables sus propuestas de ordenación a nivel de proyecto de los dos extremos geográficos del casco urbano central: la Ciudad de Levante y Vía del Este, y la Zona Diagonal (de Poniente), con un largo recorrido urbanístico y arquitectónico posterior.

Por otra parte, reseñar la importancia a nivel estatal de la legislación y el planeamiento de aquellas grandes ciudades y de algunas capitales de provincia, como laboratorio de preparación de la Ley del Suelo de 1956 (tipos de planes, régimen de suelos, sistemas de actuación y de gestión, etc.), destacando los planes generales municipales de ordenación de mediados de los años cincuenta, redactados por las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana, algunos de mucho interés disciplinar.

En el caso de Cataluña, además del citado Plan Comarcal de 1953, cabe señalar la existencia de un conjunto de planes de ciudades intermedias de la provincia (Terrassa, Sabadell, Mataró, Manresa, Vic…), fruto de la labor del Servicio de Urbanismo de la Diputación Provincial, entonces dirigido por el arquitecto provincial Manuel Baldrich. Planes generalmente cuidadosos, ajustados al casco urbano existente, planteando crecimientos medidos en cuanto a su contenido y dimensión. Zonificación funcional "racional", y categorías del uso del suelo y de la edificación: residenciales (intensiva, semi-intensiva, extensiva…) o industriales (grande, mediana, pequeña…) a través de las tipologías edificatorias representativas de los tejidos urbanos propuestos (el "chalet" de la ciudad jardín, la "manzana" de los nuevos ensanches o extensiones de la ciudad, el "bloque" para los polígonos residenciales…).

Junto a ellas, las primeras ideas de sistematización de la red viaria básica (las "variantes" de las carreteras principales) o de la infraestructura ferroviaria, generalmente también como variantes exteriores (a veces tan atrevidas o discutibles como la propuesta para Girona, con túnel por debajo de Las Gabarras y la Vall de Sant Daniel).

El anteriormente citado Servicio de Urbanismo de la Diputación Provincial de Barcelona, a la vez que aquellos Planes, redactó un primer intento de ordenación territorial de su provincia, el Plan Provincial de Barcelona, aprobado en 1959, con especial atención a las áreas agrícolas (industrial, ganadera, forestal), partiendo de prospectivas de población y empleo que se concretaban en Áreas de Desarrollo Preferente, de Posible Colonización o de Desarrollo Natural, en el marco de una zonificación de usos del suelo de las actividades antes citadas y de una jerarquizada Ordenación de los Núcleos Urbanos y sus Áreas de Influencia: la "Gran Barcelona", como Centro Regional; los centros "Supracomarcales" y los centros Comarcales. El método de construcción del Plan, con absoluta confianza en la capacidad del planeamiento urbanístico, en este caso territorial, para "orientar" el poblamiento y el correspondiente empleo industrial por el territorio provincial, no era muy



Fig. 2 / **Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona 1966, Ordenación del territorio**

Fuente: Volumen 3, gráfico de ordenación, Área Metropolitana de Barcelona

diferente al empleado en el del Plan Comarcal de 1953.

En el caso de la Comarca de Barcelona, el rápido crecimiento desde mediados de los años 50, tanto en los espacios centrales como en las extensiones suburbanas, con los primeros polígonos residenciales e industriales y el crecimiento informal (las áreas de la "urbanización marginal"), se mantendrá hasta la crisis internacional de las energías o "crisis del petróleo" (1973-74), supondrá el desbordamiento de las previsiones y determinaciones del Plan 53 y la necesidad de su pronta revisión. (Martorell & Florensa & Martorell Otzet 1970; Soteras, 1977).

1.2 El Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona 1966 (PDAMB-66)

Desde 1962 se producirá un intento de revisión del Plan Comarcal de 1953, dirigido por el arquitecto Josep Mª Ros Vila, que será el origen del Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona 1966, también conocido como "Esquema Director", tanto por el nivel de definición de sus contenidos, como por la falta de su reconocimiento administrativo como Plan. No obstante, señalamos su importancia teórica y metodológica y el de algunas de sus propuestas para la secuencia posterior de los planes territoriales de la región urbana de Barcelona.

Sus autores reconocerán la necesaria adopción de un nuevo ámbito territorial de planeamiento que permita el reconocimiento del fenómeno metropolitano en su dimensión real, extendido entonces al menos a los 164 municipios y 3247 km^2 de la considerada región metropolitana (una vez excluidos algunos de los de fuera de la provincia de Barcelona por imposición administrativa).

Señalemos su apuesta por el modelo de la "ciudad-región" o su traducción arquitectónica como "ciudad-territorio" propuesto por Giancarlo de Carlo en el seminario celebrado en Stresa (Italia,1962), por el que todo el territorio sería ciudad, en diferentes niveles de desarrollo físico y de actividad, pero con la presencia de los necesarios servicios urbanos extendidos por el conjunto del territorio.

Sus propuestas principales serían: creación de "nuevas ciudades" y "centros direccionales" estratégicamente situados en el territorio; "recalificación de polaridades" en las ciudades más deficitarias; un sistema de grandes parques metropolitanos y una red viaria arterial, extendida por toda la región metropolitana, ideas que estarán presentes de forma diversa en los planes sucesivos.

Seguramente su inexistencia legal (no contemplada en la Ley del Suelo de 1956 como tipo de plan), y sobre todo, por la osadía de atreverse a proponer un nuevo órgano de gobierno territorial diferente a las Diputaciones Provinciales o a los municipios de la legislación franquista, fueron los motivos principales de su no aprobación, relegándolo a la categoría de estudio informativo para futuros planeamientos.

La pretensión de su mantenimiento artificial en un nuevo proceso de planeamiento 1968-1972, a través de los llamados "Plan de Acción Inmediata" y "Plan de Infraestructuras", chocó con la injerencia de la Administración del Estado y su política de las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) de 1970, que provocó el desacuerdo y la dimisión de los técnicos redactores, y por ello no llegaron a formalizarse, aunque los trabajos hasta entonces realizados se recogieran posteriormente en una publicación testimonial.

Dentro del período de vigencia del Plan Comarcal y de la Ley del Suelo de 1956, se produce la posibilidad legal de la ordenación urbana tanto a escala de conjunto de la ciudad y su término municipal, a través los Planes Generales de Ordenación Urbana, como de sectores o partes del mismo, con los Planes Parciales. Los planes generales de mediados de los años sesenta y primeros de los setenta traducirán, en su dimensionado y abstracción, las solicitaciones del sistema inmobiliario del momento, frente a una administración local fundamentalmente a su servicio. Son planes que se preocuparán, sobre todo, de anticipar la imagen del crecimiento urbano, en concordancia con el crecimiento económico y demográfico de la época, centrando sus propuestas en las delimitaciones de los suelos de nueva urbanización o de "reserva urbana" y en los aprovechamientos edificatorios. Los planes resultarán así ser una especie de "carta de los derechos de los propietarios del suelo", mucho más que un proyecto de ciudad o un programa de su desarrollo, que implicaría, además de derechos, obligaciones y compromisos para la gestión urbana.

La profusión de planes parciales de la época -teóricos desarrollos de los planes generales, pero las más de las veces reducidos a simples instrumentos de formalización administrativa de operaciones inmobiliarias de transformación de suelo y nueva edificación, autónomas respecto al proyecto de ciudad- fue la instrumentación de un proceso de despilfarro de grandes



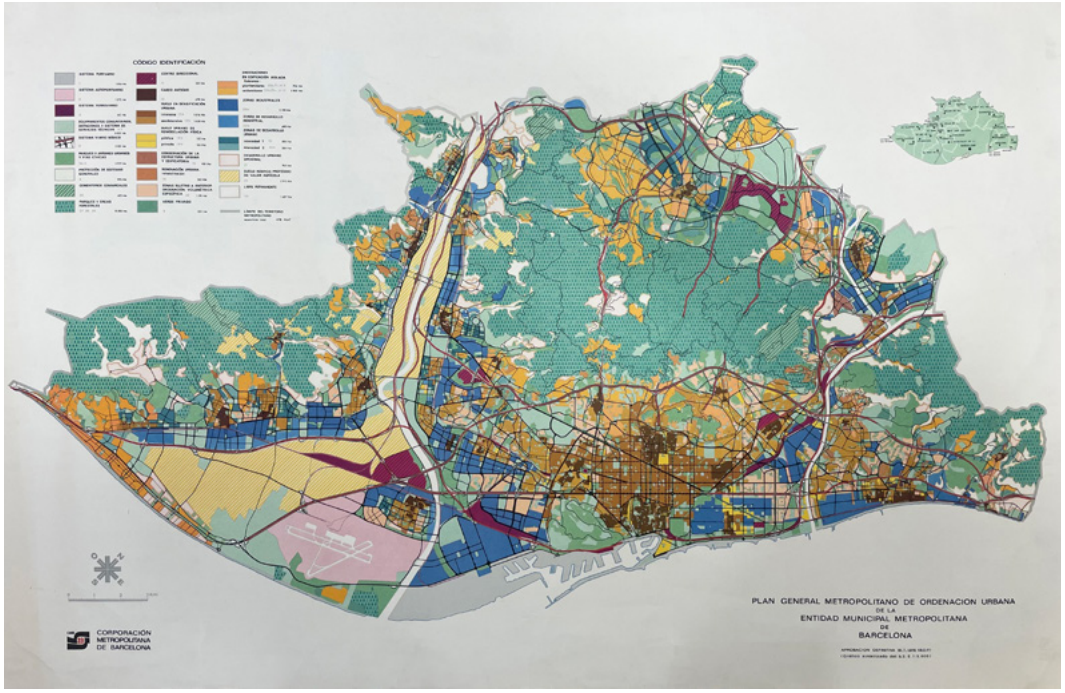


Fig. 3a / **Plan General Metropolitano de Barcelona 1976, Sistema viario básico.**
Fig. 3b / **Plan General Metropolitano de Barcelona, Zonificación por procesos y usos**

Fuente: Gráfico sintetizado del plano b2, Área Metropolitana de Barcelona

superficies de suelos agrícolas y forestales, que por sus características medioambientales y paisajísticas no deberían haber sido urbanizados. Buena muestra de esos procesos de la época es la entonces periferia barcelonesa, especialmente sobre la costa y hacia el interior, con la construcción de polígonos de vivienda masiva pública y privada, de promociones turísticas, y sobre todo, de urbanizaciones de segunda residencia. La proliferación de los Planes Parciales durante el período de vigencia de aquella Ley ha sido tan importante, sobre todo en términos cuantitativos, que permitió caracterizarla, además de como la "Ley del Propietario de Suelo", como la "Ley del Plan Parcial". (Font, 2000, 2002; Ribas, 1972; Solà-Morales, 1972a, 1972b; Subías, 1977).

2. "El Plan General Metropolitano de 1974-76" (PGM-76)

La desaparición del General Franco (diciembre de 1975), representó el inicio del período de la Transición política española, así como la continuidad de los procesos de desarrollo económico y del crecimiento urbano, al menos hasta la crisis de mediados de los setenta. La debilidad de los instrumentos técnicos, la especulación inmobiliaria, la corrupción política o administrativa y la falta de control democrático del proceso, fueron seguramente las causas principales del progresivo deterioro de la situación urbanística en el país. La respuesta administrativa será una nueva "Ley del Suelo" de 1975 (texto refundido R.D 1346/1976 de 9 de abril y sus tres Reglamentos de 1978). A nivel institucional catalán, por Decreto/Ley 5/1974 de 24 de agosto se creará la Entidad Municipal Metropolitana, que sustituirá a la Comisión de Urbanismo de Barcelona y 26 municipios, con carácter de Corporación municipal.

Las reivindicaciones urbanísticas por parte de los Movimientos Sociales Urbanos (MSU) centradas en los principales déficits de la ciudad heredada como el de zonas verdes, el del equipamiento, o del transporte público, serán las carencias más evidentes, pero también contra la edificación abusiva y las carencias de urbanización en general, que estarán en el origen de los llamados "planes remediales" de la restauración democrática. Así, la actitud crítica frente a los planes de mediados de los sesenta, la evidencia de los desajustes provocados por el boom inmobiliario y la oposición a los primeros intentos de remodelación abusiva, fueron creando un clima de nuevas demandas al planeamiento urbanístico.

El aumento de la participación ciudadana en los procesos de planeamiento, consecuencia de aquellos movimientos reivindicativos y del nuevo clima político, se manifestará en las exposiciones y debates de los Avances de Plan instituidos por la entonces reciente Ley de 1976 (artículo 125), como momentos singulares de debate y trascendencia ciudadana, Así, el urbanismo de finales de los setenta y principios de los ochenta no será solamente campo de acción municipal, sino también objeto de interés ciudadano. Progresivamente aparecerá un tipo de plan menos abstracto, más comprometido con la transformación física de la ciudad, y cada vez más preciso en las operaciones de crecimiento y reurbanización, en los sistemas de ejecución y de control, hacia una ciudad más justa, pero también más preocupada por la forma urbana.

El PGM-76 supone la vuelta al ámbito geográfico de los 27 municipios (477,5 km^2), y la pretensión de aplicar el anterior Esquema Director de 1966 sobre el reducido ámbito espacial de la entonces Área Metropolitana oficial, (el de la anterior Comarcade 1953), incorporando algunas de sus principales determinaciones: red arterial, centros direccionales, sistema de espacios libres, etc. en un nuevo marco innovador de ordenación, desde una nueva visión sistémica del territorio y de las ciudades metropolitanas.

El período 1972-74 será el de la redacción de la primera versión del Plan, en el inicio de la crisis económica derivada de la de las energías, aunque sus determinaciones se formularán siguiendo las fuertes dinámicas de crecimiento del anterior período 1955-1972, con los inconvenientes derivados de ello para el sobredimensionado del nuevo Plan y las ventajas para facilitar su gestión en la inmediata etapa de crisis. Un Plan "de autor", del arquitecto Joan Antoni Solans y del ingeniero Albert Serratosa como directores, en su redacción algo al margen del poder político e institucional, y con la decidida voluntad de corregir la situación urbanística heredada.

Entre las innovaciones del Plan se han destacado: el intento de regularización del mercado del suelo a través del establecimiento de un nuevo régimen y la precisión de su significado (que uno de los autores, Joan Antoni Solans, afirmó haber llevado a la redacción de la nueva Ley del Suelo de 1975); la distinción entre zonas y sistemas; la exigencia de unos estándares mínimos para las nuevas operaciones de urbanización; las calificaciones zonales en función de los diferentes procesos urbanos; la codificación

de los sistemas de ordenación de la edificación, contemplando políticas de conservación, rehabilitación y renovación; el acento en las reservas de dotaciones públicas; una exhaustiva (y a veces excesiva) concreción del sistema viario tanto territorial como urbano, así como una innovadora normativa sobre los espacios residencial e industrial. Es notable, en cambio, la ausencia de un programa de vivienda.

La aprobación del Plan General Metropolitano definitivamente en 1976 (tras el agitado período de su aprobación inicial en 1974), supuso un hito que marcó definitivamente al Urbanismo más allá de la aglomeración urbana de Cataluña, una de las principales del estado español. Plan que con la Ley del Suelo de 1976 han convivido por un largo período temporal, de discutibles resultados.

La restauración democrática y las primeras elecciones municipales en 1979 fueron el origen de los nuevos planes de entonces. En las dos convocatorias celebradas, pero especialmente en las primeras, el Urbanismo fue clave en los programas electorales de todos los partidos políticos, con la demanda de nuevos instrumentos y políticas capaces de mejorar las condiciones de vida en la ciudad, de aumentar dotaciones y servicios y de detener el desbocado proceso de crecimiento urbano y destrucción del territorio.

A escala de los barrios, a partir de los años 80 se inicia la redacción de los legalmente previstos *Plans Especials de Reforma Interior* (PERI), con objetivos de regeneración urbana referidos a la dotación de nuevos espacios públicos y equipamientos sanitarios, educativos o culturales, así como la creación de nuevas viviendas o la rehabilitación de los edificios existentes, con una precisa programación de su ejecución y de las inversiones, implicando más directamente a las Administraciones responsables. A nivel estatal, en los primeros años 80, se legisló sobre las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), que hubieran debido proporcionar cobertura legal a la obtención de fuentes de financiación para sus operaciones.

Los Planes Especiales desarrollados en paralelo a los PERI permitieron la transformación puntual de recintos industriales y edificios obsoletos, mediante la técnica de la "compensación", generalmente con la obtención de importantes espacios públicos y edificios de valor patrimonial, en planes generalmente de reducido tamaño, de fácil gestión y de rápido desarrollo, con excelentes resultados.

El traspaso de las competencias urbanísticas a la *Generalitat de Catalunya*, efectivo desde principios de los ochenta, y la consecuente reorganización administrativa, permitió a su *Direcció General d'Urbanisme* lanzar un ambicioso programa de planeamiento, con la decisión de elaborar simultáneamente el planeamiento territorial y los planes de ordenación municipal, en la voluntad de detener aquel proceso de degradación. A pesar de la programación de un número importante de planes supramunicipales, pocos de éstos llegaron hasta el final, disgregándose en planes municipales y sin que aparecieran otros instrumentos alternativos de ordenación territorial.

La *LLei* 7/1987*d'Ordenació Territorial* de 4 de abril disolverá la Corporación Metropolitana (a la manera de la de entonces producida del Greater London Council) y creará dos nuevas instituciones: la *Entitat Metropolitana de Transports* y la de *ServeisHidráulics i Tractament de Residus*, y la transformación de aquella primera Entidad en la *Mancomunitat de Municipis de l'Área Metropolitana*, como asociación voluntaria de aquellos. Finalmente, la *LLei* 31/2010 *de l'Área Metropolitana* del 3 de agosto, extinguirá estas dos últimas Entidades y hará el traspaso efectivo de la antigua *Mancomunitat* a la actual *Área Metropolitana* oficial, con la ampliación de su ámbito territorial a 36 municipios (634 km^2). (Esteban, 2007; Parcerisa, 2013; Pié, 1982; Solans, 1997; Terán, 1997).

3. Etapas en la gestión urbanística municipal barcelonesa del PGM-76

En cuanto al municipio y la ciudad de Barcelona, los trazos sobresalientes del largo período todavía vigente del PGM 76, podrían resumirse en las siguientes etapas:

3.1. El Ayuntamiento de la transición democrática 1976-79

A la muerte del dictador, y en los primeros balbuceos del cambio político, el nuevo Alcalde Socías Humbert, persona franquista pero con talante progresista en lo social, formó un gobierno municipal fuerte, con algunos técnicos como Delegados de Servicios, una figura prevista en la Carta Municipal de Barcelona de 1960, dejando de lado a los Concejales políticos de escasa representatividad. Fue capaz de comprometer a algunos jóvenes profesionales de prestigio, entre ellos el citado Joan Antoni Solans-coautor del PGM76, aprobado unos meses atrás- para hacerse cargo de la Delegación de Urbanismo

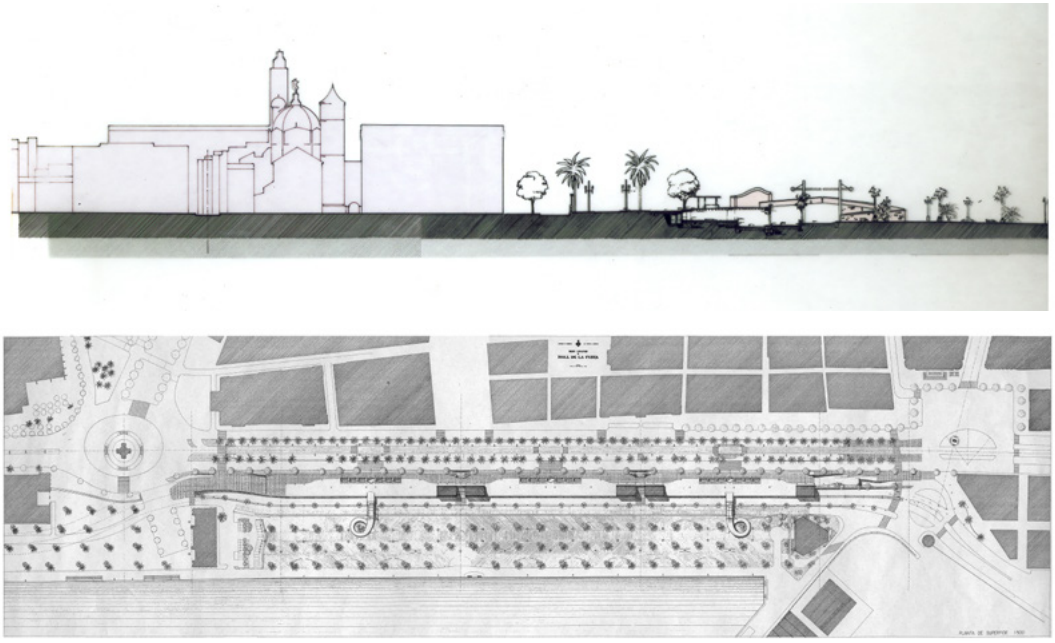


Fig. 4a y b / **El Moll de La Fusta. Sección transversal y planta de superficie**

Fuente: AAVV (1983) Plans i projectes per a Barcelona. Ajuntament de Barcelona

del Ayuntamiento de Barcelona. La gestión del proceso general de cambio durante aquellos tres años fue notable, en la exigencia del cumplimiento del nuevo Plan, la adquisición de suelos para equipamientos y espacios abiertos, o por cesiones derivadas de futuras actuaciones por compensación, facilitadas por la anteriormente citada crisis internacional financiera de 1973. Se estableció entonces un primer Programa de proyectos urbanos, de construcción de centros escolares, de viviendas sociales y otros equipamientos. Unos cuarenta proyectos, que fueron adjudicados a equipos técnicos externos al Ayuntamiento, en un clima de participación técnica responsable. (Solans, 1997, 2020).

3.2. La incipiente democratización municipal

En 1979 se celebraron las primeras elecciones democráticas y fue elegido Alcalde el socialista Narcís Serra, con la formación de un gobierno municipal integrado por socialistas, eurocomunistas y nacionalistas catalanes.

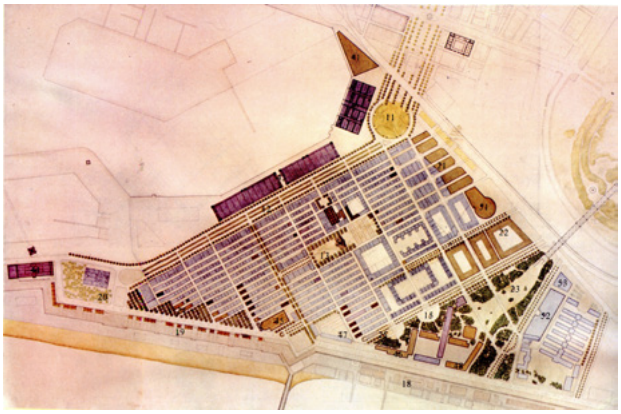
De esta etapa estarán presentes después algunas iniciativas que serán ampliamente respaldadas: La solicitud de celebración de unos Juegos Olímpicos para 1992, con implicación de importantes objetivos urbanísticos, así como la de promover una gestión de ciudad parcialmente descentralizada en diez Distritos Municipales.

3.3. La "reconstrucción de la ciudad" 1980-1986

En 1982, por el nombramiento de Serra como Vicepresidente del Gobierno, le sustituye en la Alcaldía el también socialista Pasqual Maragall, que propondrá la incorporación del arquitecto Oriol Bohigas en 1980 como Delegado de Servicios de Urbanismo, sustituyendo a Solans, nombrado poco tiempo después Director General de Urbanismo de la Generalitat de Catalunya.

Buena expresión de la nueva filosofía urbanística de entonces fue la de "recuperar el centro y monumentalizar la periferia" del propio Oriol Bohigas, recogida en su libro "La reconstrucción de Barcelona (1985)", ejemplificada en proyectos como "Del Liceo al Seminario" en la *Ciutat Vella*, o el PERI del barrio de La Barceloneta (Premio Nacional de Urbanismo 1983). Serán los citados





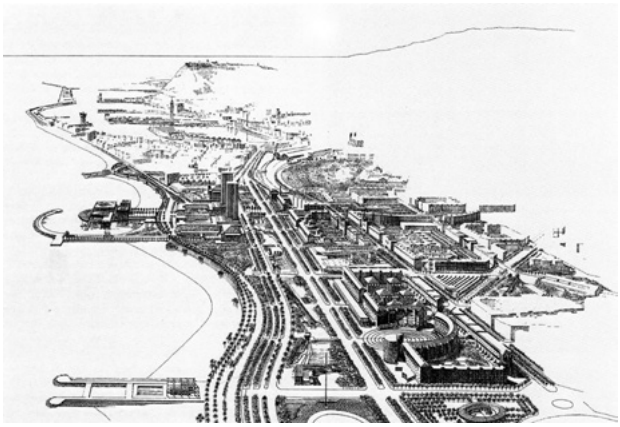


Fig. 5a / "Del Liceo al Seminario", ordenación de un itinerario patrimonial en la Ciutat Vella
Fig. 5b / Plan Especial de Reforma Interior de La Barceloneta, 1982
Fig. 5c / Paseo Marítimo y Vila Olímpica, 1992

Fuente: 5a y b: AAVV (1983) Plans I projectes per a Barcelona. Ajuntament de Barcelona
Fuente 5c: AAVV (1987) Urbanisme a Barcelona. Plans cap el 92. Ajuntament de Barcelona

Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) de los barrios los instrumentos que trataron de compatibilizar la radicalidad de algunas propuestas de las Asociaciones de Vecinos o del propio PGM-76 con la diversa personalidad y riqueza formal de las tramas urbanas implicadas, para los que se contó con los mejores profesionales, la complicidad de poder ciudadano y los creadores de opinión.

En ese período se dio un incremento significativo en la autoestima ciudadana, siendo un momento para implicar a amplios sectores de la población, a técnicos profesionales y universitarios, y a dirigentes de la lucha vecinal, en la mejora urbanística de los barrios de la ciudad.

La orientación de la nueva etapa será por tanto el rehacer y dignificar algunos espacios urbanos, tanto del núcleo central como de la periferia urbana (Plazas del barrio de Gracia, Plaza Real, Plaza de la Mercè, etc.); urbanizar algunos ejes viarios (Vía Julia, Paseo Colón y otros) y crear nuevos parques y jardines (Pegaso, El Clot, Villa Cecilia, etc.) por adquisición de nuevos espacios para nuevos proyectos urbanos, que en adelante serán "de autor", frente a la práctica habitual del proyecto fragmentado por materias técnicas, habitualmente autónomas en su planteamiento y

ejecución: iluminación, mobiliario urbano, jardinería, desagüe, etc. La política urbanística sobre los espacios públicos desarrollada en Barcelona entre 1981 y 1987 obtuvo el Premio Príncipe de Gales de Diseño urbano otorgado por la Universidad de Harvard en 1990.

Será también decisiva la gestión para la obtención de algunos suelos portuarios. En 1987 se inauguró el *Moll de la Fusta*, la primera operación de apertura de la ciudad al mar, a la que siguieron una docena de proyectos, constituyendo el sistema de espacios libres más importante de la ciudad de unos diez kilómetros de longitud.

Como intervención de regeneración urbana fue muy destacable la propuesta del Área de Rehabilitación Integral de Barcelona, preparada en este período, y que desde 1986 al 2002 permitirá la mejora de la *Ciutat Vella* y de La Barceloneta, con un importante programa de inversión pública. Fue muy relevante la difusión internacional del llamado "modelo Barcelona", explicitado en el libro de referencia, así como la publicación municipal "Plans i Projectes per a Barcelona 1980-1982", a la que siguieron en el tiempo una quincena más de libros municipales que han recogido la experiencia urbanística barcelonesa en sus diversos aspectos. (Bohigas,1985; Rowe,1991; Esteban,1999; Ferrer&Sabaté,1995; Nel.Lo, 1995).

3.4. La etapa olímpica1986-1992

Con una visión más global de la ciudad después de la atención particularizada a los barrios y enclaves urbanos, y tras la concesión en 1986 a Barcelona de los Juegos Olímpicos de 1992, se diseñaron para los Juegos un conjunto de instalaciones deportivas de alcance territorial más allá del propio término municipal, tanto en municipios cercanos (Badalona, Hospitalet del Llobregat…) como en bastante más lejanos (Lleida, Sant Sadurní d'Anoia, La Seu d'Urgell Tarragona…). En la propia Barcelona, en el marco de la propuesta municipal de creación de las denominadas "Áreas de Nueva Centralidad", se propuso el desarrollo de cuatro áreas olímpicas: Diagonal, como reutilización de los equipamientos allí existentes; Montjuic, como gran parque urbano equipado; la *Vall d'Hebrón*, como reurbanización y mejora de un área periférica, y la Vila Olímpica, como residencia temporal de los participantes de los Juegos.

Ello junto a la creación de las dos Rondas de circulación (de Dalt y Litoral), ya previstas en el PGM-76, que entonces encontraron la oportunidad de su realización con una mejor inserción urbana, y que ha supuesto una importante redistribución espacial de los flujos urbanos de la movilidad. (Busquets, 1992; Llop, 1995; Marshall, 2004; Monclús, 2003).

3.5. El post-olimpismo hasta el 2011

El éxito olímpico y la búsqueda de nuevos motores para el desarrollo urbano, llevaron a plantear la celebración para 2004 de una Exposición Universal, que no era posible por existir para entonces una designación ya concedida, lo que hizo pensar en un nuevo evento para esa fecha: un Fórum Universal de las Culturas, con un enfoque cultural y de reclamación política y cívica sobre la paz mundial y el desarrollo de todos los pueblos.

Su alcance territorial fue circunscrito al extremo marítimo de Levante de la Ciudad, y su repercusión urbanística fue, por tanto, mucho menor



Fig.6 / Estación Intermodal La Sagrera y corredor verde sobre la infraestructura ferroviaria

Fuente: Alday y otros (2011) Propuesta ganadora concurso Parc Camí Comtal. https://barcelonasagrera.com/es/documentos/

que la del evento anterior. A pesar de ello, el Fórum planteó una nueva manera de integrar en el espacio público grandes infraestructuras de servicios existentes, que será una referencia para el futuro.

La ciudad posterior a los Juegos tuvo tres alcaldes: Pasqual Maragall, hasta 1997; Joan Clos, entre 1997 y 2006, y Jordi Hereu, entre 2006 y 2011, en sucesivas coaliciones de las izquierdas y con hegemonía del PSC, el partido de los socialistas catalanes.

La crisis económica posterior a los Juegos comportó el retraso en obras pendientes y en curso. No obstante, un conjunto importante de equipamientos culturales o patrimoniales fueron acabados para entonces: El Centro Cultural Ciudad de Barcelona (CCCB) en 1993; el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona, (MACBA), en 1995; el Teatro Nacional de Catalunya, en 1996, y más tarde el Auditorio, el Teatre Lliure, el Museo Nacional de Arte de Catalunya (MNAC), la reforma de la Biblioteca Nacional de Catalunya, la reforma de La Pedrera o la nueva sede bancaria de la Caixa, además de otros múltiples equipamientos públicos o dotaciones privadas.

En este período se ponen también en marcha algunos de los grandes proyectos urbanísticos pendientes, cuya realización transcenderá al período: la apertura de la Diagonal al mar; el completamiento de la remodelación del frente marítimo de Levante, más allá del Paseo Marítimo de la Vila Olímpica y hasta el Fórum; el inicio de la remodelación del sector de La Sagrera, con la estación ferroviaria multimodal, las áreas residencial y terciaria, y el corredor verde hasta la *Plaça de Les Glòries*; su remodelación y el nuevo mercado de *Els Encants*; la ampliación de la Feria de Muestras; la remodelación para usos urbanos del *Port Vell*, la plaza Cerdà y el inicio de Can Batllò a Poniente de la ciudad; la continuidad de las actuaciones de mejora de las áreas consolidadas de *Ciutat Vella*, el *Eixample* y *Nou Barris*, etc.

En cambio, sólo se realizarán entonces algunas pequeñas actuaciones de vivienda protegida. Por el contrario, y siguiendo el impulso iniciado a mediados de los años ochenta, las actuaciones en espacios públicos han seguido produciéndose, con depurado lenguaje formal y material, cada vez más sólido y austero. También, gracias a las Rondas y su efecto en la reducción del tráfico en el interior de la ciudad central, se han podido rescatar espacios viarios para el uso peatonal y de estancia en algunas Avenidas, como Aragón, Roma, Meridiana, el tramo de Levante de la Gran Vía, además de la *Ronda del Mig*, *la PlaçaCerdà* y la *Plaça* Lesseps.

También en los años 90, a partir un estudio realizado en el Master en Proyectación Urbanística de la UPC y propuesto al Ayuntamiento de Barcelona, se pondrá en marcha la transformación de buena parte del antiguo sector industrial del Poble Nou, que desde entonces será denominado normativamente 22@, dedicado a las actividades tecnológicas de la nueva industria y las comunicaciones, así como al sector terciario de oficinas, con la presencia de algunas nuevas edificaciones residenciales, siempre en competencia con aquellas. Ha sido una iniciativa de éxito, con la localización de más de 5000 nuevas empresas en menos de veinte años, si bien las operaciones de nueva vivienda se han retrasado o han resultado insuficientes.

En relación a la actividad turística, económicamente muy decisiva para la ciudad, pero entonces todavía no tan conflictiva, algunas iniciativas municipales como el Plan de Hoteles y establecimientos turísticos (PEUAT),o los del Port (Vell i Nou), tratarán de compatibilizar la demanda turística con el bienestar de los ciudadanos de los barrios y sectores urbanos más afectados. Finalmente, constatar la dinámica e importancia creciente de la implantación de grandes centros comerciales, con establecimientos como: Glòries, La Maquinista, Vila Olímpica, La Illa Diagonal, Heron City, Las Arenas, Diagonal Mar, Gran Vía, etc. No podían faltar los negocios inmobiliarios de los grandes Clubs de futbol de la ciudad, trasladando sus instalaciones a la periferia próxima: El Club Deportivo Español, a Cornellà del Llobregat; o ampliando las suyas, en Sant Feliu de Llobregat y posteriormente, remodelando el estadio central del Camp Nou, el Club de Futbol Barcelona. (Torre & Ferrer, 2013).

3.6. Una nueva fase en la gestión urbana, 2011-2015

Entre los meses de junio de 2011 y de 2015 Barcelona fue gobernada por el Alcalde Trias, de *Convergència i Unió*, una coalición bipartidista que propuso un cambio en las políticas urbanísticas respecto al "modelo Barcelona" de gobiernos anteriores. Durante este período, marcado por una nueva crisis económica, la reducción de la inversión pública y la precarización en varias zonas de la ciudad, se intentaron implementar ideas para mejorar la competitividad urbana y la calidad de vida. A pesar de tratarse de un sólo mandato, la administración apostó

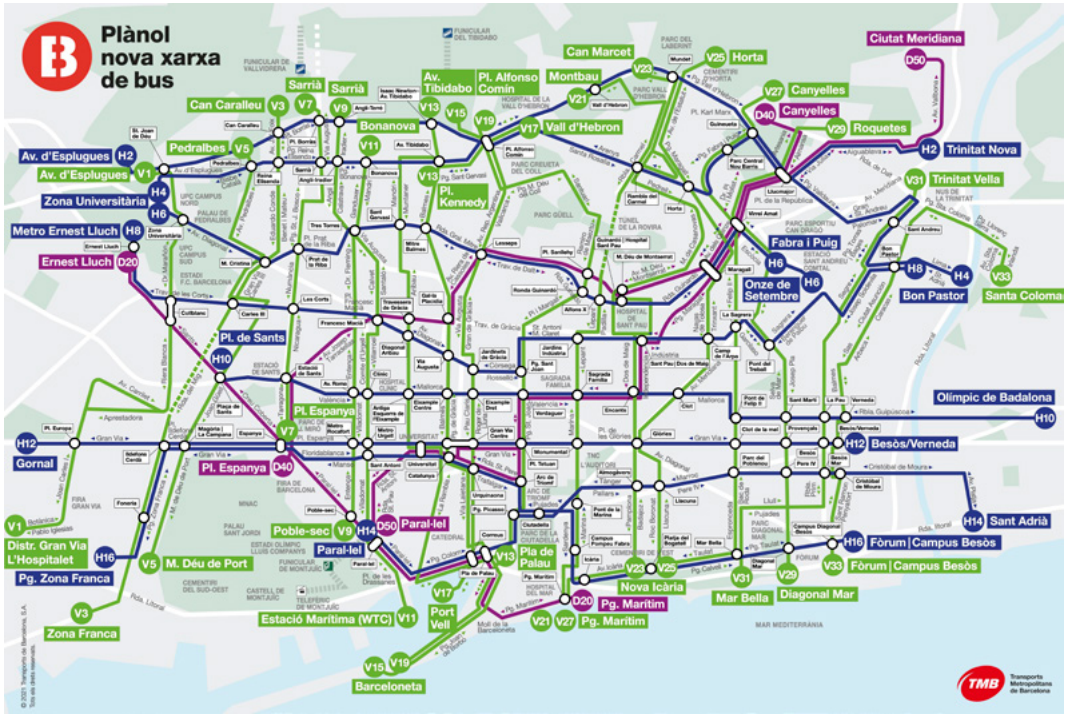


Fig.7 / Red de autobuses urbanos, esquema de reordenación según la malla del Ensanche

Fuente: Transports Metropolitans de Barcelona. https://www.tmb.cat/ca/coneix-tmb/millores-xarxa-transport/nova-xarxa-bus/mapa

por proyectos que marcaran una nueva fase en la gestión urbana, como la creación del departamento de Hábitat Urbano, integrando áreas como Urbanismo, Vivienda, Medio Ambiente e Infraestructuras, con el objetivo de renovar la ciudad bajo el lema de una "ciudad de las personas", apoyada en tecnologías ambientales y urbanismo social.

Entre los objetivos clave destacarían la re-naturalización de la ciudad mediante corredores verdes y el fomento de la excelencia en el diseño urbano a través de una colaboración público-privada. Se promovió una política medioambiental responsable con énfasis en la calidad del aire, la eficiencia energética y la sostenibilidad del agua. La ciudad se proyectaba como referente de las *Smart Cities*, con la implantación de tecnologías de gestión del espacio público y una fuerte apuesta por la conectividad digital. El acceso a la vivienda fue otro objetivo, con proyectos como Can Batlló y la rehabilitación energética de edificios, aunque con escasos resultados.

El mandato también fue el del inicio de los sectores y "manzanas autosuficientes", un modelo de urbanismo que buscaba la autosuficiencia energética y la rehabilitación urbana. Entre aquellos, el puerto, el aeropuerto y la Zona Franca fueron puntos clave, pero sin de logros significativos en su integración funcional en el área metropolitana, aunque con planes estratégicos de infraestructuras de conexión ferroviaria.

La red de transporte público se reorganizó bajo un sistema en cuadrícula, mejorando la accesibilidad y conectividad entre líneas de autobuses, metro y otros transportes, mientras que la re-naturalización se concretó en el Plan Verde de la Biodiversidad, que buscaba conectar la ciudad con su entorno natural y hacerla más resiliente. También se avanzó en la reurbanización de grandes vías, como Passeig de Gràcia y Diagonal, con el objetivo de conectar los barrios mediante ejes cívicos, promoviendo la cohesión entre los municipios metropolitanos.

El concepto de "supermanzanas" fue clave en la reorganización urbana, transformando áreas como Poblenou y la Plaza de las Glòries para reducir el espacio destinado a vehículos privados y aumentar el verde urbano. Este enfoque prometía importantes cambios en la eficiencia metabólica de los barrios, mejorando la calidad

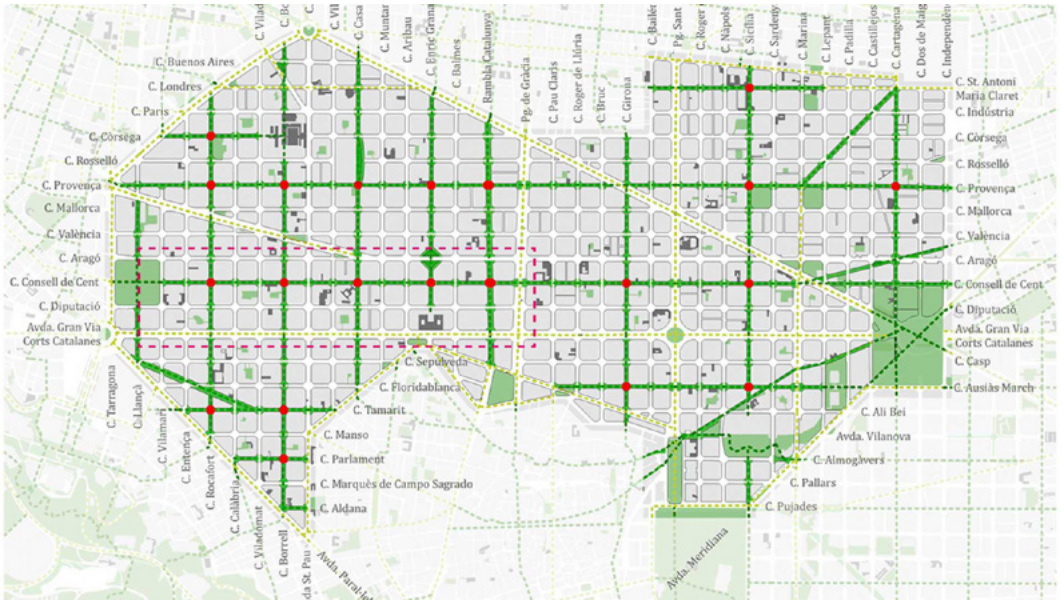


Fig.8 / Las "Superilles" y los "Ejes Verdes". Reforma de la calle Consell de Cent del Ensanche

Fuente: Barcelona Regional (2023). SuperIlla Barcelona 2015-2023. https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/129164

de vida de los ciudadanos. Finalmente, la transformación de la Plaza de las Glòries fue presentada como un manifiesto del "nuevo urbanismo": sustituyendo el tráfico por un parque cívico, promoviendo la movilidad sostenible y creando un espacio de conexión entre barrios. Esta remodelación simbolizaba la transición hacia una ciudad más centrada en sus habitantes y en el uso público del espacio urbano. (Llop, 2015; Bárcena & Gratacós & Guallart, 2015)

3.7. Un urbanismo social, 2015-2023

El cambio de mandato y de gobernanza de la ciudad, propiciaron un nuevo enfoque sociopolítico y la reorientación de un urbanismo de planes, proyectos y obras, a un urbanismo más centrado en lo social. Un cambio de registro en los temas y su alcance por parte del gobierno de la Alcaldesa Ada Colau, puso el foco en la respuesta a la problemática de acceso a la vivienda y la calidad de los barrios para un incremento de la salud, como derecho a vivir la ciudad.

El proyecto y la gestión municipal se centraron en el desarrollo de acciones a través de estrategias de proximidad al servicio de la ciudadanía. Como cuestiones a destacar caben citar: la generación o actualización de nuevos instrumentos normativos como los planes de usos y la regulación de la vivienda turística; los proyectos de espacio público "*superilla*";la gestión de la movilidad sostenible, delimitando la Zona de Bajas Emisiones; nuevas políticas y realizaciones de vivienda, o propuestas de transformación de recintos, como el caso de La Modelo o el Recinto Ferial de Montjuïc, con el marcado objetivo de retornar a la ciudadanía los grandes espacios de la ciudad.

Una de las iniciativas más polémicas durante y posterior a la crisis pandémica, fue la del llamado "urbanismo táctico", mediante la reutilización temporal y parcial de espacios viarios para su peatonalización, o de vacíos gestionados por entidades para proyectos como huertos sociales y comedores comunitarios, como paso intermedio para su posterior formalización.

El principal motor de la acción urbanística del periodo, basado en una actitud radical sobre cómo practicar una resiliencia activa en la ciudad, fue considerarla como una realidad ya construida y consolidada y por tanto buscar nuevas formas de actualizar el modo de pensar y hacer la ciudad. En mayo del 2015, el cambio en el gobierno municipal por el grupo de "*Barcelona en Comú*", trató de afrontar lo que consideraban una pérdida de peso de la actuación urbanística de la etapa anterior, y sobre todo, abordar la reducción de las dificultades

personales (económicas, de integración, de asistencia…) de los ciudadanos, con el lanzamiento de programas transversales como fue el "*Pla de Barris*" de la ciudad. El proyecto principal del período ha sido el impulso de las denominadas "*Superillas*" (supermanzanas), que evolucionó hacia el de los "*Eixos Verds*", para la pacificación y transformación de 21 calles y sus cruces en el Ensanche, como ámbitos eminentemente peatonalizados, cuya iniciación ha supuesto una importante controversia ciudadana, profesional y judicial.

Entre tanto, en la legislación urbanística catalana, La *LLei* 23/1983 de 21 de noviembre*,* de *Política Territorial*, establecerá la redacción de un *Pla Territorial General de Catalunya*, de los *Plans Territorials Parcials*, de los *Plans Territorials Sectorials*, y de los *Plans Directors* para su desarrollo.

Por otra parte, con la *LLei* 31/2010 del 3 de agosto, de *l'Área Metropolitana*, el *Parlament de Catalunya* aprobó la institucionalización del *Àrea Metropolitana de Barcelona*, que sustituyó a la *Entitat Metropolitana*, integrando las diversas Entidades hasta entonces existentes y extendiendo su ámbito y competencias a los treinta y seis municipios integrantes de la nueva institución. (Acebillo, 2022; Cocco & Scaglione, 2024; Rueda, 2020).

4. El Pla Territorial Metropolitá de Barcelona (PTMB-2010)

El presente plan es consecuencia de un doble mandato legal: por una parte, de la *LLei* 7/1987del 4 de abril*,* de *Actuacions publiques especials a la Conurbació de Barcelona*, supresora de la *Corporació Metropolitana*, con la ampliación del inicial ámbito espacial de la *Entitat Metropolitana*, y por otra, por la *LLei* 1/1995*,*de 16 de marzo, de aprobación del *Pla Territorial General de Catalunya* y el mandato de la redacción de los *Plans Territorials Parcials* de las siete *Veguerías* del territorio catalán, una de ellas, la de la *Regió Metropolitana de Barcelona*.

Con la denominación a partir de entonces ya en catalán, el PTMB recuperó el ámbito territorial regional como ámbito metropolitano, tal y como lo había considerado el Plan Director del Área Metropolitana de 1966. A diferencia del PGM de 1976, planificará los 3200 Km^2 y los 164 municipios que integran la denominada Región Metropolitana. De acuerdo con la *LLei* 2/2002de 14 de marzo *d'Urbanisme,* las determinaciones de los *Plans Territorials Parcials* habrán de referirse al sistema de los asentamientos urbanos, a las infraestructuras de la movilidad y al sistema de espacios abiertos a escala regional; y los *Plans Directors Urbanístics*, de extensión y geometría variable, para garantizar la mayor precisión en las decisiones de ordenación urbanística supramunicipales.

Para la labor de planificación territorial de esta etapa serán muy importantes tanto el "*Programa de Planejament Territoria*l" como los denominados *"Criteris*" de la *Secretaría de Planificació Territorial,* del *Departament de Política Territorial i Obres Públiques* de la *Generalitat.*

El PTMB-2010, aprobado en junio de ese año y todavía vigente, es el instrumento que define para el territorio de la Región Metropolitana las previsiones y determinaciones urbanísticas relativas a los sistemas de los espacios abiertos, de la infraestructura y de los asentamientos, además de las estrategias y reglas para su desarrollo:

-Sistema de Espacios Abiertos. El espacio abierto como un potencial elemento estructurador del territorio y de la ciudad metropolitana. Se trata de la creación de un sistema de espacios abiertos integrado por áreas protegidas por su valor paisajístico y ambiental, ámbitos fluviales, áreas agrícolas y parques y jardines urbanos, religados por corredores ambientales para constituir una red ecológica territorial, de conexión entre las áreas naturales y las urbanas.

-Infraestructuras metropolitanas. Un proyecto integral y realización de las infraestructuras metropolitanas de movilidad, energía, comunicación, redes ambientales, etc., por parte de organismos públicos o sus concesionarias, frente a la desafortunada práctica habitual de su autonomía respecto a otras dimensiones de la realidad urbana y territorial. La movilidad ferroviaria y viaria para el transporte de personas y mercancías necesitaría aumentar el recurso al trasporte público, potenciándola a través de incentivar la inter-modalidad y configurar sistemas de alta capacidad ambientalmente sostenibles.

Las determinaciones sobre la infraestructura ferroviaria contemplan la propuesta de redes de altas prestaciones, de pasajeros y mercancías, bien de Renfe o de los Ferrocarriles Catalanes y la red de Metro, distinguiendo entre las actuaciones propuestas entre los nuevos tramos de las redes, los desdoblamientos, las posibles conexiones a estudiar, y las nuevas estaciones e intercambiadores.

En las de la infraestructura viaria, la red propuesta contempla, además de las autopistas y autovías, las "vías estructurantes" distinguiendo entre primarias y secundarias, las "vías suburbanas",

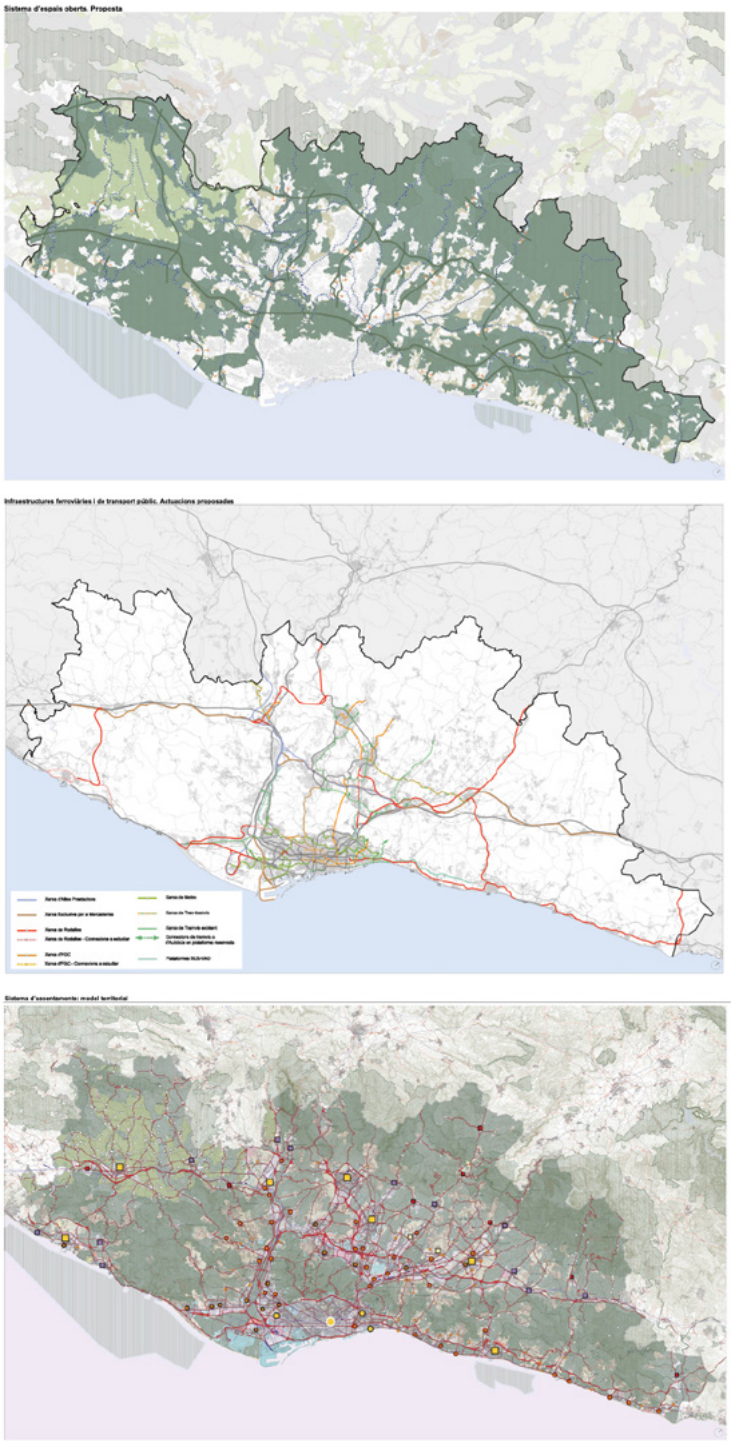


FIG. 9A / **Pla Territorial Metropolità de Barcelona 2010, Sistema de Espacios abiertos**
FIG. 9B / **Pla Territorial Metropolità de Barcelona 2010, Infraestructuras ferroviarias y de transporte público**
FIG. 9C / **Pla Territorial Metropolità de Barcelona 2010, Sistema de asentamientos, modelo territorial**

Fuente: https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/

las “integradas” y las de vehículos pesados, y las nuevas plataformas BUS/VAO. En las actuaciones previstas, los nuevos trazados en todo tipo de vías estructurantes e integradas.

Especial protagonismo para la configuración de la estructura de la accesibilidad metropolitana debieran tener las instalaciones del Puerto y del Aeropuerto, integrando las infraestructuras de los servicios, las redes tecnológicas, las de producción de energía, la recogida y tratamiento de las basuras, etc. que presentan la necesidad de la racionalización, potenciación y mejora general de sus servicios.

-Sistema de asentamientos. A diferencia de anteriores fases del planeamiento metropolitano que contemplaban un crecimiento extensivo, ahora se plantea una generalizada regeneración de los tejidos urbanos, de sus espacios y edificios, en vez de nuevos desarrollos cuantitativos consumidores del poco suelo disponible. Prioridad, por tanto, al completamiento, la recuperación y mejoramiento cualitativo de los barrios, además de promover la transformación de las viejas áreas industriales, con una adecuada densificación de los tejidos urbanos, subordinada a la accesibilidad con transporte público y a los servicios y dotaciones existentes.

Se trataría por tanto de explorar nuevos modelos de densificación, recuperación, sustitución y transformación o de completamiento de tejidos, en el marco de una compatibilidad de usos y actividades y de reducción de los traslados innecesarios. Igualmente, de nuevas tipologías habitacionales a precios asequibles y de flexible configuración, así como de modelos urbanísticos de la producción, distribución y consumo en la actual fase de tránsito del sector industrial tradicional al terciario avanzado.

El Plan contempla un Modelo territorial, en el que distingue entre la capital metropolitana, los subcentros principales del continuo urbano con más de 100 000 habitantes, los de los continuos urbanos intermunicipales de entre 10 000 a 40 000 habitantes y los menores de 10 000 habitantes de las diferentes polaridades comarcales, complementarias y estructurantes, así como los pequeños núcleos urbanos y rurales.

También define diferentes estrategias urbanas según los diferentes territorios metropolitanos: para los continuos urbanos intermunicipales, distingue entre las de los centros urbanos, las de las áreas de transformación urbana o de extensión de interés metropolitano, nuevas centralidades, áreas especializadas residenciales a reestructurar o industriales a transformar, o a consolidar y equipar, y finalmente las áreas de desarrollo estratégico.

Para los núcleos urbanos, establece cuatro niveles de crecimiento: estratégico, medio, moderado y de reequilibrio, y las estrategias de cambio de uso y reforma interior, mejora urbana y completamiento, y mantenimiento de su carácter rural. Para las áreas especializadas, establece las de consolidación, cambio de uso y reforma, extensión, reducción o extinción y de localización de equipamientos.

Finalmente, el Plan señala una docena de ámbitos territoriales de delimitación abierta y geometría variable para la redacción de los previstos Planes Directores Urbanísticos (PDU)., uno de los cuales será el *Pla Director Urbanístic Metropolità* de Barcelona (PDUM), actualmente en trámite, después de su aprobación inicial, y que veremos a continuación.

La incidencia actual seguramente más importante del PTMB-10 estaría siendo de carácter normativo para las revisiones o nuevas aprobaciones de planes de ordenación urbana de fuera del ámbito de los 27 municipios del PGM76, en la aplicación de los citados diferentes niveles de crecimiento en el planeamiento urbano. Por otra parte, la planificación sectorial de las diferentes infraestructuras desafortunadamente seguiría su tradicional autonomía en su proyecto y realización en el desarrollo de sus propios planes. (Esteban, 1991,2012; Carrera, 2012; Font, 2004).

5. El Pla Director Urbanístic Metropolità de Barcelona. (PDUM, aprobación inicial 2023)

Además de por el mandato legal del Título III de la *LLei* 31/ 2010 del 3 de agosto, de *l’Área Metropolitana* por el que se define su contenido, son diversas las razones que sustentan la conveniencia y oportunidad de la redacción del nuevo Plan. Entre ellas, el desgaste del PGM-76 y sus más de un millar de modificaciones puntuales, la existencia de múltiples figuras de planeamiento y de regulaciones en el ámbito del Área Metropolitana que se precisan clarificar, y la incapacidad para hacer frente a nuevos retos y demandas. De todo ello se deduce la necesidad de un nuevo Plan y de su posibilidad por legal de su redacción, así como por los posibles efectos negativos de su ausencia.

El nuevo Plan tratará dar respuesta a las necesidades actuales de la población metropolitana basándose en las capacidades del territorio, apostando por los siguientes objetivos: Reforzar la solidaridad y potenciar la capacidad metropolitana; Naturalizar y articular el territorio; Mejorar





FIG. 10A / **Pla Director UrbanísticMetropolità de Barcelona 2023, Infraestructura Verde**
FIG. 10B / **Pla Director UrbanísticMetropolità de Barcelona 2023, Infraestructura de movilidad, sistema viario**

Fuente: https://urbanisme.amb.cat/informar-se/document-aprovacio-inicial

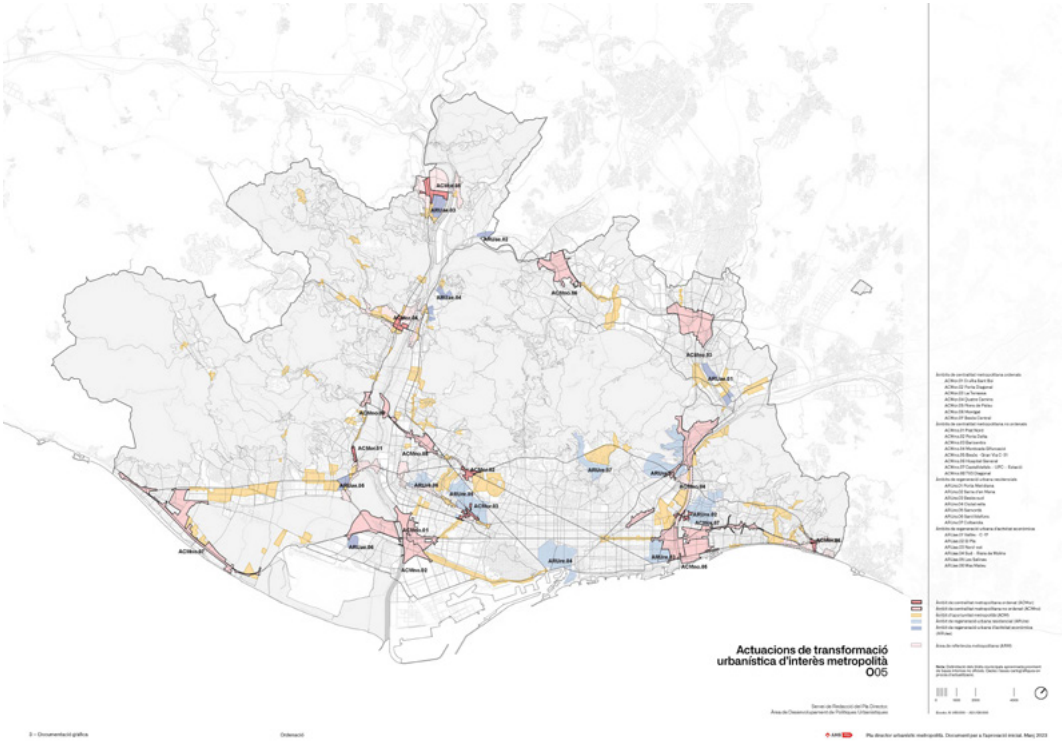


Fig. 10c / Pla Director UrbanísticMetropolità de Barcelona 2023, Actuaciones de Transformación Urbanística de Interés metropolitano

Fuente: https://urbanisme.amb.cat/informar-se/document-aprovacio-inicial

la eficiencia del metabolismo urbano; Fomentar una movilidad activa y sostenible; Favorecer la cohesión social; Rehabilitar y reciclar los tejidos urbanos; Incrementar la diversidad y la habitabilidad urbana e impulsar la competitividad y sostenibilidad derivadas del cambio climático. Así mismo, prestará atención a los diversos tejidos residenciales y a los espacios especializados de la producción y de la actividad económica, a las dotaciones y a los espacios libres, a las infraestructuras de la movilidad y del transporte público y a las redes de servicios (agua, energía, información y comunicación).de la economía metropolitana.

El Plan realizará un exhaustivo y documentado trabajo de Diagnosis, en la que se analizará su encaje territorial, las dinámicas metropolitanas referidas principalmente a la población, la vivienda y a la actividad económica, y a la base territorial y urbanística del plan, desde aquellas dinámicas y desde las amenazas a la matriz biofísica en la actual situación. Los contenidos principales de la Propuesta del Plan serían los siguientes:

- Un modelo territorial, que integra las demandas y potencialidades del territorio con las expectativas y objetivos de los diversos agentes, en el marco de cuatro ejes principales: Preservación de las funciones y servicios de los ecosistemas metropolitanos, Recuperación de estructuras y continuidades urbanas, Transformación de los asentamientos de manera sinérgica con la estructura urbana, Transición ecológica, social y tecnológica y la definición de cinco premisas: Capacidad territorial, Reutilización de tramas urbanas y edificaciones, Reprogramación de usos y funciones, Ámbitos funcionales y Región Metropolitana.

- **El impulso de la Infraestructura Verde**, integrada por una serie de elementos de características y tratamientos diversos: *Los espacios abiertos*, en los que se distingue entre Áreas núcleo, Conectores pasillo, Mosaico agroforestal, y Llano agrario; la *Estructura azul*, en la que se integran los conectores fluviales, el litoral metropolitano, los ejes verdes urbanos, los canales de agua y los espacios de interés para la

recarga acuífera, la regulación de las avenidas y los deslizamientos. También, la propia *Estructura verde,* integrada por los Ejes verdes, los Caminos y los Espacios libres.

- **La configuración de una estructura urbana y social**, con las *Vías estructurantes*, en cuatro niveles o categorías: Avenidas Metropolitanas, Conectores, Calles y Caminos; así como los *Espacios Verdes*, en la forma de Ejes Verdes y Espacios Libres; las *Centralidades y Equipamientos*, con los Ámbitos de Centralidad, y de Oportunidad Metropolitana, así como los Equipamientos.

- **Las redes segregadas de la movilidad**, El Plan propone un reparto modal de la movilidad en el que más del 50% de los desplazamientos se realicen a pie o en bicicleta, y aproximadamente el 30% en transporte público, reduciendo los futuros desplazamientos en vehículos privados y adaptando las redes existentes y creando nuevas. En el esquema de la movilidad, la red ferroviaria será fundamental para su sostenibilidad, reforzando el traspaso de los desplazamientos de las personas al transporte público, así como la red viaria segregada complementaría de las vías estructurantes, especialmente para el largo recorrido y de conexión con el exterior. En la confluencia de estos dos tipos de infraestructura será donde aparecerán los *nodos estratégicos*, como lugares para el intercambio modal del vehículo privado al transporte público.

- **La ordenación de los asentamientos urbanos en un sistema policéntrico***.* Las propuestas del Plan se dirigen tanto a los nuevos desarrollos como a las posibilidades de actuación en los suelos urbanos existentes, en un modelo de ciudad que, de acuerdo con los objetivos, permita alcanzar un territorio más habitable, eficiente y sostenible. Establece las *Actuaciones de Transformación de Interés Metropolitano*, considerando tres tipos: Centralidades, Ámbitos de Oportunidad Metropolitana, y Ámbitos de Regeneración Urbana. Entre las primeras, las *Centralidades Ordenadas,* donde las directrices, finalidades y funciones determinadas por el Plan se implementan directamente mediante el planeamiento derivado y de los Planes Directores Urbanísticos, y las *Centralidades no Ordenadas*, que corresponden a ámbitos que no presentan todavía un nivel de propuesta suficientemente maduro y que deberán ser objeto de un plan director o de otro tipo de planeamiento que los desarrolle, concretando sus características.

  Si bien el Plan prevé un equilibrio entre el techo residencial y el de actividad, la distribución de los techos se adaptará a cada situación particular, con un criterio de reequilibrio funcional que minimice la necesidad de desplazamientos a escala local y de ámbito. En cuanto a los *Ámbitos de Oportunidad Metropolitana*, se trata de áreas urbanas con necesidad de ser transformadas, situadas en lugares estratégicos y con potencial para acoger futuros crecimientos, minimizando la ocupación del suelo y garantizando una intensidad urbana adecuada. Finalmente, los *Ámbitos de Regeneración Urbana*, tienen por objeto la mejora del medio urbano y la cohesión social en los tejidos existentes más vulnerables de la metrópoli, no comportando nuevos desarrollos. En ellos se contemplan dos tipos: los Residenciales, y los de Actividad Económica. Por otra parte, el Plan establece para su aplicación unas *Estrategias para el suelo urbano.*

- **La Vivienda y uso residencial.** Se plantea la mejora el acceso a la vivienda, la del parque residencial y la protección del uso residencial, asignando la función mixta residencial y de actividad económica a los ámbitos habitacionales, proponiendo la intensificación de las reservas para vivienda asequible en los nuevos desarrollos y en las citadas actuaciones de transformación de interés metropolitano, blindando un 10% del parque de viviendas que formará el parque asequible estable.

- **Los espacios de Actividad Económica.** Se proporcionan los mecanismos para proteger la actividad industrial y flexibilizar los usos que puedan darse en estas áreas especializadas, a partir de la definición de los *usos y funciones metropolitanas*. La estructura de funciones permite la mezcla de usos en los tejidos residenciales, con las estrategias de Equipar y de Equilibrar. El Plan facilita la localización de la actividad logística y el transporte de mercancías en las diferentes escalas territoriales, sigue el criterio de promover actividades intensivas en ocupación en puntos de buena accesibilidad al transporte, y el de dotar a los polígonos industriales de transporte público y medios de movilidad sostenible.

- **Las dotaciones y los elementos para facilitar el metabolismo urbano.** Considera los equipamientos y los espacios libres de

manera integrada, a partir de cuatro ejes principales: prestación de servicios dotacionales, articulación del sistema de dotaciones, distribución y diversificación de los espacios libres y ampliación de las reservas, para garantizar la suficiencia y mejorar la cobertura territorial. Establece también unas *directrices ambientales*, con los objetivos de alcanzar la eficiencia en el uso de los recursos, mitigar y adaptarse al cambio climático y conseguir la calidad ambiental y la salud de la población.

El PDUM ha tardado en aparecer más de trece años desde la *LLei* 31/10 de *l'Área Metropolitana* que lo mandataba y desde la aprobación del *Pla Territorial Metropolità* de 2010. La "ordenación integral" del área metropolitana necesitará para el desarrollo del plan la redacción de un planeamiento derivado, especialmente del previsto *Pla d'Ordenació Urbanístic Metropolità* (POUMet) para la concreción de sus determinaciones, lo que significará no sólo un importante incremento de plazo temporal en la pendiente ordenación metropolitana, sino sobre todo, la necesidad y a la vez oportunidad de volver a replantear las relaciones teórica y metodológica entre los proyectos territorial y urbano y explorar nuevos instrumentos en el planeamiento y gestión de sus territorios metropolitanos. (Font, 2015, 2020; Llop, 2016).

6. A modo de epílogo

Después de cincuenta años de planes, proyectos y transformaciones, cabe preguntarse si estamos en el umbral de un nuevo modelo. La ciudad de Barcelona y la metrópoli en el siglo XXI siguen planteando cuestiones inaplazables, que cabe poner en la agenda del proyecto de territorio al menos en las dos escalas que deben conjugarse en los proyectos de ciudad y territorio: la atención al urbanismo local, centrado en la regeneración de la ciudad existente, y la prefiguración del urbanismo de la próxima generación, para dar respuesta a nivel de la metrópoli de geometrías variables, en función de las dinámicas económicas, cívicas, sociales y culturales.

Barcelona debe seguir siendo punta de lanza en este desafío, pues el proyecto de Barcelona se extiende más allá de sus límites municipales y cada vez más son simultáneas realidades territoriales que mezclan las escalas locales, metropolitanas, regionales y plurinacionales. Seguramente será necesaria una cautela en relación a las competencias jurídico administrativas que inciden en la gestión real, pero no por ello debemos dejar de prever una proyectualidad que admita la escala de la metrópolis. Cuestiones administrativas al margen, es evidente que el proyecto metropolitano se basa en una geometría que varía en función de los temas que consideramos importantes. Si nos centramos en la competitividad y en el motor económico, o en los espacios de ocio, o en la gestión medioambiental, entonces el ámbito es cada vez más elástico y variable, y excede los límites estrictos de la demarcación político-administrativa, para incluir la región metropolitana, Cataluña, o incluso un desarrollo territorial plurinacional o federal. Quedan muchos temas clave por desarrollar para poder abordar la escala real de nuevos proyectos claramente plurimunicipales, que exigen una visión supramunicipal acorde con los respectivos problemas y oportunidades territoriales, previendo territorios que necesiten ser repensados con figuras revisadas de gobierno y gestión pública.

Podemos afirmar que la historiografía de los planes de Barcelona, en sus múltiples escalas administrativas, constituye un elenco de modelos de planeamiento metropolitano que han provocado un debate constante y persistente sobre el Urbanismo, generando, sin lugar a dudas, cultura urbanística a nivel catalán y nacional. Los efectos y reverberaciones de una interpretación de los cambios ocurridos en la teoría de ciudad y en los modos de intervención urbanística de cada época en el contexto de Barcelona, bien representan el proceso de buena parte de las metrópolis españolas. Con especificidades, por supuesto, pero con analogías y semblanzas que justificarían cada vez más la necesidad de indagar sobre las cuestiones recurrentes y similares para una renovación, tal vez incluso homologación, de los principios legales, las pautas de políticas regionales y autonómicas, las normas reguladoras, e influir en programas y proyectos acordes con las Agendas urbanas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Una revisión como la presente de la experiencia barcelonesa, aún en su carácter de síntesis más que de su desarrollo exhaustivo, permite constatar consideraciones para renovación de la disciplina Urbanística y para su praxis: el Plan, el Proyecto Urbano y la Gestión de la ciudad y el territorio, como procedimientos sinérgicos y no alternativos, que suponen un activo fundamental para dirigir la realidad territorial del futuro próximo. Los planes prefiguran y anticipan; los proyectos abordan la escala de la realización. A veces los planes van por delante, en otras



Fig. 11 / Vistas aéreas de la ciudad de Barcelona desde el mar Mediterráneo y desde el interior.

Fuente: Autor Jon Tugores, arquitecto.

ocasiones son los proyectos directamente los que dejan huella. En suma, hemos aprendido de los planes como proyectos y de los proyectos que tienen visión de plan.

Constatamos también que, frente a la pretensión habitual de un plan omnicomprensivo y enciclopédico, lo que funciona es un plan suma de proyectos y múltiples facetas disciplinares, pero que es capaz de concretar e intervenir en la buena forma urbana, siguiendo los preceptos de la ordenación del suelo y la habitabilidad, de los usos y actividades tradicionales y emergentes, así como la organización de la estructura relacional y de los flujos básicos de la movilidad. Planes que progresivamente van incorporando pautas para la gestión y regulación de las cuestiones metabólicas y del funcionamiento de los procesos ecosistémicos metropolitanos. Un plan de proyectos urbanos, de definición de los sistemas funcionales e infraestructurales capacitantes. Pero sobre todo un plan flexible, que permita cambiar de escala y afrontar una delimitación variable del territorio objeto de planificación según la naturaleza de las cuestiones a ordenar. La metrópolis real es de geometría variable y Barcelona es un buen laboratorio, con patrimonio verificado para enfocar el proyecto de ciudad territorio renovado en este nuevo siglo.

7. Bibliografía

AA.VV. (1983):*Plans i projectes per a Barcelona 1981/1982*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

Acebillo, J. A. (2022): En defensa de l'Eixample". *Política&Prosa*, 50, pp. 61-66.

Bárcena, C. & Gratacós, C. & Guallart, V.(Eds), (2015):*Plans i Projectes de Barcelona 2011-2015*. Ajuntament de Barcelona.

Bohigas, O. (1985): *La reconstrucció de Barcelona*. Barcelona, Edicions 62.

Busquets, J. (1992): *Barcelona. Evolución urbanística de una capital compacta.* (Colección Ciudades de Iberoamérica). Madrid: Mapfre 1992.

Carrera, J. M. (2012): El Pla Territorial Metropolità de Barcelona. Propostes per territoris.*Papers,*55, pp. 32-47.

Cocco, F. &Scaglione, M. (2024):*Barcelona Superilla*. Ajuntament de Barcelona.

Esteban, J. (1991): Els objectius territorials per a la Regió Metropolitana. *Papers,* pp. 9-20.

Esteban, J. (1999): *El Projecte urbanístic: valorar la perifèria i recuperar el centre*. Barcelona, Aula.

Esteban, J. (2007): Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976. En: Ricard Pié Ninot(Ed.) *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*. pp.241-281. Barcelona, Institut d'Estudis Catalans.

Esteban, J. (2012): El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planejament territorial de Catalunya. *Papers*,55, pp.21-31.

Ferrer, A. & Sabaté, J. (1995*)*: El planejament urbanístic. En: Federació de Municipis de Catalunya, (Ed.) "*10 anys d'Ajuntaments democràtics (1979-1989). Elements per un balanç".* Barcelona, Generalitat de Catalunya.

Font, A. & Llop, C. & Vilanova, J. M. (1999): *La construcció del territorio metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Font, A. (2000): La experiencia reciente de Catalunya: Planeamiento urbano para el siglo XXI. *Urban*,82. pp.60- 82.

Font, A. (2002): Territorio y Ciudad en la Catalunya de los 60. En: Antonio Pizza & Josep Mª Rovira (Eds.) *Desde Barcelona, Arquitecturas y Ciudad 1958-1975".*pp. 54-85. Madrid, Ministerio de Fomento, COAC.

Font, A. (2004): Región urbana de Barcelona: de la ciudad compacta a los territorios metropolitanos. En: Antonio Font & Francesco Indovina & Nuno Portas (Eds.). *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional,* pp. 244-263. Barcelona, Fórum Universal de las Culturas, COAC (primera edición); Madrid, Ministerio de Vivienda, 2007 y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011.

Font, A. (2015): Barcellona: dalla pianificazione della città compatta al progetto urbanistico dei territori metropolitani.*Urbanística,*155pp.43-57. (Premio Letteratura Urbanística INU 2017).

Font, A. (2020): Design and Governance for a City Region: The case of the Urban Region of Barcelona. En: Michael Neuman & Wil Zonneveld (Eds.) *Handbook of Regional Design*, pp. 227-245. London-New York,Routledge.

Llop, C. (1995): *Espais projectuals d'una metròpoli. Canvis en l'estructura espacial de. l'àrea central metropolitana de Barcelona. 1976-1992* (Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya UPC/ DUOT).

Llop, C (2015): Barcelona's urban planning project 2011-2015.Insearch of a new city model? *Urbanistica,*155, pp.34-53.

Llop, C (Ed) (2016): *Ciudades, territorios metropolitanos y regiones urbanas eficientes: estrategias y propuestas de proyecto para la regeneración de la ciudad_mosaico_territorial después de la explosión de la ciudad*. Lleida, Pagès Editors.

Marshall T. (2004): *Transforming Barcelona.* London, Routledge.

Martorell V. & Florensa, A. & Martorell Otzet, V. (1970): *Historia del urbanismo en Barcelona. Del Plan Cerdá al Área Metropolitana*. Hospitalet del Llobregat. Labor.

Monclús, F. J. (2003): The Barcelona model: ¿an original formula? From 'reconstruction' to strategic urban projects (1979–2004). *Planning Perspectives,*18 (4). pp. 399-421.

Nel.Lo, O. (1995): Dinàmiques territorials i mobilitat urbana a la regió metropolitana de Barcelona. *Papers,* 24. pp.9-37.

Parcerisa, J. (2013): El PGM en perspectiva. *Quaderns del PDU Metropolità "Cap a la redacció del Pla director urbanístic metropolità".*(Workshop-1). Barcelona, Àrea Metropolitana.

Pié, R. (1982): El Pla General Metropolità com a pla d'arquitectura de Barcelona.*Quaderns d'arquitectura i urbanisme,*154pp. 19-25.

Ribas, M. (1972): El Área Metropolitana de Barcelona. *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo 87pp.3-66 (Ejemplar dedicado a El Área metropolitana de Barcelona).*

Rowe, P. (1991*)*: *The Urban Public Spaces of Barcelona 1981-1987*.Cambridge, Mass., Harvard University GSD.

Rueda, S. (2020): *Regenerando el Plan Cerdá. De la manzana Cerdá a la supermanzana del urbanismo ecosistémico*. Barcelona, Agbar.

Solà-Morales, M. de (1972a): La metodología del Plan Director". *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*.87, pp. 19-20.

Solà-Morales, M. de (1972b*)*: Las propuestas del Plan Director. *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, 87, pp. 25-26.

Solans, J. A. (1997): Els canvis que el Pla General Metropolità va introduir a la pràctica urbanística. Un balanç. *Papers,*28 pp.85-100.

Solans, J. A. (2020): *Barcelona 1869-1979. Els anys decisius del planejament de la metrópoli,*Barcelona, Museu d'Historia de Barcelona.

Soteras, J. (1977): El Plan Comarcal de 1953. *Ciudad y Territorio*, 2/77 pp. 87-94.

Subías, X. (1977): Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, según propuesta técnica de Enero de 1966. *Ciudad y Territorio*2 pp.95-100.

Terán, F. de (1977): Notas para la historia del planeamiento de Barcelona. *Ciudad y Territorio,*2/77 pp. 73-86.

Terán, F. de (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible.* Barcelona, Gustavo Gili.

Terán, F de (1997): El Plan General Metropolitano de Barcelona en el contexto del urbanismo español de los setenta. *Papers*, 28, pp.55-61.

Torre J. de La & Ferrer, A. (2013): *Portait de ville: Barcelone,* Paris, Cité de l'architecture et du patrimoine.

Torres, M. de (1999): *La formació de la Urbanística Metropolitana de Barcelona".* Barcelona, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

PDU	Planes Directores Urbanísticos
PDUM	*Pla Director Urbanístic Metropolità de Barcelona*
PERI	*Plans Especials de Reforma Interior* / Planes Especiales de Reforma Interior
PGM-76	Plan General Metropolitano de1976
PTMB	*Pla Territorial Metropolitá de Barcelona 2010*

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 901-920
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.21

CC BY-NC-ND

Medio siglo de urbanismo en Andalucía: de la austeridad reformista a la insostenibilidad expansiva

Pedro Górgolas-Martín [1]
Victoriano Sainz-Gutiérrez [2]

[1][2] Profesores Titulares de Universidad. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
[1][2] Universidad de Sevilla

Resumen: El artículo analiza el urbanismo desarrollado en Andalucía durante los últimos 50 años. Para ello, en primer lugar, se procede a diseccionar el periodo de la transición democrática (1977-1985), que se distingue por la dimensión reformista y remedial del planeamiento urbanístico elaborado en aquel momento, centrado en solucionar la maltrecha herencia urbana recibida del segundo periodo franquista adoptando un claro perfil morfologista. A continuación, el examen se adentra en la fase que se extiende desde finales de la década de los 80 del siglo pasado hasta nuestros días, vinculada al encadenamiento de dos ciclos alcistas inmobiliarios que devino el liderazgo de dictados mercantilistas en la elaboración de un planeamiento urbanístico que socavó las bases conceptuales y operativas de los primeros Planes democráticos, ocasionando un relevante deterioro territorial al que no se ha sabido poner remedio. El artículo finaliza con una reflexión sobre las incertidumbres que transmite la nueva Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía (LISTA) para estimular un cambio de ciclo en el urbanismo andaluz reorientándolo hacia una senda resiliente.

Palabras clave: Urbanismo remedial; Urbanismo expansivo; Planeamiento urbanístico; Andalucía.

Recibido: 10.09.2024; Revisado: 07.01.2025
(1) Correo electrónico: gorgolas@us.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9401-9041
(2) Correo electrónico: vsainz@us.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8125-5333

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Half a century of urban planning in Andalusia: from reformist austerity to expansive unsustainability

Abstract: This article analyses the urban planning developed in Andalusia over the last 50 years. To do so, first, it dissects the period of the democratic transition (1977-1985), which is distinguished by the reformist and remedial dimension of the urban planning developed at that time, which focused on solving the battered urban legacy received from the second Francoist period by adopting a clear morphological profile. The examination then moves on to the phase that extends from the end of the 1980s to the present day, linked to the chain of two real estate boom cycles that led to the leadership of real estate-mercantilist dictates in the development of urban planning that undermined the conceptual and operational bases of the first democratic Plans, causing an undeniable territorial deterioration that has not been remedied. The reflection ends with a dissertation on the uncertainties that the new Law for the Promotion of Territorial Sustainability in Andalusia (LISTA) conveys to promote a change of cycle in Andalusian urban planning, reorienting it towards a resilient path.

Keywords: Remedial urbanism; Expansionary urbanism; Urban planning; Andalusia.

1. Introducción

En los últimos cincuenta años (1975-2025) el urbanismo desarrollado en Andalucía ha tenido una evolución cuyos resultados revelan una preocupante inoperancia para contener las pulsiones territorialmente expansivas asociadas a los sectores de la construcción, la promoción inmobiliaria y el turismo, en los que se sustenta el desarrollo económico de la región.

Este trayecto se inicia, en los años previos a las elecciones municipales de 1979, con el desarrollo de una serie de iniciativas de "contraplaneamiento" —impregnadas de un fuerte contenido ideológico y carácter reivindicativo— que experimentaron una nueva forma de entender la intervención en la ciudad que actuase de antídoto a la abstracción congénita a los planteamientos científico-tecnocráticos de los Planes de la década de los 60, entonces vigentes.

Los primeros ayuntamientos democráticos incluyeron el urbanismo en un lugar prioritario de sus agendas políticas y, por ello, la formulación de nuevos Planes Generales centrados en recomponer, vertebrar y cualificar la maltrecha herencia urbana recibida del periodo franquista se constituyó en un objetivo prevalente. Este interesante y fructífero periodo del urbanismo andaluz aparece descrito en el segundo apartado del artículo. Estos Planes mantuvieron, con carácter general, su vigencia hasta la segunda mitad de los años 90. Su adaptabilidad a las corrientes neoliberalizadoras, que irrumpieron a raíz de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986, se produjo, en primera instancia, mediante la promoción de modificaciones de planeamiento con la finalidad de sortear el corsé impuesto por los restrictivos modelos urbano-territoriales contemplados en los mismos.

Este proceso modificativo culminó con la revisión de estos Planes una vez entró en vigor la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, coloquialmente conocida como "ley del todo urbanizable". El principal objetivo de este código legal fue promover la liberalización del mercado del suelo, alentando el inicio de una explosión territorial —cuya intensidad alcanzó cotas desconocidas hasta entonces— que se extendió a lo largo de una década (1998-2008). Y ello a pesar de que Andalucía se dotó, con cierta celeridad, de un marco legislativo y de planificación territorial orientado a la sostenibilidad urbana. Los principales instrumentos promulgados por la Administración autonómica para tal finalidad fueron la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), cuya entrada en vigor se produce en plena época efervescente (principios del 2003 la Ley y finales de 2006 el Plan Regional).

Para verificar las consecuencias del desmesurado proceso de artificialización acaecido en la región desde mediados de los años 80, en el apartado tercero del artículo se incorpora un estudio centrado en los rangos del sistema andaluz de ciudades con mayor dinamismo socio-económico —las 9 grandes áreas urbanas y las principales ciudades medias del interior—; es decir, aquellos donde la estimulación de este proceso

ha adquirido mayor intensidad[1]. En este estudio se exponen datos reveladores del consumo de territorio inducido por este planeamiento general que revisó los presupuestos de moderación característicos del "urbanismo de la transición", causando una acelerada expansividad urbana que ha transfigurado la ciudad compacta tradicional en un modelo mayoritariamente disperso y de baja densidad. Para su elaboración se han utilizado como principales fuentes documentales el Atlas Digital de Áreas Urbanas y el Sistema de Información Urbana (SIU) del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

La metodología empleada para la elaboración de este estudio se ha sustentado en el análisis de tres indicadores básicos: (a) la evolución incremental de la superficie artificial entre 1987 y 2006, año a partir del cual comienza a declinar el "tsunami urbanizador" vinculado a la última burbuja inmobiliaria; (b) el suelo artificial que aún no se encuentra edificado, ocasionado por el abrupto retraimiento de este ciclo económico alcista, conformando una "periferia inacabada" necesitada de estrategias de ordenación innovadoras que promuevan su densificación; y (c) la relación entre la extensión superficial de la ciudad —superficie de suelo urbano— y la población que la habita con carácter permanente, con la finalidad de determinar el grado de compacidad o dispersión existente.

La mayor parte del planeamiento general causante de esta situación, de claro perfil mercantilista, se mantiene ejecutivo desde hace más de dos décadas, lo cual denota una preocupante obsolescencia que demanda una solución urgente[2]. Máxime al constatar que la presión urbanizadora pretérita puede no haber concluido, dada la importante cantidad de sectores de suelo urbanizable sectorizado y ámbitos de suelo urbano no consolidado previstos en estos planes que se encuentran pendientes aún de materialización, según se desprende de la información proporcionada por las fuentes documentales antes referidas. Ello lleva a cuestionarse sobre el rol ejercido por la planificación territorial de ámbito subregional —formulada, sustancialmente, en desarrollo del POTA— e indagar si, cuando menos, ha logrado minimizar la amenaza causada por esta suerte de "urbanismo durmiente" (Gaja, 2016, p. 58)[3]. A ello se destina el apartado cuarto, en el que se certifica que, lamentablemente, la ordenación territorial —que siempre camina a la sombra del urbanismo— no ha acudido al rescate de esta situación, al asumir acríticamente los insostenibles modelos urbano-territoriales previstos en el planeamiento urbanístico vigente e incitar, incluso, a mayores consumos de suelo rústico mediante la ideación de actuaciones pretendidamente estratégicas por su aparente relevancia supramunicipal.

El artículo concluye con un epílogo en el que se advierte sobre la imperiosa necesidad de promover un cambio de ciclo en el urbanismo andaluz sustentado en nuevos principios rectores, que susciten la transición ecológica de nuestras ciudades y territorios. Y esta andadura hay que emprenderla al abrigo de un nuevo marco legal, la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía (LISTA), que diseña un sistema de planeamiento, en cierto modo disruptivo, sustentado en importantes innovaciones regulatorias que, no obstante, transmiten ciertas reservas sobre su idoneidad para afrontar este reto.

2. Del urbanismo remedial de los 70 al morfologista de los 80

La conflictiva relación entre las diferentes políticas sectoriales —de suelo, de vivienda y de desarrollo industrial— que se dio en los años del segundo franquismo en nuestro país acabó produciendo ciudades desarticuladas y fuertemente deficitarias de servicios urbanos, como resultado del predominio del capital inmobiliario sobre las inversiones públicas en equipamientos y espacios verdes. Las principales ciudades andaluzas presentaban al comenzar la década de 1970 numerosos problemas derivados, de una parte, del fracaso de la industrialización impulsada durante los años del desarrollismo y, de otra, de la consiguiente potenciación de la

[1] La extensión impuesta al artículo impide ampliar el ámbito de estudio hacia otros laboratorios territoriales. No obstante, existen investigaciones recientes (Rodríguez-Lora & Rosado & Navas-Carrillo, 2022) que desvelan la propagación de estas dinámicas expansivas hacia unidades comarcales conformadas por redes de asentamientos rurales que se encuentran en riesgo de despoblación.

[2] Según datos proporcionados por la Consejería de Fomento, Articulación Territorial y Vivienda de la Junta de Andalucía, a finales de 2021 —fecha en que la LOUA fue sustituida por la LISTA— el 77,23% del planeamiento municipal en vigor no se encontraba adaptado plenamente a este código legal (vigente desde enero de 2003) y el 80% resultaba disconforme a las determinaciones del POTA, en especial en lo relativo a las limitaciones impuestas al crecimiento urbano. En el epígrafe 3.2 del artículo se profundiza en el análisis de la obsolescencia del planeamiento general vigente, revelando sus causas e infiriendo sus consecuencias.

[3] Este término hace referencia, precisamente, al conjunto de actuaciones urbanísticas previstas en el planeamiento urbanístico que se encuentran pendientes de desarrollo y que, en cualquier momento, pueden hacerse realidad.

construcción y el turismo como principales actividades económicas de la región. La aparición al margen de cualquier planeamiento de barriadas de vivienda social construidas para alojar a la población procedente del mundo rural, obviando las necesidades de urbanización y dotaciones, generó entre los sectores sociales menos favorecidos unas condiciones de vida a menudo lamentables.

La respuesta a esa situación vino de la mano del movimiento vecinal, cuya consolidación en el caso andaluz fue relativamente tardío (Contreras, 2013), que no tardó en acudir al asesoramiento técnico de los Colegios profesionales para concretar y dar forma a sus reivindicaciones. «Fue de esta forma cómo se estableció una relación, al principio con los Colegios de Arquitectos, más tarde con los de Aparejadores y con los de Abogados y otros, que llevó a que […], sobre todo a partir del final de los años sesenta, el técnico fuera uno de los elementos que nunca faltase en una reivindicación urbana, ya sea actuando en nombre del Colegio a que perteneciera, ya sea a título individual» (Company, 1976, p. 40). En esa colaboración se distinguieron en Andalucía abogados y arquitectos; entre los primeros cabría citar a Pedro Pacheco en Jerez o a Joaquín Martínez Bjorkman en Córdoba y entre los segundos a Damián Quero en Málaga o a Lino Álvarez en Sevilla, estos últimos estuvieron además implicados en la gestión de sus respectivos Colegios profesionales.

En lo que al planeamiento urbano se refiere, los Colegios de Arquitectos junto a otros colectivos sociales estuvieron particularmente activos en los años setenta, promoviendo diversas actividades que trataron de llamar la atención sobre determinadas actuaciones de renovación urbana promovidas en los centros históricos por la Administración municipal, cuyos efectos sobre el patrimonio resultaban particularmente negativos. La puesta en marcha de "concursos de ideas" que plantearan alternativas y forzaran a los respectivos Ayuntamientos a reconsiderar sus decisiones, tuvieron como consecuencia en algunos casos la puesta en marcha de Planes Especiales menos especulativos y más respetuosos con la estructura de la ciudad heredada y con las necesidades de los vecinos.

Así, cuando en Granada se planteó en 1974 continuar con la apertura de la Gran Vía en el interior del barrio de San Matías, tal como preveía el planeamiento vigente, la oposición ciudadana y la intervención del Colegio de Arquitectos movieron al Ayuntamiento a convocar un concurso de ideas del que nació un Plan Especial, aprobado en 1979 (Archivo Histórico del Colegio de Arquitectos de Granada, 1976). En el caso de Málaga sucedió algo parecido: en 1975 se proyectó abrir una avenida que partía en dos el arrabal de la Trinidad y las protestas de los vecinos y la alegación presentada por el Colegio de Arquitectos dieron paso a un concurso de ideas, cuyos ganadores redactaron un Plan Especial que no sería aprobado hasta 1981 (Moreno & Seguí & Quero, 1976). Ya antes, en Sevilla, a la propuesta municipal para construir un centro comercial en el Prado de San Sebastián el Colegio de Arquitectos había respondido convocando en 1974 una semana de estudio que sirvió para detener esa intervención y mantener el Prado como espacio libre (Vázquez & Torres, 1975). Y en 1977, cuando se planteó una drástica transformación de la Alameda de Hércules, los arquitectos lanzaron un concurso de ideas que plantease alternativas a la propuesta municipal. El equipo ganador recibiría del primer Ayuntamiento democrático el encargo de realizar un Plan Especial aprobado en 1982, como exponente de la nueva política urbanística municipal (Sainz, 2022).

Estas propuestas de "contraplaneamiento", por lo demás bastante modestas y llevadas a cabo con un enfoque remedial durante los años de la transición a la democracia, sirvieron como laboratorio para ensayar otros modos de intervenir en la ciudad y para que determinados urbanistas andaluces comenzaran a familiarizarse con otros enfoques, más claramente propositivos, que se estaban ensayando en otros puntos de la geografía española y que llegarían a Andalucía con ocasión de aquellos "contraplanes". Es el caso de la presencia en Málaga de Manuel de Solà-Morales, invitado por Damián Quero para ayudarles con su experiencia en la redacción del Plan Especial de la Trinidad (Moreno, 2012, p. 41); una presencia definida luego como «tan vitalmente transgresora como disciplinarmente constructiva» (Quero, 2012, p. 68).

Con todo ello los años setenta resultaron ser una escuela de aprendizaje para lo que estaba por venir en la nueva etapa que se avecinaba, una vez que el cambio institucional democrático se hubo consolidado. En el ámbito municipal, ese cambio se sustanció con las elecciones de 1979, de donde salieron los primeros Ayuntamientos democráticos que no tardaron en poner en marcha nuevas políticas urbanísticas, apoyadas en gran medida en la experiencia acumulada a través de las luchas urbanas de los años finales del franquismo. Sobre esa base conceptual y operativa se articuló «la histórica tarea de poner en marcha la revisión de los Planes Generales en nuestras principales ciudades de Andalucía,

convirtiéndose dichos trabajos en auténticos programas municipales para la intervención urbanística y en opciones de gobierno para cada ciudad» (Seguí, 2022, pp. 334-335).

Para entonces ya estaba en marcha en nuestro país un nuevo paradigma urbanístico que trataba de combinar el discurso sociologista sobre el derecho a la ciudad de Lefebvre con la preocupación por la forma física de la ciudad alentada por los italianos. A partir de ahí nació un renovado enfoque del planeamiento urbano que, lejos de ignorar los problemas sociales que afectaban a nuestras ciudades, partía del convencimiento de que «la experiencia de diez años de luchas urbanas había hecho ver que, en las reivindicaciones ciudadanas, la intuición popular raramente se engañaba con vaguedades y, en cambio, buscaba alternativas decididas en la organización física de la ciudad. Lo *político* tenía, en este sentido, mucho más que ver con lo *físico*, incluso con lo formal y lo estético —¡tan denostado! —, que con lo *social* tal como se formulaba en las interpretaciones superestructurales» (Solà-Morales & Parcerisa, 1987, p. 38).

Ese nuevo enfoque, con diferentes acentos, sería el adoptado por los redactores de toda una generación de Planes Generales andaluces, iniciados en su mayor parte poco después de que los nuevos gobiernos municipales accedieran al poder en las principales capitales de provincia, con la excepción de Huelva, que acababa a aprobar su Plan en 1980, y Sevilla, que optaría por adaptar el Plan vigente a la nueva Ley del Suelo de 1976 y que solo tras las elecciones de 1983 iniciaría la redacción de un Plan de nuevo cuño. En todo caso, la presencia como asesores externos en los equipos de redacción de esos Planes de urbanistas como Solà-Morales en Málaga, Eduardo Mangada en Cádiz o Eduardo Leira en Sevilla permitió que se plantearan con unos criterios actualizados y en sintonía con lo que en aquel momento representaba la orientación disciplinar emergente en el panorama urbanístico español (Sainz, 2006, pp. 114-132; Sainz, 2023, pp. 180-184).

Con esa orientación en gran medida morfologista se abordaron todos esos nuevos Planes Generales, centrados en la "recomposición" de la ciudad existente, a partir de una lectura que identificase las áreas morfológicamente homogéneas y de una voluntad de resolver sus déficits de equipamientos y espacios libres, a la vez que llevaban a cabo un estricto control del suelo y una reformulación del trazado viario arterial y medio atento a su papel en la formación de las tramas urbanas (Font, 2022, pp. 294-296). De otra parte, habría que destacar el énfasis puesto en la gestión para dar operatividad a los Planes, con propuestas que a veces suponían llevar al límite los instrumentos contemplados en la legislación vigente, superando así «el divorcio entre diseño y gestión, entre forma general y derechos generales» característico de la época anterior, lo que pudo ser presentado como uno de los avances de aquel *urbanismo urbano* (Solà-Morales & Parcerisa, 1987, p. 44).

El primero de aquellos Planes Generales fue el de Málaga (1983), que trató de formular una propuesta metodológica centrada en la escala municipal, proponiéndose reconducir urbanísticamente el suelo comprometido por el planeamiento de desarrollo del Plan anterior, mediante propuestas de ordenación que servirían para orientar el crecimiento de la década siguiente a través de los sectores de Teatinos o Litoral Oeste. A ello habría que unir el particular esfuerzo realizado para superar la fragmentación de una ciudad a medio construir, necesitada de actuaciones que la recompusieran y la reequiparan, entre las que cabe señalar la culminación de una red viaria de escala intermedia, la definición de piezas intersticiales clave sobre las que intervenir y el emplazamiento de dotaciones de carácter estructurante (Moreno & Seguí, 1986). Por su carácter pionero este Plan sirvió como punta de lanza para los que vendrían después, y no solo en Andalucía.

El Plan General de Cádiz (1984) fue quizá el que hubo realizar un mayor esfuerzo imaginativo para resolver los graves déficits que la ciudad presentaba. Con el suelo disponible prácticamente agotado, el procedimiento habitual de obtener plusvalías desarrollando nuevos suelos como medio para resolver esos déficits «se revela imposible, y debe ser invertido, para partir de las posibilidades reales del suelo existente»; de ahí que en este caso fuera «indispensable llevar a sus últimas consecuencias la actitud reflexiva sobre la ciudad construida» (Jiménez-Mata, 1986, pp. 17-18). La puesta en marcha de políticas protección en el centro histórico y la drástica reducción de expectativas en la zona de extensión, moderando los excesos volumétricos del planeamiento anterior y promoviendo ámbitos de vivienda protegida, iban a hacer que este Plan marcase el comienzo de una nueva época en el urbanismo gaditano.

Los Planes de Granada (1985), Córdoba (1986), Jaén (1986) y Almería (1987) presentaban cada uno su propia singularidad por la diferente implantación geográfica de sus respectivas ciudades y por la importante desestructuración urbano-territorial de todas ellas, que no



Fig. 1 / Avance del PGOU de Sevilla (1985). Calificación del suelo

Fuente: Ayuntamiento de Sevilla

resultaba sencilla de resolver. A la particular atención prestada a la problemática de la ciudad histórica, de particular relevancia por ser grande el peso de lo patrimonial, hubo de unirse un trabajo de recomposición de la estructura urbana sobre la base del completamiento y la redefinición de la red viaria necesitada de un nuevo modelo. En Córdoba y Jaén ese modelo conllevó además el replanteamiento del trazado ferroviario a su paso por la ciudad, con la construcción de nuevas estaciones. En Almería la gestación del Plan fue particularmente compleja, con una primera fase de Normas Subsidiarias (1984) que trataron de afrontar de manera inmediata determinados problemas considerados inaplazables.

Sevilla dio comienzo a la redacción de su nuevo Plan General (1987) tardíamente respecto a las capitales de provincia aquí mencionadas, pues solo tras las elecciones municipales de 1983 empezó la redacción del mismo, en un contexto caracterizado por la necesidad de acondicionar la ciudad para la Exposición Universal que debía celebrarse en 1992. También aquí, como en Córdoba, el ferrocarril y el río fueron elementos fundamentales para las propuestas más novedosas del Plan, siendo dos las más polémicas recogidas en su Avance (Fig. 1), presentado en 1985: el traslado de la estación de ferrocarril de Santa Justa a Portaceli y el modelo de la Exposición Universal, organizado a lo largo de la dársena del Guadalquivir, desde los Gordales hasta Chapina (Quero & Leira & Seguí, 1986). El rechazo de ambas por parte del Ayuntamiento hispalense, por cuanto las soluciones ya negociadas en uno y otro caso iban en otra dirección, propició el despido del equipo redactor y la terminación del Plan por parte de los técnicos municipales. Con su aprobación definitiva en 1987 quedaron puestas las bases para la preparación de la ciudad con vistas al gran evento que permitiría la mayor transformación experimentada por una ciudad media española en el breve plazo de un lustro y medio.

En conjunto, todos esos Planes Generales —y otros de ciudades medias como Jerez de la Frontera (1984)— constituyen una generación de Planes caracterizados por su voluntad de contener el crecimiento y reconfigurar la ciudad heredada, dotándola de una estructura que resolviese la fragmentación de sus piezas y los problemas de déficits de equipamientos y espacios libres existentes tanto en los centros históricos como en los sectores de la periferia. Vinieron con ello a reconducir muchos de los procesos en curso, iniciados en la década anterior, que habían producido un notable deterioro de las condiciones de vida de buena parte de sus habitantes y que, desde esa perspectiva, deben ser valorados positivamente. Ahora bien, la gran asignatura pendiente de esos Planes fue sin duda su insuficiente visión de los problemas territoriales. La hipótesis errada de la que partían, según la cual las ciudades habrían dejado de crecer, los hizo ciegos ante la gran explosión de lo urbano en el territorio que ya había comenzado y que no tardaría en convertirse en uno de los grandes problemas del urbanismo andaluz, sobre todo en las aglomeraciones urbanas y el litoral, como trataremos de ver seguidamente.

3. El urbanismo en Andalucía tras la transición democrática: el planeamiento urbanístico y sus efectos territoriales. Historia de una involución

Superada la fase de la transición democrática, la producción de ciudad en el conjunto del territorio nacional ha estado condicionada por la secuenciación de dos ciclos alcistas inmobiliarios: el desarrollado tras la incorporación de España a la Comunidad Europea (1985-1992) y, especialmente, el desplegado en la que se ha venido a denominar "década prodigiosa del urbanismo español" (1997-2007), instigada por la táctica liberalizadora del mercado del suelo impulsada por el gobierno conservador de aquellos años. Para habilitar el territorio a este cambio de rumbo institucional fue preciso formular un planeamiento urbano de nuevo cuño dotado de un claro perfil economicista que, al volcarse en vehicular las demandas del mercado inmobiliario y atender las exigencias de la iniciativa privada, socavó las estrategias transformacionales, reparadoras y remediales de los Planes Generales de la recién nacida democracia expuestas en el apartado precedente, lanzándose a incrementar exponencialmente la oferta de suelo disponible para extender la ciudad.

A ello contribuyó, indudablemente, la promulgación de la Ley del Suelo de 1998, coloquialmente conocida como "ley del todo urbanizable", que marcó el punto de partida para movilizar la revisión generalizada de un planeamiento que, hasta entonces, había subsistido actualizando sus modelos territoriales a los requerimientos inmobiliarios sobrevenidos a través de la promoción de modificaciones puntuales. La manufactura urbana resultante de esta trayectoria puede ser caracterizada por una triple deriva: «de la compacidad a la dispersión, de la complejidad a la zonificación monofuncional y de la sociodiversidad a la segregación territorial de los grupos sociales. Con ello, las ciudades corren el riesgo de irse convirtiendo en espacios

ambientalmente insostenibles, funcionalmente ineficientes y socialmente insolidarios» (Nel·lo, 2002, p.123).

3.1. Los actuales modelos urbano-territoriales. Datos básicos[4]

El progresivo y creciente despliegue del proceso de urbanización acaecido en Andalucía una vez superada la fase depresiva de la transición democrática (1977-1985), ha terminado por generar un modelo urbanístico depredador de recursos caracterizado por los siguientes epifenómenos: «(a) la hiperurbanización, es decir, la metástasis urbana manifestada en la expansión de la urbanización por encima de toda racionalidad; (b) la dispersión territorial, provocando la mutación del modelo ciudad compacta, densa y claramente diferenciada del entorno rural; (c) la fragmentación, es decir, la conformación de estructuras urbanas de gran complejidad global pero cuyas piezas urbanas individuales son extremadamente simples, generando un universo autista de piezas desvinculadas; y (d) la monofuncionalidad de los nuevos espacios altamente especializados» (Gaja, 2010, pp. 4-5). A esta casuística cabe añadir las disfunciones metabólicas causadas por la recurrente insuficiencia de los recursos hídricos y energéticos necesarios para proporcionar unos servicios aceptables a la población o el desacoplamiento entre el medio urbano y una matriz biofísica que deviene desestructurada, lo que dificulta el mantenimiento de los procesos ecológicos y ecosistémicos del territorio.

Para verificar el generalizado estado disfuncional de las actuales ciudades andaluzas se ha procedido a analizar, por un lado, la evolución de la superficie artificial producida a lo largo de las últimas décadas y, por otro, la expansividad urbana inducida por esta dinámica. Como ha quedado reflejado en el apartado introductorio, el estudio se ha realizado sobre los escenarios territoriales de mayor dinamismo socio-económico de la región, donde el impacto del proceso expansivo ha sido más acentuado. En primer lugar, las nueve grandes áreas urbanas —de las que cinco se localizan en el litoral— definidas por el Sistema de Información Urbana (SIU) y el Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España elaborados por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana[5]. A continuación, se particularizará el estudio en la principal aglomeración urbana de la región, el Centro Regional de Sevilla, con la finalidad de exponer datos municipalizados que permitan discernir dinámicas diferenciadas en sus sectores metropolitanos[6]. Y, finalmente, con el objetivo de verificar que esta situación no es exclusiva de las principales ciudades del sistema de poblamiento regional, sino que se extiende hacia escalones urbanos de inferior rango, se proporcionarán cifras sobre las ciudades medias interiores más significativas[7].

El estudio de la variación de la superficie artificial acaecida en las grandes áreas urbanas andaluzas expuesta en la siguiente tabla (Fig. 2) confirma la velocidad del explosivo proceso de urbanización desarrollado en las dos décadas que median entre 1987 y 2006.

Como puede observarse, en este periodo la cobertura artificial en las metrópolis andaluzas se ha incrementado un 42%, desde las 56 016,94 ha existentes en 1987 hasta las 79 561,57 ha de 2006[8]. El ritmo de artificialización ha sido de notable intensidad: 1177,23 ha al año. Por encima de este valor medio destacan las desviaciones al alza de las áreas urbanas de Jaén (58,24%), Granada (57,78%) y la Bahía de Algeciras (53,55%). En términos absolutos, sobresalen las 6378,37 ha de incremento del

[4] Los datos de los epígrafes de este apartado están extraídos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España (https://atlasau.mitma.gob.es/#c=home) y del Visor del Sistema de Información Urbana (https://mapas.fomento.gob.es/VisorSIU/) del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

[5] La delimitación de estas grandes áreas urbanas responde a los criterios establecidos en la *Metodología de Delimitación de Áreas Urbanas* publicada en 2020 por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

[6] La delimitación de la aglomeración urbana de Sevilla incorporada en su Plan Subregional está conformada por 46 municipios —frente a los 24 del área urbana establecida en el SIU— distribuidos zonalmente de la siguiente forma: (a) Primera Corona Sur: Alcalá de Guadaira y Dos Hermanas; (b) Primera Corona Norte: La Algaba y la Rinconada; (c) Aljarafe Sur: Coria del Río, Puebla del Río, Palomares del Río, Almensilla, Olivares e Isla Mayor; (d) Aljarafe Centro: Castilleja de la Cuesta, Gines, Bormujos, Tomares, San Juan de Aznalfarache, Mairena del Aljarafe y Gelves; (e) Segunda Corona Sur: Los Palacios y Utrera; (f) Segunda Corona Norte: Alcalá del Río, Brenes, Gerena y Guillena; (g) Segunda Corona Este: Carmona, Mairena del Alcor y el Viso del Alcor; y (h) Segunda Corona del Aljarafe: Albaida del Aljarafe, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Carrión de los Céspedes, Castilleja del Campo, Huévar, Pilas, Sanlúcar la Mayor, Umbrete, Villamanrique de la Condesa y Villanueva del Ariscal.

[7] Estas ciudades constituyen los lugares centrales de nivel intermedio del sistema de poblamiento andaluz (Feria, 2020). Las localizadas en el interior de la región son: Andújar, Antequera, Aracena, Arcos de la Frontera, Baza, Guadix, Linares, Lora del Río, Loja, Montilla, Pozoblanco, Osuna, Ronda y Úbeda.

[8] No obstante, este porcentaje incremental, siendo significativo, es considerablemente inferior al experimentado en el conjunto de los municipios del litoral, que se estima en más de un 70%.

ÁREAS URBANAS	Superficie artificial 1987 (ha)	Superficie artificial 2006 (ha)	Variación 1987/2006
HUELVA	2665,00	3838,72	44,00%
BAHIA DE CADIZ	9371,73	12 828,52	36,88%
BAHIA DE ALGECIRAS	4006,56	6152,08	53,55%
MÁLAGA	11 463,47	15 525,80	35,44%
ALMERÍA	2105,28	2908,84	38,17%
SEVILLA	14 726,57	21 104,94	43,32%
GRANADA	5648,58	8912,64	57,78%
CÓRDOBA	5030,00	6707,99	33,35%
JAEN	999,75	1582,04	58,24%
TOTAL	56 016,94	79 561,57	42,00%

Fig. 2 / Variación de superficies artificiales en las grandes áreas urbanas de Andalucía

Fuente: Sistema de Información Urbana. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Gobierno de España. Elaboración propia

área urbana de Sevilla, el 27% de toda la cobertura territorial artificializada en el conjunto de grandes áreas urbanas. Sin embargo, la alerta causada por este proceso de inundación de lo urbano en el territorio se agrava al constatar que 5707 ha de este suelo artificial no se encuentran edificadas[9], dato revelador de la existencia de una trama urbana inconclusa e inacabada causada, sustancialmente, por la repentina deflagración de la última burbuja inmobiliaria que derivó en un abrupto derrumbe de la actividad constructora e inmobiliaria (Fig. 3). Las grandes áreas urbanas donde la presencia de suelo artificial no edificado es más significativa son Málaga (1372 ha) y Sevilla (1708 ha). No debe extrañar esta contingencia, toda vez que ambas se encuentran entre las áreas urbanas españolas que más han acusado las secuelas de la herencia territorial transmitida: stock de viviendas sin vender, edificios a medio concluir, urbanizaciones inacabadas e intensidad de los desahucios y lanzamientos hipotecarios (Méndez, 2019, pp. 185-187).

De estos datos podría inferirse una clara propensión hacia la dispersión territorial, máxime al comprobar que el incremento de superficie artificial consignado ha triplicado en términos porcentuales el crecimiento experimentado por la población en el periodo contemplado. No obstante, al analizar la relación entre el tamaño de la ciudad existente y la población que la habita —medida en m^2 de suelo urbano/habitante censado— se advierte que, salvo en las Bahías de Cádiz (205,4 m^2/habitante) y Algeciras (268,20 m^2/habitante), en el resto de las grandes áreas urbanas el valor obtenido —que oscila entre los 92,36 m^2/habitante de Almería y los 163,7 m^2/habitante de Granada— indica que, a pesar de todo, se ha mantenido una compacidad media razonable.

La concreción del análisis en la aglomeración urbana de Sevilla (Fig. 4) nos va a permitir, además de certificar la explosividad del proceso de urbanización expuesto en los párrafos precedentes, desvelar el protagonismo desarrollado en el mismo por uno de sus sectores metropolitanos: la Comarca del Aljarafe, localizada al oeste de la ciudad central. La superficie urbana de este centro regional se ha multiplicado, desde mediados del siglo XX, por 5,2 (De Oliveira & Hurtado, 2017, p. 232). Las zonas residenciales han aumentado de 6381 ha a 25 548 ha; es decir, un 400%. En concreto, destaca la evolución de la ocupación del suelo urbano en el Aljarafe cuya superficie ha transitado desde las 580 ha de 1950 a las 6000 ha identificadas en 2007, lo que supone una elevación de casi el 1000% (Bermejo & Cáceres & Moreira, 2011, p.110). Ciñéndonos

[9] Los datos del suelo artificial no edificado están proporcionados por el SIU utilizando la información aportada por el Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España (Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España, SIOSE) del año 2014. Debe inferirse que, dado que la construcción de obra nueva en Andalucía sigue sumida en una ralentización crónica, las cifras aportadas reflejan, con bastante aproximación, la situación actual como puede observarse en la Fig.3.



Fig. 3 / **Ensanche Residencial "Entrenúcleos" en Dos Hermanas (Sevilla). Ejemplo de suelo artificial que, a día de hoy, aún se encuentra parcialmente edificado en la aglomeración urbana de Sevilla**

Fuente: Google Earth

al periodo 1987-2006 destacan municipios de este sector donde el incremento de la superficie artificial se ha agudizado sobremanera: Benacazón (70,4%), Bollullos de la Mitación (143,6%), Bormujos (97,1%), Castilleja de Guzmán (100%), Espartinas (149,1%), Gelves (67,5%), Huévar del Aljarafe (188,9%), Salteras (127,5%) y Umbrete (112,7%). Ello tiene su correlato en el volumen de suelo artificial no edificado existente en esta comarca, 870 ha, el 45% del identificado en el conjunto de la aglomeración urbana.

A consecuencia de este proceso hay núcleos urbanos —todos ubicados, como era de esperar, en el Aljarafe— donde la relación entre la superficie de suelo urbano y los habitantes censados se dispara hasta valores inquietantes: Huévar del Aljarafe (662 m^2/habitante), Salteras (585 m^2/habitante), Carrión de los Céspedes (556 m^2/habitante), Guillena (540 m^2/habitante), Espartinas (481 m^2/habitante) o Aznalcóllar (415 m^2/habitante).

Finalmente, la disección realizada en las principales ciudades medias interiores de Andalucía confirma que el urbanismo expansivo ejercitado en la región no se recluye a los ámbitos de mayor pulsión económica; es decir, las grandes áreas urbanas y el dominio territorial del litoral. Así, la superficie artificial en este conjunto de ciudades medias se ha incrementado un 44,80% —valor ligeramente superior al obtenido para el conjunto de las grandes áreas urbanas— desde la 4709 ha de 1987 a las 6818 ha de 2006. Al tiempo, el indicador de expansividad obtenido en determinados municipios infiere una dinámica dispersiva que choca frontalmente con las señas de identidad de estas ciudades, anexadas a su carácter tradicionalmente compacto y el importante valor patrimonial de su fábrica urbana. Así, el tejido periférico de baja densidad ha llegado a ocupar una superficie de 842,77 ha, superior a la de sus conjuntos históricos (801,70 ha). De ahí que existan ciudades con una densidad inferior a las 30 viviendas/ha tales como Antequera, Baeza, Aracena, Lora del Río,

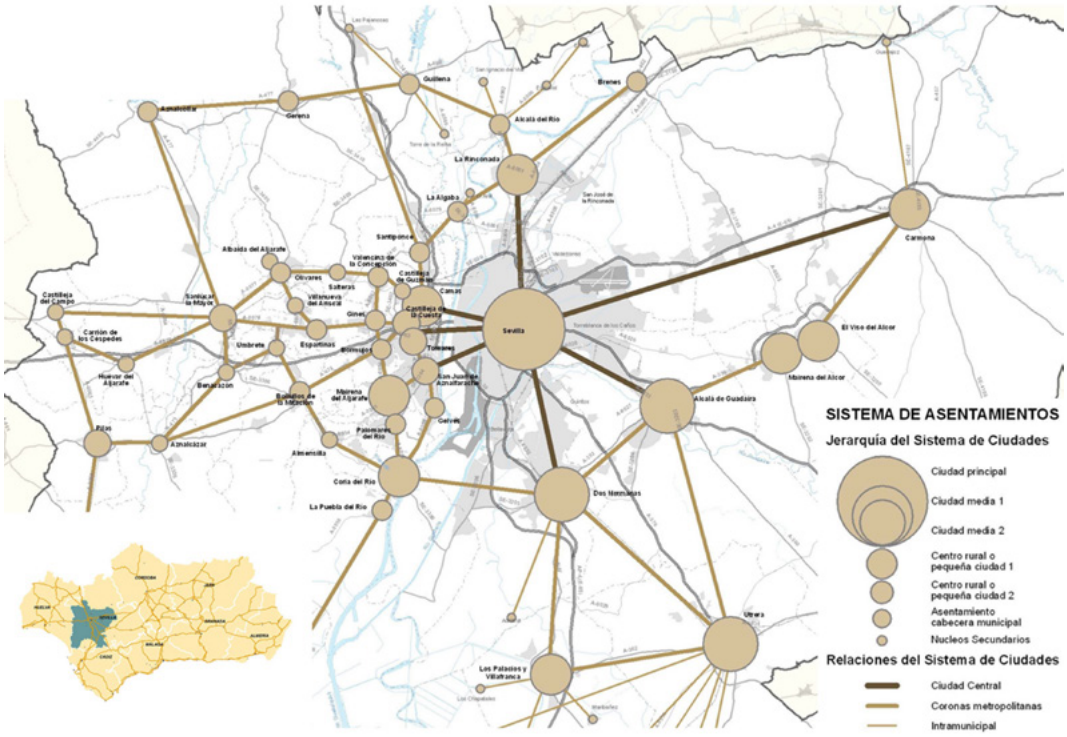


Fig. 4 / Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (2009). Sistema de Asentamientos

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

Guadix y Montilla. Solamente Linares, Osuna, Ronda y Úbeda presentan una relación suelo urbano/habitante censado indicativa de una compacidad mínimamente sensata.

3.2. El planeamiento urbanístico vigente en Andalucía: antigüedad, obsolescencia y desactualización. El "urbanismo durmiente"

La problemática expuesta en el epígrafe precedente estuvo avalada por unas políticas públicas cuyo rasgo más característico ha sido la consideración de las ciudades como «máquinas de crecimiento» (Logan & Molotch, 2015). Políticas, en definitiva, condimentadas por la activa disposición de los gobiernos locales a la mercantilización del territorio ejerciendo de auténticos operadores con «lógicas privadas cortoplacistas» (López & Rodríguez, 2010), lo que comportó el impulso de una expansión urbanística indiscriminada. La cuestión económica primaba sobre otro tipo de razones, entre ellas la habitabilidad urbana, la cohesión social, la movilidad sostenible, la coexistencia de actividades o la generación acompasada de viviendas y equipamientos sociales. Para ello, contaron con un aliado esencial e insustituible: el planeamiento urbanístico. Efectivamente, «aun cuando con frecuencia se siga hablando de crecimiento desordenado es oportuno recordar que detrás de éste siempre hay un plan de ordenación (…), un planeamiento puesto al servicio de un modelo radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad, convertido por los políticos locales —incluidos los autodenominados progresistas— en puro adorno para sus habituales declamaciones» (Gago, 2005, pp. 48-49). De ahí que destacados referentes disciplinares (Font, 2011, p. 25; Quero, 2019, p. 292) adviertan del problema subyacente a la colonización del urbanismo por procesos económicos que han legitimado la desafortunada destrucción de nuestro entorno, sumiendo a esta disciplina en un preocupante descrédito social.

El planeamiento al que nos estamos refiriendo —formulado, con carácter general, a lo largo de la década de los 90 del siglo pasado— ha

terminado por diluir los efectos reparadores y remediales del urbanismo de la transición democrática al doblegarse a los intereses del sector inmobiliario. De ahí que no debe causar extrañeza el hecho de que su meta prioritaria fuera estimular la extensión de las ciudades —daba igual cómo, cuanto y por dónde crecer— sin atender a la preservación de los valores territoriales amenazados, sin cuestionar la insostenibilidad del tipo de ciudad —fragmentada y dispersa— resultante y sin advertir el desabastecimiento habitacional causado en amplias capas de población, que quedaron sin posibilidades de acceder a una vivienda digna. Este planeamiento de segunda generación, revisionista de los presupuestos de contención, mesura y equilibrio de los primeros Planes democráticos, es el que continúa ejecutivo en la mayor parte de las ciudades andaluzas. Los siguientes datos certifican esta afirmación.

En Andalucía, de sus 786 municipios, 558 —el 71% del total— cuentan con Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) adaptado a la LOUA[10], que ha estado vigente entre enero de 2003 y diciembre de 2021, una vez se produjo su sustitución por la nueva LISTA. Ahora bien, en sólo 179 de estos Planes dicha adaptación a la LOUA es plena —dando cumplimiento estricto al conjunto de sus determinaciones legales— mientras en que los 379 restantes la adaptación es parcial (Fig. 5). Esta sorpresiva situación trae causa en una iniciativa impulsada por la Administración Autonómica la cual, al constatar que, transcurridos cinco años desde la aprobación de la LOUA, eran muy escasos los municipios que habían iniciado el proceso de revisión de sus instrumentos de ordenación urbanística, promulga el Decreto 11/2008, de 22 de enero, con la finalidad de diseñar un procedimiento singular de Adaptación Parcial a dicho código legal, el cual impedía cualquier alteración concerniente a las determinaciones de la ordenación estructural del planeamiento a adaptar parcialmente, entre las que se encontraba la clasificación del suelo propuesta.

Este impedimento resulta determinante, toda vez que los modelos urbano-territoriales establecidos en dichos instrumentos contravenían, con carácter general, las soluciones de ordenación —reguladas en el art. 9 de la LOUA— por las que debe optarse para asegurar una ciudad sostenible, entre las que cabe destacar la obligación de promover crecimientos urbanos comedidos, continuos y correctamente conectados a las redes infraestructurales, lo cual ayudaría, al tiempo, a garantizar la preservación del capital natural existente en el término municipal. Estos Planes adaptados parcialmente, a causa de esta equivocada decisión de política territorial, aún continúan mayoritariamente activos pese a que su vigencia data, como poco, de hace más de dos décadas (Górgolas, 2019)[11].

Además de esta extendida inadecuación plena a la LOUA, hay que hacer constar que sólo 161 PGOU —los aprobados a partir de 2007— dan una respuesta adecuada a las normas, directrices y recomendaciones sobre el modelo de ciudad a impulsar establecidas en el POTA en su Norma 45[12]. De éstos, 56 (el 35%) cuentan con menos de 10 años de antigüedad y 105 (el 65%) entre 10 y 16 años.

En conclusión, la estrategia emprendida por el gobierno regional andaluz de aquellos años para esquivar la estricta observancia del marco regulador configurado en la LOUA y el POTA se centró, fundamentalmente, en prorrogar la vigencia de Planes claramente desfasados diseñando, para ello, un procedimiento —la mencionada Adaptación Parcial a la LOUA— que, con la excusa de su actualización al nuevo texto legislativo, condescendió —paradójicamente— con la inadaptación de sus modelos territoriales a los preceptos de la Ley y a las normas del Plan Regional. De ahí que, hoy en día, en Andalucía haya 365 municipios —el 46,43% del total— cuyo planeamiento fue aprobado definitivamente entre 1994 y 2008, y 106 —el 13,50% del total— cuyo periodo de ejecutividad se eleva por encima de los 30 años.

Descendiendo de escala de análisis y tomando como referencia casos de estudio pertenecientes a diferentes rangos del sistema urbano regional —las áreas metropolitanas, el dominio geográfico del litoral y las ciudades medias

[10] En Andalucía aún existen 178 municipios, el 22,65% del total, cuyo planeamiento —mayoritariamente Normas Subsidiarias (NNSS) y Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)— no se encuentra adaptado a la LOUA. A ello, hay que unir 50 municipios que no tienen instrumento de planeamiento alguno.

[11] Muchos de estos PGOU provienen de NNSS que pasaron a tener tal consideración una vez se adaptaron parcialmente a la LOUA.

[12] La Norma 45 del POTA apuesta por el desarrollo de modelos territoriales caracterizados por la compacidad fomentando, para ello: (a) la extensión en continuidad de las estructuras urbanas existentes, evitando crecimientos aislados; (b) la transformación cualitativa de la ciudad; y (c) la mezcla de usos. Pero, además de exponer e identificar con claridad estos criterios de ordenación, la Norma establece límites cuantitativos a la capacidad del PGOU para dimensionar el suelo urbanizable. Así, no se admitirán incrementos del suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano ni crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años.

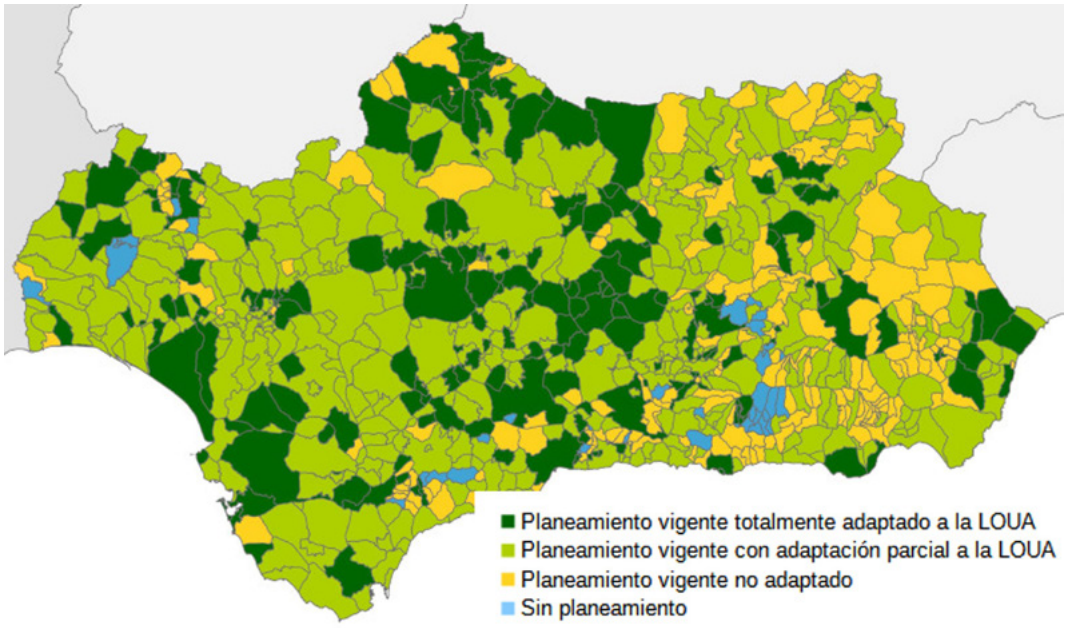


Fig. 5 / La adaptación a la LOUA en los municipios de Andalucía

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

interiores—, se observa la reproducción de esta obsolescencia generalizada del planeamiento municipal. Así, por ejemplo, en la aglomeración urbana de Sevilla (46 municipios) sólo 10 PGOU se encuentran adaptados plenamente a la LOUA y, de éstos, 7 también al POTA. El resto —36 municipios— cuentan con Adaptación Parcial a la LOUA. Cabe destacar que en 25 de ellos —el 70%— el planeamiento original adaptado parcialmente son Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) redactadas, mayoritariamente, entre el segundo quinquenio de la década de los 80 y el primero de los 90 del siglo pasado. De ahí que no deba sorprender que en 29 municipios de esta aglomeración urbana sus modelos territoriales cuenten con más de 25 años de antigüedad. En el dominio litoral se ha seleccionado la Costa del Sol Occidental, su unidad territorial más dinámica. De los nueve municipios integrantes de este ámbito, solo dos (Manilva y Benahavis) cuentan con PGOU plenamente adaptado a la LOUA y el POTA, mientras que el resto —salvo Ojén, cuyas NNSS ni siquiera están adaptadas parcialmente—, tienen instrumentos adaptados parcialmente a la LOUA, de los que dos son NNSS formuladas en 1986 (Casares) y 1999 (Istán). Destaca la situación de la ciudad principal de esta unidad, Marbella, cuyo PGOU data de 1986. Finalmente, respecto a las 14 principales ciudades medias interiores, en sólo 6 de ellas el planeamiento general se encuentra plenamente adaptado a la LOUA y al POTA.

Constatada la obsolescencia del planeamiento municipal andaluz el aspecto que, sin lugar a dudas, mejor ayuda a evidenciar su disconformidad con los principios que informan de un desarrollo urbano sostenible son las expectativas urbanísticas propuestas ya que «no es posible compatibilizar crecimiento ilimitado con sostenibilidad» (Subirats, 2014, p. 30). Para ello, se han estudiado los siguientes indicadores: (a) la superficie, total y no urbanizada, de las actuaciones de transformación urbanística propuestas en suelo urbano y urbanizable sectorizado (las denominadas “áreas de desarrollo” en la información estadística consultada[13]) y las viviendas, entre las previstas en ellas, que aún se encuentran pendientes de ejecución; y (b) el volumen de suelo urbanizable contemplado que, en una proporción relevante, se encuentra en situación larvada, paralizado, por lo que, si no se pone remedio, su desarrollo puede activarse

[13] Para el Sistema de Información Urbana (SIU), las Áreas de Desarrollo están formadas por aquellos ámbitos o sectores que el planeamiento define en suelo clasificado como suelo urbanizable delimitado o sectorizado o en suelo urbano no consolidado (MITMA, 2023, p. 13).

en cualquier momento. El estudio se ha realizado sobre idénticos escenarios territoriales a los utilizados en el epígrafe anterior: grandes áreas urbanas, aglomeración urbana de Sevilla y principales ciudades medias del interior de la región.

a) La superficie de las áreas de desarrollo propuestas en el planeamiento urbanístico de las grandes áreas urbanas andaluzas asciende a 39 116 ha, de las que aún se encuentran sin urbanizar 17 199 ha, el 44%. El número de viviendas previsto en estas actuaciones es de 762 815, cifra a la que corresponde una población de 1 830 756 habitantes, el 39,3% de la población conjunta de estas grandes áreas urbanas (4 658 050, el 54% de la total regional). La densidad media propuesta en estas áreas de desarrollo es de 19,5 viviendas/ha, valor realmente reducido que hace presagiar el incremento del "indicador de expansividad urbana" expuesto en el epígrafe anterior y, por consiguiente, la desdensificación de la manufactura urbana. De este parque residencial potencial aún no se ha ejecutado el 69%, es decir, 526 484 viviendas, cifra que absorbe el 86% de los nuevos hogares que van a formarse en Andalucía durante el periodo 2024-2039, según previsión realizada por el INE.

   En el caso de la aglomeración urbana de Sevilla, la superficie total de las áreas de desarrollo es de 12 290 ha, encontrándose aún pendientes de urbanización 5457 ha, el 44,4%, porcentaje similar al obtenido para el conjunto de las grandes áreas urbanas. Las viviendas previstas son 233 080 y las no ejecutadas 164 228, un 70,5% del total. Este dato ayuda a certificar el gran desajuste existente entre oferta y demanda residencial, lacerante problema que acusa el planeamiento municipal vigente no solo en esta aglomeración, sino en el conjunto de la región. La densidad media destilada de los parámetros urbanísticos propuestos en estas actuaciones es de 19 viviendas/ha, muy inferior al valor deseable para fomentar una, cuanto menos, compacidad urbana razonable.

   El porcentaje de superficie no urbanizada se incrementa ostensiblemente, hasta el 61,40%, en la comarca del Aljarafe que cuenta con un total de 39 335 viviendas no ejecutadas, más del 60% de las previstas. Y ello, a pesar de que este sector metropolitano ha sido el principal ámbito receptor del movimiento residencial producido en la aglomeración en los últimos 25 años (Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, POTAUS. Memoria de Información, p. 23).

   Por último, en las 14 principales ciudades medias del interior de Andalucía, la superficie de áreas de desarrollo no urbanizadas supera el 50% en 9 de ellas: Andújar (78,2%), Antequera (78,8%), Baeza (80,2%), Aracena (51,3%), Arcos de la Frontera (62,9%9, Loja (78,2%), Guadix (72,7%), Montilla (62,1%), Pozoblanco (62,4%) y Úbeda (61%). El número de viviendas previsto es de 63 323, es decir, 151 975 habitantes equivalentes, un 41,22% de la población conjunta de estas 14 ciudades (368 670 habitantes). Aún restan por ejecutarse 44 897 viviendas, el 71% de las previstas.

b) El crecimiento urbano propuesto en estos escenarios territoriales expresa la estrategia de mercantilización territorial alentada por esta generación de planes generales. En el conjunto de las grandes áreas urbanas andaluzas la superficie del suelo urbanizable asciende a 36 139,10 ha, casi el 60% de la del suelo urbano (60 602,69 ha), porcentaje muy superior a los límites al crecimiento urbano impuestos por el POTA que estuvieron activos hasta el 24 de diciembre de 2021, fecha de aprobación de la nueva LISTA. De esta superficie, 8943,3 ha se corresponden con la categoría de urbanizable no sectorizado en el que se presume —aplicando la densidad obtenida para las áreas de desarrollo— un potencial de 175 000 nuevas viviendas. Al añadir esta cifra a las 526 484 pendientes de ejecución en las actuaciones de transformación urbanística propuestas en suelo urbano y urbanizable sectorizado, se obtiene un valor aproximado de la oferta residencial total inmaterializada en las grandes áreas urbanas que podría ascender a unas 700 000 viviendas (1 680 000 habitantes equivalentes, más de dos veces la población de la capital regional).

En la aglomeración urbana de Sevilla la superficie del suelo clasificado como urbanizable asciende a 11 816,5 ha, el 54,36% de la superficie total del suelo urbano. De esta cantidad, 2311,6 ha, el 19,56%, integran la categoría de urbanizable no sectorizado. Por sectores metropolitanos destaca el crecimiento propuesto en los 32 municipios de la comarca del Aljarafe, 3564,5 ha, un 30% superior al de Sevilla (2736 ha), cuya población duplica la de esta unidad territorial. Hay municipios en el Aljarafe donde el porcentaje relacional entre suelo urbanizable

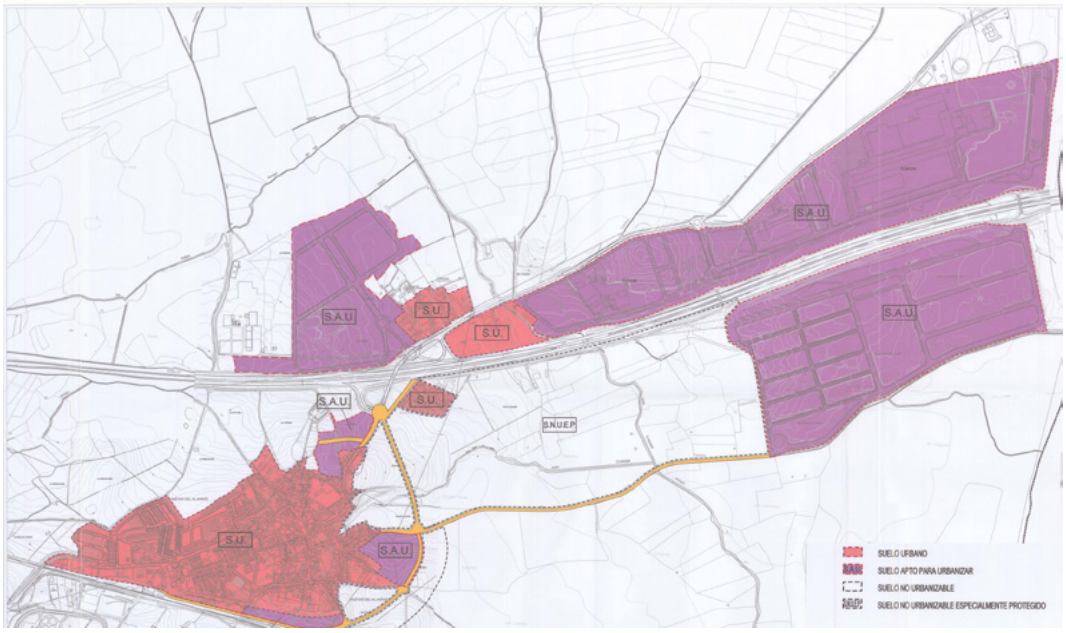


Fig. 6 / Clasificación del suelo propuesta en la Adaptación Parcial a la LOUA (aprobada en 2009) de las NNSS de Huévar del Aljarafe (1996)

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

y suelo urbano presenta cifras ciertamente alarmantes: Almensilla (575,6%), Bollullos de la Mitación (147,3%), Camas (90%), Carrión de los Céspedes (95%), Huévar del Aljarafe (282,45%), Olivares (103%), Umbrete (117,30%) o Villanueva del Ariscal (117,85%). Otros casos con valores destacables son La Algaba (320%) y La Rinconada (120%) pertenecientes a la primera corona norte de la aglomeración sevillana (Fig. 6).

Finalmente, en las principales ciudades medias interiores la situación, sorprendentemente, se agrava de manera exponencial, toda vez que la superficie del conjunto del suelo urbanizable (6200 ha) representa el 96,53% la del suelo urbano (6423 ha). De esta cifra, el 55% (3395 ha) pertenecen al suelo urbanizable no sectorizado.

Este importante volumen de suelo por desarrollar y de viviendas no ejecutadas constituye una suerte de "urbanismo durmiente" (GAJA, 2016, p. 58) que se mantiene en estado de hibernación esperando el inicio de un nuevo ciclo económico alcista para despertar del letargo y materializarse. Ello trae causa, indudablemente, en unas expectativas de crecimiento urbanístico anómalamente elevadas y desacopladas de las necesidades reales de la ciudadanía que revelan el sometimiento del planeamiento urbanístico analizado en este epígrafe a dictados mercantilistas, de claro perfil especulativo, que han alentado un despilfarro territorial incontestable que, vistas las cifras aportadas, puede no haber concluido.

4. La planificación subregional en Andalucía: condescendencia con el planeamiento urbanístico vigente y reverberación del consumo de suelo rústico para usos urbanos

Ante la desconcertante situación causada por la previsible perpetuación de la dinámica de expansividad territorial anunciada por el importante volumen existente de suelo urbanizable no desarrollado, cabría preguntarse por el rol ejercido, para combatir esta amenaza, por la planificación territorial de ámbito subregional formulada en Andalucía a lo largo de los últimos 25 años. No hay que olvidar que la ordenación del territorio y el urbanismo son disciplinas que comparten tanto el carácter físico-espacial de

sus principales determinaciones como su capacidad para vehicular valores como la eficiencia económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Y, dado que resulta imposible resolver los retos urbanísticos de una localidad sin atender a sus relaciones e interdependencias a escalas más amplias, es imprescindible que la planificación subregional haga frente a temáticas comunes con el planeamiento urbanístico como: «a) la dispersión de los desarrollos urbanos, b) el crecimiento de las periferias, c) los procesos de conurbación de las áreas urbanas, d) los problemas funcionales de la movilidad cotidiana, e) el acceso a la vivienda y los problemas derivados de la segregación urbana, f) el tratamiento de los espacios abiertos, g) la necesidad de prever las nuevas áreas urbanizables, o h) la ubicación de los equipamientos supramunicipales» (Nel·lo & Esteban, 2022, p. 358).

En la región andaluza se encuentran aprobados 17 Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (POTS): Aglomeración Urbana de Granada, Poniente de Almería, Sierra de Segura, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Litoral Occidental de Huelva, Costa del Sol Oriental-Axarquía, Levante de Almería, Aglomeración Urbana de Sevilla, Aglomeración Urbana de Málaga, Costa Noroeste de Cádiz, La Janda, Aglomeración Urbana de Almería, Campo de Gibraltar, Costa Tropical de Granada, Sur de Córdoba y Aglomeración Urbana de Jaén. Y se encuentran en distintas fases de redacción los POTS de la Serranía de Ronda, la Sierra de Cádiz, la Costa del Sol Occidental y la revisión del Plan del Poniente de Almería. Como puede observarse, la práctica totalidad de las unidades territoriales de mayor dinamismo socioeconómico de la región cuentan con POTS aprobados: 7 de los 9 centros regionales —salvo Huelva y Córdoba— y 8 de las 9 comarcas litorales, a excepción de la Costa del Sol Occidental[14] (Fig. 7).

Todas las leyes autonómicas en materia de ordenación territorial proclaman la prevalencia de los planes territoriales sobre los urbanísticos. Ello debería comportar el desarrollo de una secuencia temporal que anteponga la formulación de los instrumentos de alcance supramunicipal para así poder orientar con efectividad a la ordenación urbanística, permitiendo, al tiempo, acotar la discrecionalidad del planeamiento municipal. Sin embargo, la realidad es la contraria, ya que «la ordenación del territorio ha crecido a la sombra del urbanismo» (Vaquer, 2023, p. 673). También en Andalucía, donde todos los planes subregionales antes relacionados se redactaron con el planeamiento municipal activo —y sin perspectivas de ser revisado—por lo que, para poner freno a la dinámica de indetenible artificialización del territorio promovida por éste, se tendrían que haber contemplado medidas para reconsiderar las expectativas de crecimiento urbano pendientes de desarrollo. El impulso a la transición ecológica de nuestras ciudades y territorios requiere que la urdimbre del modelo territorial a confeccionar por la planificación supramunicipal se sustente —entre otros principios como la preservación activa del espacio abierto, la movilidad sostenible o el policentrismo— en fomentar un uso racional del suelo. Y este principio de ordenación no concuerda con el mantenimiento del suelo urbanizable propuesto por los planes municipales.

Sin embargo, la conclusión general que, en relación a la ordenación del sistema de asentamientos, debe extraerse del análisis de estos POTS, es bastante decepcionante. Pese a que su formulación, salvo contadas excepciones, ha coincidido en el tiempo —e incluso es bastante posterior en algunos casos— con la del POTA, se observan desencuentros irreconciliables entre ambas escalas de planificación territorial. Así, las determinaciones del Plan Regional relativas al modelo de ciudad o las disposiciones sobre los procesos de urbanización y la sostenibilidad del sistema urbano son, en muchas ocasiones, obviadas por los POTS, lo cual ha impedido, siquiera, minimizar la problemática causada por la adopción, por parte del planeamiento urbanístico, de unos modelos territoriales inductores de una gran expansividad. Es decir, en lugar enfrentarse dialécticamente con el planeamiento municipal para invertir esta situación, la planificación subregional andaluza ha sancionado la validez de una cuantía de suelo urbanizable injustificable, susceptible de ser ampliada mediante nuevos desarrollos urbanísticos —las denominadas áreas de oportunidad supramunicipal— gestados en estos POTS bajo el señuelo de una, más que dudosa, oportunidad territorial y relevancia metropolitana.

Así, por ejemplo, en el conjunto de POTS de las unidades territoriales del litoral andaluz, el impacto territorial causado por las áreas de oportunidad propuestas (un total de 123) se traduce en promover la transformación urbanística de 15 370 ha de suelo actualmente clasificado, en su inmensa mayoría, como rústico o no urbanizable. Esta superficie podría añadirse,

[14] La Costa del Sol Occidental, no obstante, contó con un POTS que fue aprobado definitivamente mediante Decreto 142/2006, de 18 de julio, siendo declarado nulo de pleno derecho por el Tribunal Supremo mediante sentencia dictada con fecha de 6 de octubre de 2015, al carecer del preceptivo informe de género.

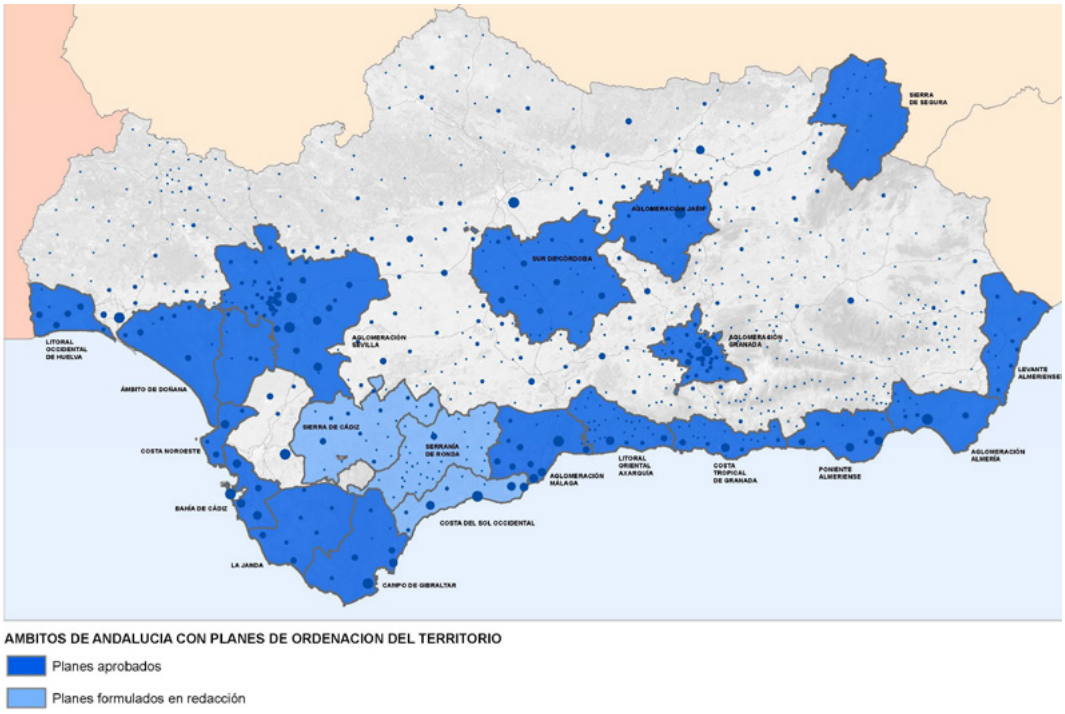


Fig. 7 / La planificación subregional en Andalucía

Fuente: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Junta de Andalucía

sin impedimento alguno, al suelo urbanizable previsto en el planeamiento urbanístico, cuya superficie se vería incrementada en, aproximadamente, un 35%. En el caso de la aglomeración urbana de Sevilla, su Plan Subregional procedió a identificar nada menos que 69 áreas de oportunidad supramunicipal de las que ocho son tecnológicas (855 ha), cinco logísticas (725 ha), veinticinco empresariales (3218 ha), nueve terciarias (443 ha) y veintidós residenciales (1210 ha). De la superficie total de estas áreas (6451 ha), 4633 ha se localizan en suelo rústico, pudiendo ser reclasificadas como suelo urbanizable en cualquier momento, sin precisar la revisión del planeamiento municipal vigente. Ello permitiría incrementar en un 39% el actual suelo urbanizable. El número de viviendas previsto en estas actuaciones asciende a 55 000 unidades, cantidad que habría que añadir a las 164 228 viviendas contempladas en actuaciones de transformación urbanística, que aún se encuentran pendientes de ejecución.

En conclusión, la planificación subregional en Andalucía parece haber renunciado a fomentar una ordenación territorial sostenible. Los principales epifenómenos expresivos de este desistimiento han sido su docilidad con los expansivos modelos de ciudad establecidos por los planes municipales y el anhelo por intensificar las posibilidades de artificializar el territorio con un aluvión de nuevas operaciones urbanísticas sobrevenidas —las áreas de oportunidad supramunicipal— aun a costa de provocar, intencionadamente, el incumplimiento del modelo de ciudad compacta preconizado en el POTA.

5. Epílogo. Un necesario cambio de ciclo en el urbanismo andaluz: de la expansión sin límites a la contención en el consumo de suelo y la regeneración integral de la ciudad. Incidencia de la nueva legislación urbanística

Atendiendo a las reflexiones expuestas a lo largo del artículo solo cabe concluir la ineludible necesidad de impulsar un cambio de ciclo en el urbanismo andaluz que permita restañar las heridas territoriales causadas durante las últimas décadas. Para ello, hay que emprender una senda resiliente haciendo «un buen uso de

la memoria y el olvido para aprender del pasado, lo que supone construir sobre él sin regresar al punto de partida» (Méndez, 2012, p. 217). Y tal andadura requiere la estimulación de un nuevo urbanismo de "miradas plurales" —la reclamada fluidez disciplinar (Font, 2009)— reformulado en sus principios rectores para integrar el cambio climático, la movilidad sostenible y la justicia socio-espacial como "nuevas cuestiones urbanas" de la ciudad contemporánea (Secchi, 2015, p. 22). Un urbanismo que atienda a la complejidad transescalar de la ordenación urbano-territorial desplegando recursos proyectuales innovadores que han de dirigirse, con carácter preferencial, a aportar soluciones verosímiles y gestionables a la problematización urdida por la "pandemia urbanizadora" del pretérito reciente, causante del afloramiento de nuevos escenarios multiperiféricos que amplifican exponencialmente la disfuncionalidad de la, ya de por sí, fragmentada y desarticulada "ciudad mosaico-territorial" (Llop, 2008) que configura el hábitat cotidiano de la mayor parte de la población andaluza.

Este cambio de trayectoria necesita de un planeamiento urbanístico renovado que se centre en: (a) promover la contracción de las insólitas expectativas de crecimiento consignadas en el planeamiento vigente, evitando seguir disponiendo nuestros territorios a una permanente maleabilidad causante de perturbaciones irreversibles; (b) manejar, como factores coadyuvantes del desarrollo urbano sostenible, la capacidad estructurante de la infraestructura verde, la accesibilidad universal y la eficiencia metabólica del ecosistema; y (c) utilizar la regeneración urbana integral de nuestras ciudades como argumento defensivo contra la tentación de proseguir la senda de mercantilización territorial del pasado reciente (Rodríguez-Suárez & Álvarez del Valle & Díaz-Bermejo, 2023). Para ello, debe conferirse protagonismo al proyecto de la fábrica urbana existente con la finalidad de explorar las oportunidades que puede ofrecer para acomodar las demandas y necesidades estimadas para el medio plazo. En definitiva, este nuevo marco de reflexión debe basarse en la triple premisa de «preservar lo inmejorable, mejorar lo mejorable y sustituir lo rechazable» (Verdaguer, 2020, p. 248),

En Andalucía, este proceso de refundación del urbanismo hay que emprenderlo al amparo de la nueva LISTA (Martín-Valdivia, 2022). Y ello implica que debamos explorar si este código legal ofrece un marco idóneo para afrontar tal reto. Antes de intentar contestar a este interrogante hay que advertir que, en la Memoria Justificativa del Anteproyecto de la LISTA elaborado por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo en 2020, se justificaba su necesidad, explícitamente, en el firme propósito de potenciar el desarrollo de la actividad económica en la región. Toda una declaración de intenciones sobre las verdaderas finalidades de la nueva Ley. Porque, parece claro que las actividades económicas que una ley urbanística puede ayudar a estimular son, principalmente, las vinculadas a los sectores inmobiliario, de la construcción y el turismo residencial.

La exploración a realizar va a apoyarse en el nuevo sistema de planificación diseñado en la LISTA, basado en la desagregación del tradicional PGOU en dos instrumentos diferenciados: el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), competente para el establecimiento de la ordenación urbanística general —entre cuyas determinaciones se encuentra la clasificación del suelo—, y el Plan de Ordenación Urbana (POU), destinado a ordenar en detalle el suelo urbano. Más allá de los recelos que causa esta disociación (Górgolas, 2021) son, precisamente, las capacidades de ordenación conferidas al PGOM las que transmiten dudas fundadas sobre la eficacia de la LISTA para dirigir hacia la dirección correcta el urbanismo andaluz de los años venideros.

Esta alerta se sustenta en los inciertos efectos a causar por tres innovaciones legales que impactan en las determinaciones exigibles a un PGOM. En primer lugar, la contemplación de solo dos clases de suelo, urbano y rústico, lo que comporta la supresión del suelo urbanizable. Ahora bien, esta eliminación no debe llamar a engaño, ya que, en realidad, sigue siendo factible promover crecimientos urbanos a través de delimitaciones de actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico común. En segundo lugar, el procedimiento diseñado, desligado de la formulación del PGOM, para que la iniciativa privada pueda proponer, secuencial e individualizadamente, la delimitación de estas actuaciones de nueva urbanización. Ello podría interpretarse como una renuncia explícita de la Administración a determinar cuánto, cómo y por dónde ha de extenderse la ciudad, trasladando a manos privadas la concreción de su modelo de crecimiento. El control público queda reducido a explicitar estrategias y establecer directrices para orientar la evolución de dicho modelo. Con ello, se corre el peligro de favorecer un crecimiento de la ciudad descontrolado en términos cuantitativos y desvertebrado a nivel cualitativo, sustentado en "dejar hacer" al mercado inmobiliario. Y, en tercer lugar, la restricción impuesta al PGOM para proponer cualquier tipo de actuación de transformación urbanística en

suelo urbano (Olmedo & Lobato-Becerra, 2023) lo cual, sin duda, dificulta la evaluación de la oferta potencial que puede dispensar la ciudad existente a fin de, correlativamente, reducir la superficie destinada a transformar urbanísticamente el suelo rústico a la estrictamente necesaria.

Para finalizar este recorrido indagatorio sobre la idoneidad de la LISTA para encaminar el nuevo urbanismo andaluz hacia la senda de la sostenibilidad, hay que señalar que las vacilaciones manifestadas en los párrafos precedentes se agravan al realizar una interpretación conjunta de sus Disposiciones derogatoria única y transitorias primera y segunda. Efectivamente, por un lado, la Disposición transitoria segunda prescribe que los actuales instrumentos de planificación territorial y planeamiento general conservan, sin plazo de caducidad, su vigencia y ejecutividad. Al tiempo, la Disposición derogatoria única deja sin efecto la Norma 45.4.a del POTA que establecía límites al crecimiento urbano; es decir, a raíz de la entrada en vigor de la LISTA en diciembre de 2021 queda validada la indigerible plétora de suelo urbanizable contenida en el planeamiento general vigente cuyos sectores, por aplicación de la Disposición transitoria primera, pasan a tener la consideración de "actuaciones de nueva urbanización delimitadas". Con ello, la LISTA, en lugar de aplicarse en combatir la amenaza implícita al "urbanismo durmiente" antes reseñada, consiente, sorprendentemente, en prorrogar la obsolescencia del planeamiento general vigente eliminando, además, la norma del Plan Regional destinada a evitar la contemplación de crecimientos indiscriminados. En conclusión, el esfuerzo realizado por el legislador para cambiar radicalmente el enfoque, alcance y finalidades de la ordenación urbanística general puede devenir en que, finalmente, nada cambie en el urbanismo andaluz.

No obstante, ante este incierto escenario, la práctica del planeamiento no debe claudicar. Para ello, tendrá que iniciar una ruta heurística de indagación y experimentación con la aplicación de las nuevas técnicas instrumentales proporcionadas por la LISTA, que devenga en la ideación de protocolos operacionales expresivos de los axiomas y principios rectores que han de fundamentar la renovación del planeamiento reclamada párrafos atrás. A día de hoy, los instrumentos de ordenación urbanística previstos en la LISTA que se encuentran en formulación aún no han alcanzado su plena ejecutividad, por lo que no existen casos de estudio que analizar para constatar su validez y efectividad. Sin embargo, se están promoviendo procesos de sustitución del planeamiento vigente que parecen apuntar hacia una dirección correcta, al anteponer la elaboración del POU a la del PGOM con la finalidad de ordenar previamente la ciudad existente de forma detallada. Con ello, será posible evaluar con certeza la oferta potencial a dispensar en el suelo urbano y establecer directrices y estrategias en el instrumento de ordenación urbanística general que modulen, limiten o atemperen la delimitación de actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico común.

6. Bibliografía

Archivo Histórico del Colegio de Arquitectos de Granada (1976): Barrio de San Matías, Granada. *Arquitectura*, 198, 147-148.

Bermejo, D. & Cáceres, F. & Moreira, J. M. (2011): *Medio siglo de cambios en la evolución de usos del suelo en Andalucía. 1956-2007*. Sevilla: Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

Company, E. (1976): Los colegios profesionales ante las reivindicaciones urbanas. Entrevista con Josep Miquel Abad. *Jano Arquitectura*, 43, 40-42.

Contreras, J. (2013): El movimiento vecinal en Andalucía durante el tardofranquismo y el proceso de cambio político (1968-1986): ¿excepcionalidad o actor destacado? *Gerónimo de Uztáriz*, 28-29, 95-122.

De Oliveira, G. & Hurtado, C. (2017): Expansión urbana y cohesión territorial en el proceso de construcción de la ciudad metropolitana en Andalucía. *Cuadernos Geográficos*, 56 (2), 223-244.

Font Arellano, A. (2009): La urbanística y su enseñanza. En A. López de Aberásturi (Coord.), *Un urbanismo docente* (pp. 19-38). San Sebastián, Universidad del País Vasco.

Font Arellano, A. (2011): La práctica del planeamiento urbanístico. En L. Moya (Coord.), *La práctica del urbanismo* (pp. 25-55). Madrid, Síntesis.

Font Arellano, A. (2022): La cultura urbanística en la Transición política española. En C. Sambricio (Ed.), *La cultura urbanística en los años de la Transición* (pp. 281-297). Sevilla, Universidad de Sevilla.

Gago, J. (2005): Entrevista. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43, 47-51.

Gaja Díaz, F. (2010): Urbanismo, ciudades y calentamiento global. Equívocos y sofismas. En *Seminario-Taller "Ciudad y Región Urbana en la perspectiva del calentamiento global"* (pp. 1-14). Guadalajara (México), Universidad de Guadalajara & Ayuntamiento de Guadalajara.

Gaja Díaz, F. (2016): Al salir del túnel. Superar el modelo hiperconstructor. En D. Brandis & I. del Río & G. Morales (Coords.), *Estudios de geografía urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España* (pp. 49-62). Madrid, Biblioteca Nueva.

Górgolas, P. (2019): *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción*. Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.

Górgolas, P. (2021): Urbanismo transformacional y Plan General Estructural: reflexiones para un

debate disciplinar. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53 (208), 311-330.

Jiménez-Mata, J. (1986): Cádiz y su Plan General de 1984. *Geometría*, 1, 12-27.

Llop Torné, C. (2008): Paisajes metropolitanos: policentrismo, dilataciones, multiperiferias y microperiferias. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 47, 8-14.

Logan, J. & Molotch, H. (2015): La ciudad como máquina de crecimiento. En Observatorio Metropolitano de Madrid, *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas* (pp.157-210*)*. Madrid, Traficantes de Sueños.

López, I. & Rodríguez, E. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010).* Madrid, Traficantes de Sueños.

Martín-Valdivia, S. (2022): *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía)*. Pamplona: Aranzadi & Thomson-Reuters.

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2012): Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 44 (172), 215-232.

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2019). *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Valencia, Universidad de Valencia.

Nel·lo, O. (2002): *Cataluña, ciudad de ciudades*. Lleida, Milenio.

Nel·lo, O. & Esteban, J. (2022): El urbanismo y la ordenación del territorio: una relación compleja y crucial. En J. Farinós & J. Olcina (Coords.), *Ordenación del territorio y medio ambiente* (pp. 351-372). Valencia, Tirant Humanidades.

Olmedo, S. & Lobato-Becerra, J.A. (2023): Sobre el reconocimiento de terrenos como suelo urbano. Su régimen jurídico e instrumentación en el nuevo marco legislativo andaluz. *Práctica Urbanística,* 185, 1-25.

Quero Castanys, D. (2012): Manuel de Solà-Morales: los años de Málaga. *D'UR*, 3, 68-69.

Quero Castanys, D. (2019): Hablando de urbanismo después del urbanismo. En C. Sambricio & P. Ramos (Eds.), *El urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985* (pp. 290-293). Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

Quero Castanys, D. & Leira Sánchez, E. & Seguí Pérez, José (1986): La Exposición Universal de 1992 en el Avance de Sevilla. *Geometría*, 2, 56-68.

Rodríguez-Lora, J. A. & Rosado, A. & Navas-Carrillo, D. (2022): Territorios en riesgo de despoblación en Andalucía. Protección del patrimonio y ordenación del territorio urbano en el norte de Huelva. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Medio Ambiente,* 17(50), 11391. https://dx.doi.org/10.5821/ace.17.50.11391

Rodríguez-Suárez, I. & Álvarez del Valle, L. & Díaz-Bermejo, A. (2023). Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 55 (217), 859-872. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.15

Sainz Gutiérrez, V. (2006): *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla, Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.

Sainz Gutiérrez, V. (2022): El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 54 (214), 837-856.

Sainz Gutiérrez, V. (2023): Nuevos enfoques del urbanismo en Andalucía durante la Transición: un itinerario para su estudio. *Historia Actual Online*, 61 (2), 173-188.

Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Seguí Pérez, J. (2022): La "Transición" del planeamiento en Andalucía: análisis de la década de los 80. En C. Sambricio (Ed.), *La cultura urbanística en los años de la Transición* (pp. 331-346). Sevilla, Universidad de Sevilla.

Solà-Morales, M. & Parcerisa, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, 24, 33-51.

Vaquer, M. (2023): Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 55 (217), 667-678.

Vázquez Consuegra, G. & Torres, F. (1975): *El Prado de San Sebastián*. Sevilla, Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental

Verdaguer, C. (2020): Pasos hacia la ciudad de las tres ecologías. *Terra. Revista de Desarrollo Local*, 7, 229-259.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

LISTA	Ley para el Impulso de la Sostenibilidad Territorial de Andalucía
LOUA	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía
NN SS	Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano
PGOM	Plan General de Ordenación Municipal
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
POTAUS	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla
POTS	Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional
POU	Plan de Ordenación Urbana
SIOSE	Sistema de Información de la Ocupación del Suelo en España
SIU	Sistema de Información Urbana

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 921-940
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.22

CC BY-NC-ND



Urbanismo y planificación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón: cuatro décadas de leyes y planes para un sistema urbano dual

Pablo DE-LA-CAL-NICOLÁS [1]
Ignacio PEMÁN-GAVÍN [2]

[1] Profesor Contratado Doctor. Universidad de Zaragoza
[2] Doctor en Derecho. Técnico Urbanista. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Resumen: En las cuatro últimas décadas, la Comunidad Autónoma de Aragón ha desarrollado una legislación territorial y urbanística propia, muy condicionada por las características de un sistema urbano poblacional claramente desequilibrado. Por una parte, territorios muy extensos, despoblados, con 545 municipios (de un total de 731) de menos de 500 habitantes y muchos núcleos, con tendencia a perder población. Frente a esta situación, en la que el planeamiento urbanístico no es una prioridad ni una necesidad real, nos encontramos con 172 municipios medianos, más equilibrados, en zonas dinámicas por su actividad industrial o turística, y con un conjunto de 11 pequeñas ciudades de más de 10 000 habitantes y 2 medianas ciudades (las capitales provinciales Huesca y Teruel), que muestran una trayectoria urbanística solvente, con una 'cultura de plan urbanístico' ya asentada. Pero por encima de todo, destaca la condición de Zaragoza capital, quinta ciudad de España, y su espacio metropolitano, atractor consolidado de la población aragonesa. La considerable magnitud de los desarrollos urbanísticos y de las operaciones estratégicas e infraestructurales en esta ciudad se explica en buena parte por la participación activa de la administración estatal en la trayectoria de los tres planes generales del periodo analizado en el artículo (1968, 1986 y 2001).

Palabras clave: Aragón; Pequeños municipios; Plan territorial; Plan General de Ordenación Urbana; Estructura urbana del territorio.

Recibido: 10.09.2024; Revisado: 07.01.2025
(1) Correo electrónico: pdelacal@unizar.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4098-6380
(2) Correo electrónico: ignaciopeman@futurnet.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7572-6338

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Local and Regional Planning in the Autonomous Community of Aragon: four decades of laws and plans for a dual urban system

Abstract: Over the last four decades, the Autonomous Community of Aragon has developed its own regional and urban planning legislation, which is highly conditioned by the characteristics of a clearly unbalanced urban population system. On the one hand, there are very large, unpopulated territories, with 545 municipalities (out of 731) with less than 500 inhabitants and many towns with a tendency to lose population. In contrast to this situation, in which urban planning is neither a priority nor a real need, we find more balanced medium-sized municipalities in dynamic areas due to their industrial or tourist activity, and a group of 11 small cities with more than 10 000 inhabitants and 2 medium-sized cities (the provincial capitals of Huesca and Teruel), which show a solvent urban planning trajectory, with an established 'urban planning culture'. But above all, Zaragoza's status as the capital, Spain's fifth largest city, and its metropolitan area, a consolidated attractor of the Aragonese population, stand out. In tnis city, the considerable magnitude of urban developments and strategic and infrastructural operations can be explained in large part by the active participation of the state administration in the three town plans of the period analyzed in the article (1968, 1986 and 2001).

Keywords: Aragón; Small municipalities; Regional plan; Master plan; Urban structure of the territory.

1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto revisar la evolución de la normativa urbanística y de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón en las últimas décadas, así como la evolución del planeamiento urbanístico en las diferentes escalas de los municipios. Se pretende destacar las luces y sombras que ha tenido la disciplina urbanística, que presenta resultados muy dispares, en función de las diferencias existentes en el sistema urbano-poblacional de Aragón.

En concreto, se trata de determinar por un lado en qué medida la normativa territorial y los instrumentos concretos han conseguido dar respuesta a las necesidades del territorio aragonés, necesitado de una vertebración urbana capaz de corregir los desequilibrios territoriales existentes entre los distintos espacios funcionales de la Comunidad.

Y, por otra parte, en relación con la planificación urbanística, el artículo analiza en qué medida las distintas leyes urbanísticas y los instrumentos que de ellas han derivado, han dado respuesta a las necesidades y los impulsos de los distintos municipios, analizados en función de tres grupos bien diferenciados (pequeños municipios, ciudades medias, y ciudad de Zaragoza).

En el segundo apartado, el artículo analiza las características del sistema urbano poblacional de Aragón. En los apartados 3 y 4, se examina en primer lugar la evolución del marco normativo de la planificación territorial y a continuación la evolución de la legislación urbanística. Los siguientes dos apartados (5 y 6) revisan el urbanismo en los pequeños municipios y el urbanismo en las ciudades medias y pequeñas. El apartado 7 describe de manera más extensa el planeamiento urbanístico en la ciudad de Zaragoza. El artículo concluye el análisis con unas consideraciones finales.

2. Un sistema urbano-poblacional muy desequilibrado y con debilidades estructurales

El urbanismo y la ordenación territorial en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón han tratado de atender a las necesidades y especificidades del sistema urbano-territorial de Aragón, entre las que cabe destacar cuatro características diferenciales respecto de otros territorios de España.

a) **Una macrocefalia que no cesa, en la escala regional y metropolitana**. Zaragoza, capital de la Comunidad Autónoma y quinta ciudad de España, tiene en la actualidad 681 430 habitantes, el 51,16% de la población de Aragón. Situada en una posición central en la Comunidad Autónoma, es nodo estratégico de los ejes de comunicaciones del noreste de la península ibérica. En su entorno próximo, se ha formado un espacio metropolitano articulado en un sistema radial de corredores de especialización industrial en las décadas 1960-1980,

seguido de desarrollos residenciales, comerciales y de ocio, conjuntamente con implantaciones de carácter logístico en las dos últimas décadas. La macrocefalia de Zaragoza en la dimensión autonómica se manifiesta también en la escala metropolitana, ya que en el municipio de Zaragoza reside un 88% de la población de la Comarca Central y los municipios del espacio metropolitano de Zaragoza tienen una población reducida, y tan solo dos ellos, Utebo y Cuarte de Huerva, superan los 10 000 habitantes censados.

b) **Un débil sistema de ciudades medias**. Las otras dos capitales provinciales, Huesca con 53 377 habitantes, y Teruel con 35 898 habitantes, funcionan conjuntamente con un sistema de 11 ciudades pequeñas, que superan el umbral de 10 000 habitantes, que han articulado históricamente el territorio o han tenido un importante desarrollo industrial en el siglo XX: Jaca, Barbastro, Monzón y Fraga en la provincia de Huesca; Calatayud, Ejea de los Caballeros, Tarazona y Caspe en la provincia de Zaragoza; y Alcañiz en la provincia de Teruel. Se trata del segundo nivel en el sistema urbano que, a pesar de su relativamente adecuada distribución territorial, presenta un importante déficit en tamaño en comparación con el nivel de la capital regional, ya que representan tan solo el 19,40% de la población aragonesa. (Fig. 1).

c) **Un territorio extenso y poco poblado, con tendencia continuada a seguir perdiendo población, y atomizado en municipios de menos 500 habitantes**. La Comunidad Autónoma de Aragón ocupa una superficie de 47 720,93 km^2, que representa el 9,43% del territorio de España y su población (1 331 938 habitantes) representa tan solo el 2,72% de la población española. Cuenta con grandes extensiones de espacios sujetos a protecciones ambientales[1] y queda conformado en buena medida por los 545 municipios de menos 500 habitantes (un 75% del total de los 731 municipios que tiene Aragón) en los que reside tan solo el 8,48% de la población aragonesa, y por los 172 municipios cuya población queda comprendida en la franja entre 500 y 10 000 habitantes censados, que concentran el 23,52% del censo total. (Fig. 5).

d) **Un territorio con tensiones urbanísticas muy localizadas.** La presencia de lo artificial y lo urbano es muy reducida[2], y los conflictos derivados del crecimiento urbano o del turismo están muy localizados. Además de las dinámicas metropolitanas en Zaragoza, debemos referirnos a los espacios afectados por las dinámicas del turismo de nieve, con un mercado muy elevado de vivienda de segunda residencia: el valle del río Aragón (Jaca y las estaciones de esquí de Candanchú y Astún), el valle de Tena (con las estaciones de Panticosa y Formigal), el valle de Benasque (con la estación de Cerler), y, en menor medida, los pueblos turolenses vinculados a las estaciones de esquí de Gúdar y Javalambre.

A pesar de las importantes transformaciones experimentadas y de la mejora innegable en la calidad urbana de las ciudades y pueblos aragoneses, estos cuatro aspectos mencionados persisten sin corregirse. En el periodo 1970-2020 la población de Aragón ha crecido un 15,51%, pero prácticamente este crecimiento ha sido absorbido por la ciudad de Zaragoza y su entorno, que ha crecido un 45,85%. La provincia de Huesca ha mantenido su población, pero la de Teruel ha perdido un 22,78% de la población que tenía en 1970.

En resumen, el territorio aragonés presenta sustanciales diferencias urbanísticas: un espacio metropolitano y unos ámbitos turísticos sujetos a importantes transformaciones económicas, físicas y estructurales; unas ciudades medias dinámicas que mantienen sus constantes vitales; y, en las mismas coordenadas temporales, muchos núcleos despoblados en territorios vacíos, incapaces de suscitar economías que puedan reconducir la situación actual.

3. Marco normativo de la planificación territorial

Los problemas derivados del desequilibrio del sistema urbano en Aragón han sido puestos de manifiesto de manera reiterada por distintos autores (Bielza de Ory, 2010; Pemán, 2010), siendo numerosos los intentos para reequilibrar el territorio a través de distintas figuras de gestión

[1] La Red Natura 2000 está formada por las Zonas de Especial (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), y los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). Actualmente, la Red Natura 2000 en Aragón está constituida por 201 espacios, lo que supone 13 612 km² y el 28 % de su territorio.

[2] Las superficies artificiales representan tan solo el 1,01% del total, mientras que la media en España es del 2,48% del territorio.

		Población 1970-2021			Viviendas 2011		
Término municipal	**Provincia**	**2021 (1)**	**1970 (2)**	**Incremento %**	**Principales**	**No Principales**	**% NP**
Zaragoza	Z	681 430	467 223	45,85%	277 588	49 344	15,09%
Huesca	H	53 377	32 119	66,19%	20 786	7498	26,51%
Teruel	T	35 898	22 100	62,43%	13 218	5781	30,43%
Calatayud	Z	19 869	17 133	15,97%	8317	3296	28,38%
Utebo	Z	18 809	4121	356,42%	6778	1140	14,40%
Monzón	H	17 431	14 670	18,82%	6573	2039	23,68%
Barbastro	H	17 168	12 959	32,48%	7050	2017	22,25%
Ejea de los Caballeros	Z	17 062	14 777	15,46%	6362	2788	30,47%
Alcañiz	T	16 006	10 851	47,51%	6457	2424	27,29%
Fraga	H	15 119	10 134	49,19%	5279	993	15,83%
Cuarte de Huerva	Z	13 754	744	1748,66%	4079	1372	25,17%
Jaca	H	13 351	10 051	32,83%	5295	10 780	67,06%
Tarazona	Z	10 498	11 486	-8,60%	4395	2388	35,21%
Caspe	Z	10 168	9162	10,98%	3525	1664	32,07%
Conjunto T.M. > 10 000 hab.		**939 940**	**637 530**	**47,43%**	**375 702**	**93 524**	**19,93%**
% sobre Total Aragón		**70,57%**	**55,29%**		**69,72%**	**39,06%**	
Conjunto Provincia de Huesca		**223 995**	**221 761**	**1,01%**	**89 174**	**66 791**	**42,82%**
Conjunto Provincia de Zaragoza		**973 684**	**757 433**	**28,55%**	**393 589**	**116 628**	**22,86%**
Conjunto Provincia de Teruel		**134 259**	**173 861**	**-22,78%**	**56 108**	**56 026**	**49,96%**
Conjunto ARAGÓN		**1331 938**	**1153 055**	**15,51%**	**538 871**	**239 445**	**30,76%**

Leyenda: (1) _ Censo de población 2021 INE-IAEST(2) _ Censo de población 1970 INE-IAEST Fuente: IAEST Instituto Aragonés de Estadística. Consulta: Agosto 2024

Fig. 1 / Datos de población y viviendas en las ciudades de más de 10 000 habitantes y en el conjunto de Aragón

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Instituto Aragonés de Estadística, IAEST (Consulta: agosto 2024)

comarcal o regional. En la reciente ordenación del territorio pueden diferenciarse dos etapas: la primera, marcada por un impulso a partir de la Ley de 1992 -Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio-, y la segunda, a partir de la aprobación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, justificada tanto en la necesidad de adecuarla a los criterios y metodología de la Estrategia Territorial Europea como en la voluntad de intensificar y abundar en los instrumentos entre ordenación del territorio y urbanismo denominados inicialmente Proyectos Supramunicipales, y hoy Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (García-Álvarez, 2011; Ruiz-Varona, 2014). (Fig. 2).

De esta manera, la ordenación del territorio tuvo una primera etapa de especial intensidad y convencimiento y una segunda que resultó de escasa relevancia en parte por su excesiva

legislación	figura territorial	instrumento/Ley	municipio	año y actividad económica estratégica
Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial	Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón	Conjunto de Aragón	
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial	Plan de Ordenación de los Equipamientos Comerciales en Gran Superficie de la Comunidad Autónoma de Aragón	Conjunto de Aragón	
		TR de la Ley de Comarcalización de Aragón (Decreto legislativo 1/2006) y TR de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón (Decreto legislativo 2/2006, de 267 de diciembre)	Conjunto de Aragón	
		Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés	Comarcas de Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y Ribagorza	
		Decreto 205/2008, de 21 de octubre, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña	Comarca del Matarraña	
	Proyectos Supramunicipales	Plataforma Logística de Zaragoza (PLA-ZA)	Zaragoza	2001, Logística
		Parque Tecnológico de Reciclado López-Soriano (PTR)	Zaragoza	2002, Reciclado
		Central Térmica de ciclo combinado a gas en Castelnou (Teruel)	Castelnou (Teruel)	2002, Energía
		Ciudad del Motor de Aragón (Alcañiz)	Alcañiz (Teruel)	2003, Deporte
		Plataforma Logística-Industrial de Teruel (PLATEA)	Teruel	2004, Logística
		Plataforma Logística -Industrial y Centro de Transportes de Fraga	Fraga (Huesca)	2005, Logística
		Plataforma Logística-Industrial de Huesca (PLHUS)	Huesca	2006, Logística
		Aeródromo-aeropuerto de Teruel	Teruel	2008, Logística
Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón	Directrices Especiales de Ordenación Territorial	Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA)	Conjunto de Aragón	
		Decreto 165/2017, Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Depoblación	Conjunto de Aragón	
		Decreto 211/2018, de 3 de diciembre, del Camino de Santiago - Camino Francés a su paso por Aragón	Núcleos del Camino de Santiago (Huesca, Zaragoza)	
		Mapas de Paisaje	Comarcas	
	Proyectos de Interés General de Aragón (P.I.G.A.s)	Ampliación de la Estación de Esquí de Cerler	Cerler (Huesca)	2010, Deporte de la nieve
Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón		Ampliación de la Estación de Esquí de Valdelinares (Teruel)	Valdelinares (Teruel)	2011, Deporte de la nieve
		Implantación de una Plataforma Agroalimentaria en Épila	Épila (Zaragoza)	2019, Logística-Alimentación
		Implantación de centros de datos en la Comunidad Autónoma de Aragón a propuesta de Amazon Data Services Spain	El Burgo de Ebro, Villanueva de Gállego y Huesca	2020, Logística
		Implantación de un polígono de industrias de Tecnologías de la Información en Villanueva de Gállego	Villanueva de Gállego (Zaragoza)	2021, Logística
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		Nuevas actividades productivas, logísticas y de servicios en dos parcelas de propiedad pública, sitas en el polígono industrial de Malpica-Santa Isabel	Zaragoza	2023, Logística
		Implantación de un polígono de industrias de Tecnologías de la Información en Villanueva de Gállego	Villanueva de Gállego (Zaragoza)	2021, Logística
		Nuevas actividades productivas, logísticas y de servicios en dos parcelas de propiedad pública, sitas en el polígono industrial de Malpica-Santa Isabel	Zaragoza	2023, Logística

Fig. 2 / Legislación territorial en Aragón: Leyes y figuras de ordenación territorial

Fuente: Elaboración propia

ambición, y en parte por la falta de concreción inversora de sus previsiones. La ordenación del territorio en Aragón ha dejado el protagonismo a la planificación sectorial –Planes de Ordenación de Espacios Protegidos y Programas de Desarrollo Rural- y a los Proyectos de Interés General de Aragón, que se han manifestado como la vía de intervención en el territorio desde una dimensión y alcance regional.

La primera Ley 11/1992 de Ordenación del Territorio, que se inspiró en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en la Conferencia CEMAT de 1983, partió de una concepción similar al conjunto de normas que aparecieron en la misma época en el resto de Comunidades Autónomas. La idea de una visión supralocal del territorio que permitiera coordinar las diferentes políticas sectoriales bajo una idea del equilibrio territorial, y su materialización a través de unos instrumentos de carácter territorial denominados Directrices, constituyeron la base de la ley aragonesa, al igual que en el conjunto de normas autonómicas que aparecieron en aquella época. Así mismo, esta Ley anuncia lo que se consolidará con el tiempo como el instrumento de intervención a través de Proyectos de Interés General de Aragón.

Bajo la vigencia de esta Ley se aprobaron las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (DGOT), por Ley 7/1998, de 16 de julio, que contiene un adecuado diagnóstico de las fortalezas y debilidades del territorio aragonés y de su específico sistema de población pero carece de una incidencia concreta en las políticas territoriales y sectoriales y, por tanto, ineficaz como instrumento para equilibrar y dinamizar el territorio aragonés en gran parte por la excesiva ambición de objetivos y ausencia de una planificación vinculada a programas económicos públicos. (Fig. 3).

Durante este periodo, el pirineo aragonés fue objeto de atención territorial en cuanto espacio tensionado por el impulso dado a las estaciones de esquí, Candanchú y Astún en el valle del Aragón; Panticosa y Formigal en el valle de Tena; y Cerler en el valle de Benasque. La actividad inmobiliaria de segunda residencia fue muy intensa en los núcleos de estos valles y las revisiones de los documentos de planeamiento municipal contemplaban propuestas claramente expansionistas y desajustadas que la planificación territorial pretendía controlar.

A este objetivo responden la elaboración de las Directrices Parciales para cada una de las cuatro comarcas del pirineo aragonés (Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y Ribagorza) y la redacción de un Plan Especial para la protección del Pirineo, trabajos que finalmente se plasmaron en las vigentes Directrices Parciales del Pirineo Aragonés -Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón-.

Dentro de este mismo impulso se redactaron Directrices Parciales de otros ámbitos comarcales y las del Espacio Metropolitano de Zaragoza (DOT-EMZ), si bien únicamente se aprobaron las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña, aprobadas por Decreto 205/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón.

En todo caso, el contenido de las Directrices Parciales dista mucho de cumplir con su finalidad propia de ordenar el territorio, por los mismos motivos que las Directrices Generales al carecer de planes de acción concretos vinculados a los presupuestos de la Comunidad Autónoma. En realidad, dichas Directrices regulan en su mayor parte determinaciones específicamente urbanísticas, como usos, tipologías edificatorias, densidades, alturas o régimen del otorgamiento de licencias, etc., y por tanto con un contenido más propio de unas Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento urbanístico (en este caso, de ámbito comarcal).

La Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) marcó una segunda etapa en la ordenación territorial aragonesa justificada por el proceso de comarcalización del territorio aragonés, y en la necesidad de adaptar la legislación aragonesa a la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999), y a la Agenda Territorial Europea (Leipzig, 2007) -artículos 2 y 3-.

En la estela de la Estrategia Territorial Europea, la LOTA exige tanto a la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón –EOTA- como a las distintas Directrices que incluyan unos indicadores e índices para evaluar la evolución de la estructura territorial respecto al modelo propuesto -en el caso de la EOTA- y de la zona, actividad o elemento objeto de éstas -en el caso de las Directrices- (art. 18.3.c y 22.3.c), y un "sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa" (art. 28.f. LOTA).

No obstante, a pesar de este cambio de paradigma para lograr una ordenación del territorio eficaz, la EOTA no consiguió alcanzar este objetivo. A pesar de las previsiones legales sobre la necesaria conexión entre planificación territorial y programas, el sistema de indicadores, y evaluación de resultados, tampoco la segunda generación de directrices de ordenación territorial ha creado instrumentos eficaces para dirigir el territorio y corregir su secular desequilibrio por

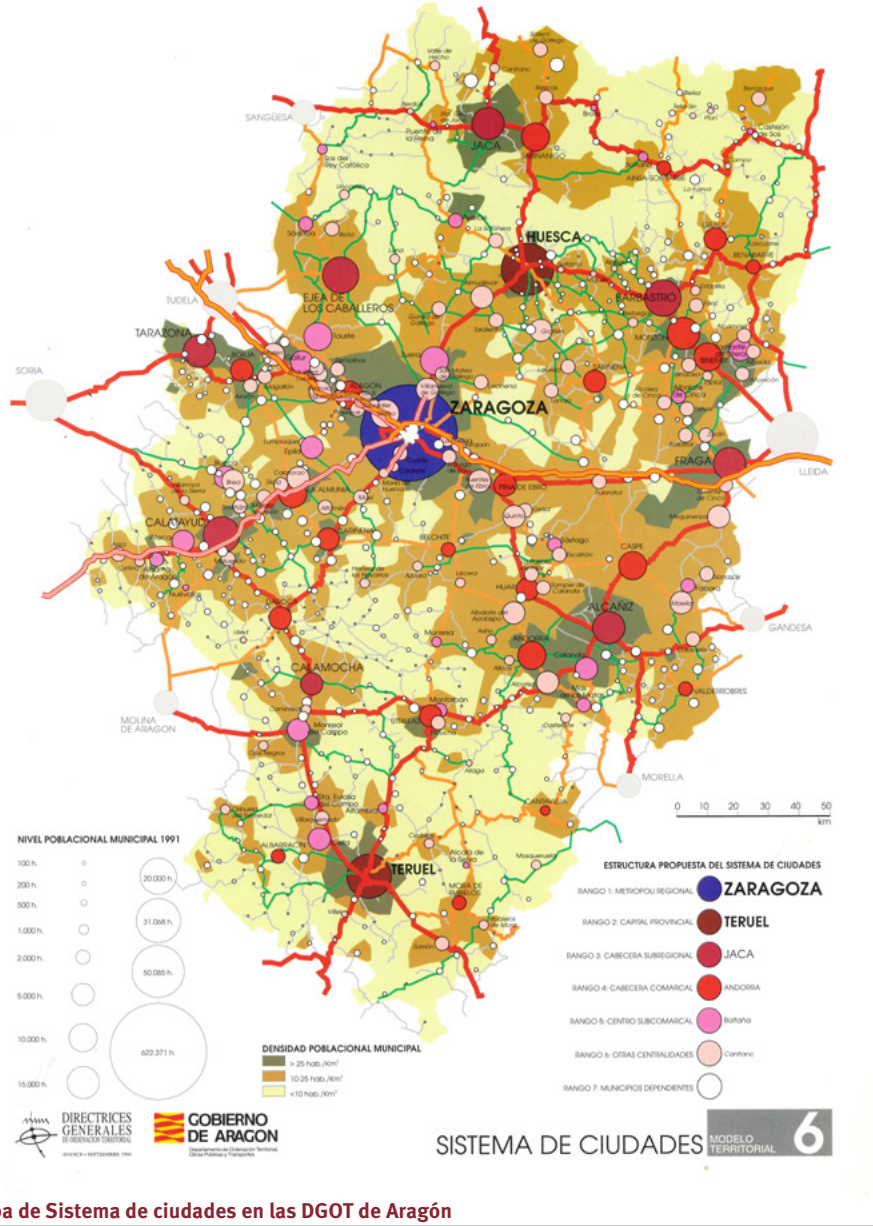


Fig. 3 / Mapa de Sistema de ciudades en las DGOT de Aragón

Fuente: Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón. Documento de Avance, 1994

similares defectos de exceso de ambición y ausencia de concreción de inversiones y evaluación de resultados.

Este escenario pone de manifiesto las enormes dificultades para adoptar una planificación integral del territorio, en unos términos que no son diferentes a los de otras Comunidades Autónomas y territorios. A esta situación ha contribuido la competitividad entre localidades y municipios vecinos y su correlativa y agónica lucha por la supervivencia del espacio aragonés, que no ha permitido la implementación de una verdadera ordenación territorial que responda a una visión complementaria de sus territorios y que permita la armonización y jerarquización de proyectos.

Entre las aportaciones más relevantes pueden considerarse la creación del Instituto Geográfico de Aragón y del Sistema Cartográfico de Aragón, y la elaboración de los Mapas de Paisaje previstos en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, que han permitido profundizar en una mejora del conocimiento del territorio aragonés, y contar con un instrumento útil que debería tener mayor proyección y desarrollo.

La ausencia de una eficaz gestión de la ordenación territorial se ha visto sustituida por la intervención en el territorio por parte de la Comunidad Autonómica a través de los grandes proyectos de incidencia territorial, en un primer momento denominados Proyectos Supramunicipales y posteriormente Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (Climent-López, 2024).

Desde los denominados Proyectos Supramunicipales hasta los más ambiciosos Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, estos instrumentos han permitido la implantación de actividades de gran escala desde la Comunidad Autónoma, desarrollando potencialidades del territorio de diferentes actividades económicas tales como circuitos de carreras de motor, estaciones de esquí, o actividades logísticas o aeroportuarias, ubicados en ámbitos y ejes en los que cabe inferir una intencionalidad territorial a fin de diversificar polos de centralidad y equilibrar el territorio aunque en ninguno de los casos responden a las previsiones concretas de los instrumentos sucesivos de ordenación territorial sino a las concretas oportunidades coyunturales económicas o empresariales.

Así, como puede apreciarse en la Fig. 2, en la etapa 1999-2009, los iniciales Proyectos Supramunicipales abarcaron proyectos como la ciudad del motor en Alcañiz (Teruel) y los proyectos de actividad logística en las ciudades de Huesca (PHLUS) y Teruel (PLATEA) además de Zaragoza (PLA-ZA), de manera que de las potencialidades que ofrece la localización del territorio aragonés se beneficiaron tanto Zaragoza como las otras dos capitales de provincia Huesca y Teruel, articulando así el eje norte-sur de la Comunidad. Estos centros logísticos fueron complementados con otra plataforma logística en Fraga (Huesca) potenciando el eje Este de la región que ha sido respaldado por otro centro logístico recientemente en Tamarite de Litera (Huesca), en el mismo límite territorial con Cataluña en un ámbito que tradicionalmente había sido objeto de escasa atención territorial.

A este mismo criterio de desarrollo territorial responden dos proyectos en la provincia de Teruel: el proyecto de aeropuerto de Teruel para la creación de un centro de reparación de aviones, que con el tiempo se ha consolidado como un potente centro dinamizador económico, y la Central térmica de 800 MW de ciclo combinado de gas natural en Castelnou (Teruel), en un entorno de declive territorial de esta provincia.

A partir de la aprobación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, estas intervenciones se potenciaron a través de un mayor contenido y alcance con los denominados Planes y Proyectos de Interés General de Aragón potenciando los centros de actividad turística del esquí tanto en Huesca (Cerler) como en Teruel (Valdelinares) y, como se ha indicado, un nuevo centro logístico ha sido objeto de aprobación en Tamarite de Litera en el este de la provincia de Huesca.

Como actividades implantadas por esta vía con relevancia en el entorno territorial y urbanístico, cabe citar las actividades de alimentación y tecnología como es el caso de la Plataforma Agroalimentaria en el entorno de Zaragoza, Épila (Zaragoza), la implantación de tres centros de datos en dos municipios del entorno de Zaragoza y en la ciudad de Huesca, promovidos por Amazon Data Services Spain, S.L. que responden a un criterio de oportunidad económica y no tanto de equilibrio territorial.

En definitiva, la intervención de la Comunidad Autónoma a través de estos instrumentos de naturaleza mixta entre la ordenación del territorio y urbanismo, con contenidos que abarcan desde la ordenación a la edificación, han canalizado en muchos casos proyectos públicos y particulares con efectos territoriales de muy distinto alcance y en todo caso se han manifestado como una potente y eficaz técnica de implantación en el territorio, pero en casi todos los casos al margen de las estrategias previstas en el planeamiento urbanístico del municipio afectado.

4. Marco normativo de la legislación urbanística en Aragón

En la legislación urbanística, en términos similares a la ordenación del territorio, cabe distinguir distintas fases cuyos hitos responden al marco legislativo vigente en cada una de ellas. En gran parte dichas etapas son comunes a otras Comunidades Autónomas, en especial como consecuencia de la Sentencia del Tribunal

legislación	instrumentos	planes urbanísticos destacables	año de aprobación
Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	Planes Generales	Plan General de Ordenación Urbana de Teruel (T)	1985, Ap. Ini. revisión 2024
		Plan General de Ordenación Urbana de Utebo (Z)	1990
		Plan General de Ordenación Urbana de Jaca (H)	1996
TR de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio)		Plan General de Ordenación Urbana de Calatayud (Z)	1998
		Plan General de Ordenación Urbana de Barbastro (H)	2000
		Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros (Z)	2000
Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. Decreto /2002, de 19 de febrero, Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo		Plan General de Ordenación Urbana de Cuarte (Z)	2000
		Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza (Z)	2001, TR 2008
		Plan General de Ordenación Urbana de Huesca (H)	2003
		Plan General de Ordenación Urbana de Monzón (H)	2006
	Régimen urbanístico de pequeños municipios		
	Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales		
Ley 3/2009, de 17 de Junio, de Urbanismo de Aragón			
Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la qu se modifica la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el quie se aprueba el TR de la Ley de Urbanismo de Aragón	Planes Generales	Plan General de Ordenación Urbana de Alcañiz (T)	2011
		Plan General de Ordenación Urbana de Caspe (Z)	2015
		Plan General de Ordenación Urbana de Tarazona (Z)	2021
	Planes Parciales Módulos de reserva		
	Directriz Especial de Urbanismo		
	Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)		

Fig. 4 / Legislación urbanística y planes generales más relevantes en Aragón

Fuente: Elaboración propia

Constitucional 61/1997 de 25 de marzo que conllevó la necesidad por parte de las Comunidades Autónomas de desarrollar un marco legislativo completo del régimen urbanístico.

En efecto, la Sentencia citada marcó el hito fundamental entre una primera fase o etapa en la que Aragón no dispuso de una Ley propia en materia de urbanismo, una segunda etapa a partir de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, sustituida posteriormente en lo que podría considerarse una tercera etapa por la Ley 3/2009, de 17 de junio, y la cuarta y última por la modificación sustancial de esta última en el año 2013 -Ley 4/2013, de 23 de mayo-. (Fig. 4).

En todo caso, más allá de algunas aportaciones concretas de cada bloque normativo al sistema legal del planeamiento urbanístico o los resultados realmente obtenidos de tales reformas, el conjunto de la legislación urbanística en Aragón ha mantenido el sistema de planeamiento con unos contenidos y funciones similares a la tradición urbanística española y sus aportaciones se han concretado en la necesidad de adaptar el régimen urbanístico al sistema de poblamiento caracterizado por pequeños municipios sin escala ni capacidad para contar con planeamiento urbanístico.

Por ello, desde el inicio del urbanismo aragonés, la normativa aprobada por la Comunidad Autónoma ha realizado sucesivas aportaciones que tuvieron por objetivo esencial, en una primera fase, dotar de un régimen urbanístico de carácter subsidiario a los pequeños municipios sin planeamiento y posteriormente adecuar el contenido material y documental del planeamiento general a la escala de pequeños municipios y flexibilizar el régimen urbanístico en el suelo no urbanizable, en las denominadas 'Zonas de borde' de los núcleos urbanos de pequeños municipios.

En efecto, Aragón no dispuso en una primera fase de un cuerpo legislativo completo del régimen urbanístico, ni siquiera de forma parcial en la estela de otras Comunidades Autónomas que regularon aspectos concretos del urbanismo tales como la disciplina urbanística o el suelo no urbanizable.

Dicha ausencia fue sustituida por unas Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales de Huesca, Zaragoza y Teruel[3], que aunque en algunos aspectos carecieron del rango normativo necesario para sus ambiciosos objetivos, su calidad en muchos de sus aspectos explica que a pesar de contar la Comunidad Autónoma hoy día con una legislación que regula la totalidad del régimen urbanístico y los correspondientes desarrollos reglamentarios, dichas Normas Subsidiarias se encuentren todavía vigentes y resulten de utilidad práctica o, incluso, que hayan alimentado los contenidos de las leyes posteriores.

La Ley 5/1999, de 25 marzo, urbanística de Aragón, aprobada a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional, recogió el sistema legal de planeamiento asentado en la cultura urbanística española, con un texto normativo claro y escueto limitado a la regulación de un marco jurídico de los instrumentos urbanísticos y el régimen del suelo, pero con expresa exclusión de cualquier pretensión de sustituir al ejecutivo o al planeador. El reglamento de desarrollo de la Ley[4] reguló con precisión los documentos y procedimientos de los diferentes instrumentos de planeamiento y entre sus aportaciones se encuentra una actualización de las reservas dotacionales del planeamiento de desarrollo (De la Cal & Pemán, 1998).

Desde el punto de vista del sistema de planeamiento, las aportaciones iniciales más relevantes respondieron a los dos problemas básicos del planeamiento en Aragón: en un extremo, la regulación de intervenciones a gran escala mediante proyectos supramunicipales y, en el otro extremo, las necesidades del planeamiento de los pequeños municipios adecuando el contenido del plan general a la figura de un 'plan general simplificado'.

La posterior Ley 3/2009, de 17 de junio, suprimió la regulación de los planes y proyectos de alcance supralocal que asumió la legislación en materia de ordenación territorial al considerar el legislador que dichos proyectos constituían una manifestación de la política de ordenación del territorio e introdujo cambios con el objeto de profundizar y agilizar la gestión urbanística pero sin incidencia relevante en el sistema de planeamiento (Calvo, 2012). La crisis inmobiliaria del año 2008 y su corta vigencia temporal -al ser objeto de una modificación sustancial en el año 2013- no permite valorar sus efectos reales.

En este período cabe resaltar la aportación –por su utilidad- a la práctica del planeamiento que ha supuesto la aprobación del Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, que mediante la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA) ha permitido homogeneizar la cartografía y la nomenclatura del planeamiento dotando a la elaboración y tramitación del planeamiento de una mayor claridad, seguridad y agilidad.

[3] Se redactan al amparo del artículo 70 del Real Decreto 1.346/1.976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Reguladora del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y con arreglo al artículo 90 y preceptos concordantes del Reglamento de Planeamiento. Las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial tuvieron los siguientes acuerdos de aprobación: Provincia de Zaragoza_Acuerdo de la Diputación General de Aragón de 19 de febrero de 1991; Provincia de Huesca_Acuerdo de la Diputación General de Aragón de 16 de abril de 1991; Provincia de Teruel_Resolución del Consejero de Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de 20 de mayo de 1991.

[4] Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

FIGURAS DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL VIGENTE EN LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE ARAGÓN								
PROVINCIA DE HUESCA	**nº municipios**		**nº habitantes (2021)**		**SP**	**PDSU**	**NNSS**	**PGOU**
Menos de 500 hab.	144	71,29%	30 113	13,44%	36	44	6	58
Entre 500 y 2000 hab.	45	22,28%	40 614	18,13%	1	6	3	35
Entre 2001 y 10 000 hab.	8	3,96%	36 822	16,44%	0	0	0	8
Entre 10001 y 20000 hab.	4	1,98%	63 069	28,16%	0	0	0	4
Más de 20000 hab.	1	0,50%	53 377	23,83%	0	0	0	1
	202		223 995		37	50	9	106
PROVINCIA DE TERUEL	**nº municipios**		**nº habitantes**		**SP**	**PDSU**	**NNSS**	**PGOU**
Menos de 500 hab.	196	83,05%	27 552	20,52%	47	81	5	63
Entre 500 y 2000 hab.	30	12,71%	25 410	18,93%	0	2	7	21
Entre 2001 y 10 000 hab.	8	3,39%	29 393	21,89%	0	0	0	8
Entre 10 001 y 20 000 hab.	1	0,42%	16 006	11,92%	0	0	0	1
Más de 20 000 hab.	1	0,42%	35 898	26,74%	0	0	0	1
	236	100,00%	134 259	100,00%	47	83	12	94
PROVINCIA DE ZARAGOZA	**nº municipios**		**nº habitantes**		**SP**	**PDSU**	**NNSS**	**PGOU**
Menos de 500 hab.	205	69,97%	55 372	5,69%	82	68	8	47
Entre 500 y 2000 hab.	54	18,43%	52 513	5,39%	1	4	8	41
Entre 2001 y 10 000 hab.	27	9,22%	94 209	9,68%	1	0	3	23
Entre 10 001 y 20 000 hab.	6	2,05%	90 160	9,26%	0	0	0	6
Más de 20 000 hab.	1	0,34%	681 430	69,98%	0	0	0	1
	293	100,00%	973 684	100,00%	84	72	19	118
Total ARAGÓN	**731**		**1331 938**		**168**	**205**	**40**	**318**
					22,98%	28,04%	5,47%	43,50%

Leyenda: SP_ Sin Planeamiento PDSU_ Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano NNSS_ Normas Subsidiarias municipales PGOU_ Plan General de Ordenación Urbana

Fig. 5 / Situación del planeamiento urbanístico municipal en Aragón

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Instituto Aragonés de Estadística (IAEST) y del Sistema de Información Urbanística de Aragón (SIUA)

Por último, de la Ley 4/2013, de 23 de mayo de Modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón y posterior texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón -Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio- cabe resaltar la recuperación de las 'Delimitaciones de suelo urbano' como alternativa a los 'planes generales simplificados' en pequeños municipios, con el objetivo de reducir la complejidad de la documentación y tramitación en municipios de esta escala, si bien dada la exigencia documental de estas Delimitaciones no han conseguido la pretendida simplificación instrumental.

Al igual que en las etapas anteriores, las aportaciones de mayor utilidad para el planeamiento tuvieron lugar en el desarrollo reglamentario

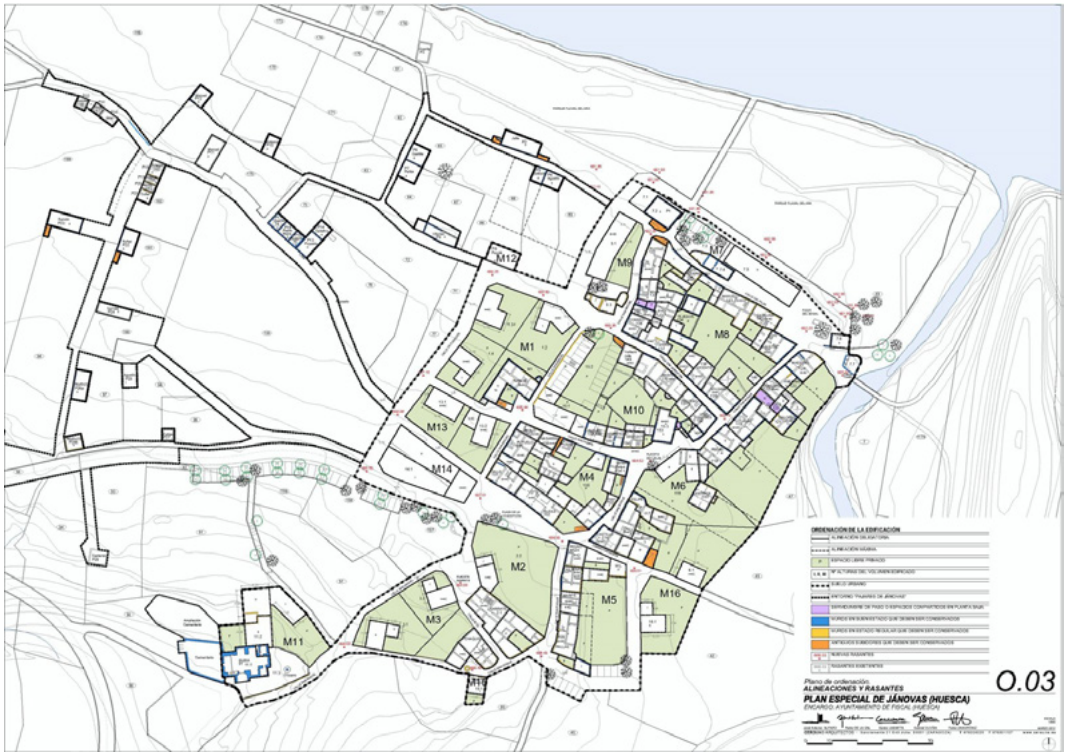


Fig. 6 / **Plano de Alineaciones y rasantes. Plan Especial de recuperación del núcleo de Jánovas (Fiscal, Huesca)**

Fuente: Archivo CEROUNO ARQUITECTOS SCP

como fue la actualización de la Norma Técnica de Planeamiento *-Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón-,* y la regulación de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que actualiza la normativa estatal e incorpora figuras como el agente rehabilitador acorde con los nuevos desafíos del urbanismo -Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón-.

En definitiva, la legislación urbanística en Aragón no ha planteado una alternativa al sistema de planeamiento asentado en la tradición urbanística española, ni ha generado por sí sola un determinado tipo de plan general o de desarrollo. Los planes generales han estado determinados por las coyunturas socioeconómicas generales y por las dinámicas existentes en el municipio. Y, por otra parte, tampoco ha logrado dotar de una mayor agilidad a los procedimientos de aprobación. Lejos de ello, la excesiva modificación de la legislación aragonesa ha constituido un obstáculo añadido dado que los planes en tramitación han tenido que ser adaptados a las sucesivas leyes y normas reglamentarias, lo que ha ralentizado el plazo entre el inicio de su redacción y su aprobación definitiva.

5. Urbanismo de pequeños municipios

En un contexto de atomización municipal, en los que el 75% de los municipios tienen menos de 500 habitantes, la mayoría de los municipios no contaba con planeamiento urbanístico en los años 80. Como se ha comentado en el apartado anterior, para cubrir esta situación se elaboraron Normas Subsidiarias y Complementarias Municipales de ámbito provincial, aprobadas en 1991. Su nivel y ámbito de aplicación debería ir reduciéndose progresivamente, a medida que los distintos términos municipales fueran aprobando instrumentos de planeamiento propios.

Y a pesar del ininterrumpido trabajo llevado a cabo por los municipios y por el Gobierno de Aragón, en la actualidad casi el 25% de los municipios aragoneses no cuenta con un documento de planeamiento urbanístico. Y casi el

30% de los municipios únicamente cuenta con un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, una figura que, en sentido estricto, no tiene naturaleza de plan urbanístico. Por otra parte, la mayor parte de los municipios con una población superior a 500 habitantes sí cuentan con un Plan General, muchos de ellos resultado de meras adaptaciones de anteriores Normas Subsidiarias Municipales, heredando de esta manera ámbitos y sectores muchas veces sobredimensionados y de difícil gestión. En estos municipios, de muy escasa o casi nula capacidad de gestión urbanística, los planes deben constituir un instrumento de sencilla aplicación, y evitar instrumentos de gestión urbanística que dificultan más que encauzan las iniciativas en la escala de los municipios más pequeños. (Fig. 5).

A la situación de una escasa dinámica económica y poblacional se suma el hecho, en muchos casos, de que gran parte de los pequeños núcleos de Aragón poseen un elevado interés patrimonial. De hecho, Aragón cuenta con más de 50 conjuntos históricos declarados que gozan de la máxima protección legal para garantizar la conservación de sus valores y su integridad. Podemos destacar el caso de la ciudad de Albarracín (T), que fue la primera ciudad de Aragón en ser declarada conjunto monumental[5]. La delimitación de este Conjunto Histórico y de su entorno se aprobó en 1997, y ese mismo año se aprobó el Plan Especial (Independiente) de otro conjunto interesante, el de la villa de Alquézar (H)[6]. Como otros muchos, estos dos municipios han encontrado en el turismo cultural y turismo activo un recurso para su revitalización. En ellos, el planeamiento de desarrollo, atento a las técnicas constructivas y materiales locales, y a los elementos a proteger, ha resultado también una interesante herramienta de recualificación urbana.

A la aludida situación de escasa cobertura del planeamiento urbanístico municipal, se le debe añadir la existencia de un número muy importante de localidades, ya que Aragón cuenta en sus 731 municipios con un total de 1748 núcleos de población, más de la mitad de ellos en la provincia de Huesca. Algunos municipios muy extensos del pirineo, como Jaca, Sabiñánigo o Fiscal, por ejemplo, cuentan con una treintena de núcleos. En estos municipios que cuentan con plan general y capacidad inversora, estos pequeños núcleos conforman un modelo alternativo al del núcleo principal del municipio, y se dotan de documentación urbanística específica, con catálogos de protección y ordenanzas específicas, atentas a sus consideraciones arquitectónicas y urbanas, con zonas de protección paisajística especial, etc.

Por último, existe un grupo de núcleos en circunstancias muy especiales: los núcleos deshabitados. Existe un número muy elevado, especialmente en la provincia de Huesca, resultado en muchos casos de las políticas hidráulicas llevadas a cabo en los años 60 del siglo XX. Sin una estrategia o directriz aprobada de carácter general para todos ellos, se han rehabilitado con éxito un número considerable con interesantes iniciativas[7], en las que ha sido vital la redacción de figuras intermedias, generalmente un Plan Especial de recuperación del núcleo (Marín, 2018). (Fig. 6).

6. Urbanismo de ciudades medias y pequeñas

El conjunto de ciudades medias y pequeñas de Aragón se presenta débil e insuficiente como escalón intermedio entre los pequeños municipios y la gran capital. Huesca capital apenas supera los 50 000 habitantes, y exceptuando Teruel, con 35 377 habitantes, el resto de ciudades son núcleos de pequeña entidad en el sistema español de ciudades medias y pequeñas, con población comprendida entre 10 000 y 20 000 habitantes. Pero en el territorio aragonés cumplen un papel trascendental como organizadoras de los servicios supracomarcales: hospitales y centros de salud, institutos, residencias de mayores, escuelas oficiales, conservatorios de música, estaciones de autobuses, etc.

En general, todas las ciudades pertenecientes a este nivel cuentan con una relativa 'cultura de plan urbanístico', y con una estructura administrativa y técnica suficiente para impulsar y desarrollar planes de ordenación e instrumentos de gestión urbanística. Como ciudades históricas han contado, ya desde las primeras décadas del siglo XX, con planes de reforma y extensión o con interesantes operaciones urbanas, y cuentan con planeamiento municipal aprobado en la

[5] Dicha declaración se llevó a cabo mediante el Decreto 1234/1961, de 22 de junio, del Ministerio de Educación Nacional (BOE, 20 de julio de 1961).

[6] Real Decreto 795/1982, de 28 de febrero, por el que se declara conjunto histórico artístico la villa de Alquézar (BOE, 22 de abril de 1982).

[7] En la provincia de Huesca podemos destacar las realizaciones llevadas a cabo por Sindicatos de trabajadores en Búbal, Morillo de Tou, y Ligüerre de Cinca; por entidades de tiempo libre en Griébal, o por iniciativas de los antiguos pobladores en Lanuza o Jánovas.

primera etapa de la democracia, en la década de los años 80. Generalmente, estos planes generales fueron revisados a finales de los años 90 como adaptación-revisión impulsada con la entrada en vigor de la Ley 5/1999, Urbanística.

Calatayud, Ejea de los Caballeros, Jaca, Monzón, Barbastro, Fraga, Calamocha, Alcañiz y Caspe son ciudades dinámicas, que mantienen una diversidad productiva importante, cada una de ellas con su personalidad diferenciada, y han experimentado crecimiento poblacional en las últimas décadas. Son ciudades con planes generales bien trazados, con una buena dotación de servicios públicos y espacios urbanos de calidad, y con desarrollos residenciales proporcionados, que han experimentado un crecimiento por la demanda de los territorios de su influencia comercial. El caso de Jaca, como ciudad turística que cuenta con un 67,06% de vivienda de segunda residencia es una excepción en este campo, ya que es ciudad turística de mayor alcance territorial.

La pérdida de la vida comercial y del atractivo como espacio residencial en los cascos históricos, muchos de ellos de traza medieval, es un tema común a estas ciudades. Especialmente preocupante es el caso de cascos históricos desplazados respecto de los nuevos centros y en condición de ladera (como Tarazona, Monzón o Calatayud, por ejemplo), y menos en el caso de Jaca, en el que el casco tiene una posición central en una llanura, y mantiene un elevado tono comercial. En la mayoría de estas ciudades se ha redactado un Plan Especial en los cascos que han tratado de corregir la tendencia hacia su vaciamiento. Los planes generales se han reforzado en los últimos años con otros planes sectoriales, como por ejemplo Planes de Movilidad Urbana Sostenible, Planes de Acción de la Agenda Urbana 2030 (Calatayud) o Planes Estratégicos de Desarrollo Local (como Barbastro 2030).

La condición de capital provincial es patente en Huesca y en Teruel, con sedes de las instituciones provinciales o delegaciones de ministerios o servicios. Son ciudades con un importantísimo poso histórico y cultural, que queda patente en sus cascos históricos. En el caso de Huesca, el plan general, aprobado en 2003, ha tenido un desarrollo fructífero y de calidad urbanística muy notable, con 7 Planes Especiales de Protección y Reforma Interior que abarcan, entre otras zonas, todo el Centro Histórico, y 4 Planes Especiales de Reforma Interior. Y se ha desarrollado suelo urbanizable previsto para el primer cuatrienio (plan parcial de los Sectores 1 y 2 del Polígono 25). La ordenación de las riberas del río Isuela o la peatonalización del Casco Histórico llevada a cabo en la pasada década han resultado exitosas, junto con otras operaciones recientes, como la reforma del paseo de Ramón y Cajal.

El caso de la ciudad de Teruel resulta una excepción en este conjunto de ciudades medias, ya que es la única que no ha conseguido, a pesar de reiterados y sucesivos intentos, revisar su plan general de la década de los 80. A pesar de ello, la ciudad ha acometido proyectos de envergadura, en el ámbito de la recualificación del casco histórico acometida con Fondos europeos y con importantes proyectos, como la remodelación del paseo del Óvalo y de la plaza del Torico, en los grandes proyectos (Dinópolis), o en la construcción de infraestructuras o equipamientos estructurantes (como la avenida de conexión de barrios o el Hospital). En julio de 2024 se ha aprobado inicialmente un documento de Adaptación-revisión, redactado por un equipo municipal dirigido por el arquitecto Javier Badesa (Badesa-Maestro & al., 2022).

7. Urbanismo de Zaragoza: tres planes generales 1968, 1986 y 2001

La declaración de Zaragoza como Polo de Desarrollo Industrial en 1964 catalizó el crecimiento cuantitativo poblacional y la transformación urbanística de la ciudad, ya que muchas industrias situadas en la primera corona de la ciudad tuvieron la necesidad, o encontraron entonces la oportunidad, de deslocalizarse, y emplazarse en los nuevos polígonos industriales (Cogullada, Malpica, etc.). El Plan General redactado por Emilio Larrodera y aprobado en 1968 confirma la apuesta por un desarrollo sin precedentes, con una estructura viaria y ferroviaria que capacita a los ejes de desarrollo metropolitano para un desarrollo industrial, y se rechaza ya de manera firme aquel modelo contenido y concéntrico que proponía el Plan General de 1959, redactado por José Yarza. En los años de vigencia del plan general de 1968, Zaragoza pasa de tener 303 975 habitantes en 1960 a tener 571 855 en 1980 (Ramos, 2009).

De este momento, la operación más trascendental para la ciudad de Zaragoza, es el salto a la 'margen izquierda del Ebro', un territorio que hasta entonces, por las afecciones de la dinámica del río y por su condición de espacio agrícola de primer orden, nunca había sido visto como espacio de crecimiento de la ciudad. Para resolver el problema de la llegada masiva de población trabajadora a la ciudad, en 1971 se

impulsa la Actuación Urbanística Urgente (conocida como ACTUR) de Zaragoza, que afectó a una superficie de más de 674 hectáreas con una capacidad de 30 000 viviendas, y correspondía con siete polígonos del Plan General.[8]

Se redactan al mismo tiempo un buen número de planes parciales que ordenan distintos sectores previstos, promovidos desde una visión estatal y ajustada a los contenidos de la Ley de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Es el caso del polígono de La Romareda y del polígono Universidad, y también de los planes de iniciativa privada, como la unidad residencial 'Parque Hispanidad' o el sector de 'Parque Miraflores'. Y, al mismo tiempo, un buen número de actuaciones residenciales, principalmente de vivienda unifamiliar, superan el tradicional ámbito de la ciudad y alcanza una extensión que salta a los municipios limítrofes (Sancho Martí, 1986).

En este escenario de crecimiento desbordado, en el que se abrió la puerta a un número muy importante de "Actuaciones aisladas" (operaciones especialmente habilitadas por el planeamiento para acoger iniciativas particulares con parámetros y planteamientos alejadas de una visión conjunta armonizadora), se llega a una etapa, los años 80, en la que se están poniendo en marcha lo que ha dado en llamarse los "planes de la democracia". Paradójicamente, aunque también es entonces cuando entra en crisis la confianza en el plan general como instrumento garante de un desarrollo coherente e integrador, este papel le corresponde en Zaragoza al Plan General de 1986[9].

Aunque el crecimiento urbano en los primeros años de este plan estuvo localizado en su mayor parte en las áreas nuevas desarrolladas mediante planes parciales anteriores, sí podemos hablar de una renovada forma de hacer planes e intervenir en la ciudad. Se va a intervenir desde el entendimiento del tejido urbano en la escala de barrio. Seguramente, fue determinante para ello el trabajo "Zaragoza: barrio a barrio", liderado por la arquitecta Elvira Adiego y realizado con un nutrido equipo de profesionales urbanistas como parte fundamental del trabajo informativo llevado a cabo en la revisión (Adiego & al., 1980).

Los trabajos de remodelación de zonas interiores van a ser importantes. Cabe citar la 'Operación Cuarteles', que desarrolla ámbitos estratégicos en posiciones centrales, como el Cuartel Hernán Cortés o los cuarteles de Sementales, junto al parque Bruil, o en ámbitos algo más exteriores, en Miralbueno. O también los planes llevados a cabo en zonas de transformación de zonas industriales, como por ejemplo en la margen izquierda, con actuaciones de tamaño mediano, como el plan parcial Parque Oriente (1990, 1281 viv.), el plan parcial del Sector 51-1/ Paseo de Longares (1993, 1195 viv.) o el plan parcial del sector Azucarera (2000, 1117 viv.). El Casco Histórico también es objeto de una importante intervención, mediante el Plan Integral para la recuperación del Casco Histórico de Zaragoza que mantuvo su vigencia durante dos cuatrienios concluyendo el año 2004 (Betrán, 2009).

A mediados de los años 90 se inicia la revisión del Plan General de 1986. En España se están llevando a cabo importantes proyectos de transformación urbana, y en Zaragoza se encuentra esta oportunidad para debatir sobre cuestiones de alcance estratégico, sobre el modelo de ordenación general. La puesta en marcha de la línea ferroviaria de Alta Velocidad Madrid-Barcelona, con la posibilidad, a su paso por Zaragoza, del soterramiento del trazado y el desmantelamiento de los talleres de clasificación de mercancías en Delicias, presenta una clara oportunidad para la recualificación de extensas zonas del contacto entre el centro, Delicias y Almozara. Se traslada la Estación del Portillo al emplazamiento actual de Delicias, y se desmantela el trazado de la línea ferroviaria que dará lugar al corredor verde Oliver-Valdefierro, que posibilitará posteriormente la formulación de la idea del 'Anillo Verde de Zaragoza' (AA.VV, 1993).

En este proceso de revisión del Plan General se cuestionan y modifican los trazados del Tercer y del Cuarto Cinturón, y se genera un consenso ciudadano, técnico y político sobre la conveniencia estratégica de apostar por la creación del parque lineal de las riberas del Ebro. Estos proyectos estratégicos, o 'proyectos de proyectos' van a integrarse en el modelo de ciudad contenido en la revisión del Plan General,

[8] El polígono del ACTUR se desarrolló en el tiempo a través de varios planes parciales: en 1970 la primera propuesta del plan parcial de los polígonos 46 y 47; en 1971, la segunda propuesta de este plan parcial. Las áreas 15, 16, 17, 18 y 19 fueron ordenadas por un plan parcial de 1977. En 1981-82 se reordenaron los volúmenes de la espina central, y unos años más tarde se redactaron Estudios de detalle, como el del Área 7, en 1985.

[9] Los trabajos de revisión del Plan General de 1968 se iniciaron en 1979, bajo la dirección del arquitecto municipal Manuel Ramos Martos. El 17 de mayo de 1984 se aprobó inicialmente la adaptación-revisión de aquel P.G.M.O., y la aprobación definitiva del Plan se produjo en 1986 (B.O.E: nº 122, 22 de mayo de 1986 y B.O.A. nº 50, 28 de mayo de 1986). En 1987 se llevó a cabo el cumplimiento de prescripciones de carácter normativo, y de carácter formal y de la documentación gráfica.

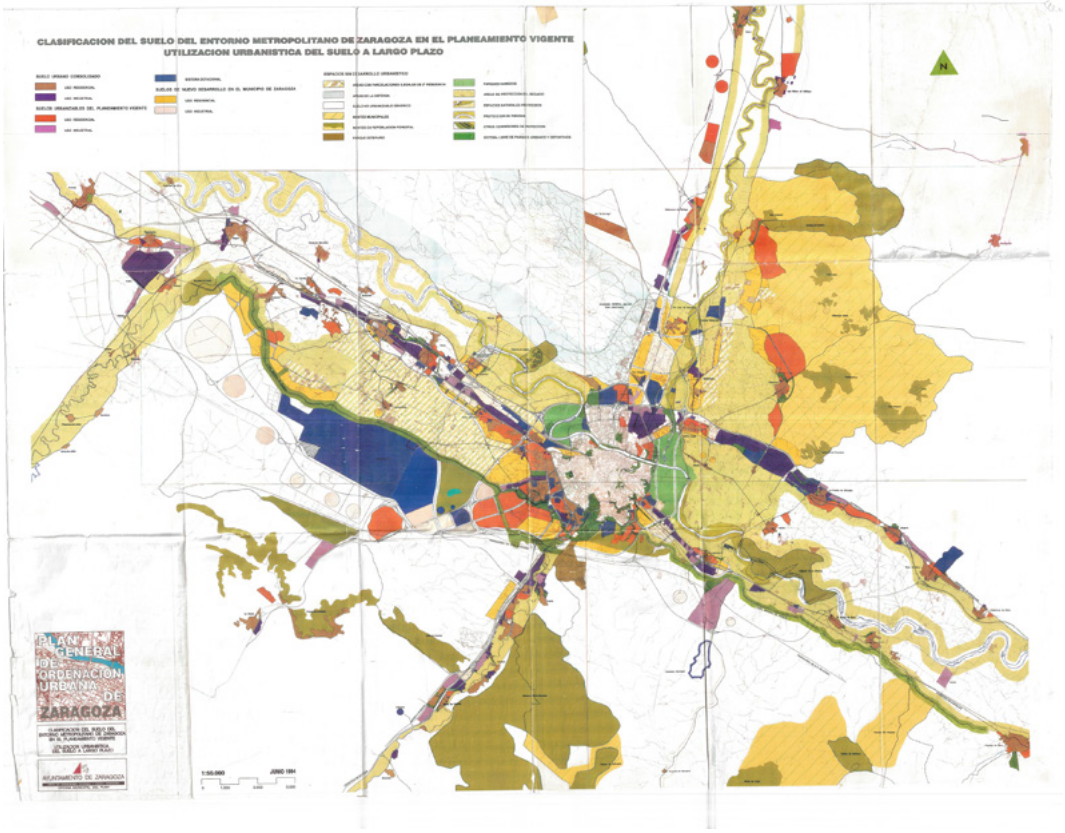


Fig. 7 / Clasificación del suelo del entorno metropolitano de Zaragoza en el planeamiento vigente. Utilización urbanística del suelo a largo plazo

Fuente: Oficina municipal del Plan. Ayuntamiento de Zaragoza. Junio, 1994

que se aprueba en 2001[10]. El desarrollo definitivo de estos proyectos se llevará a cabo en el marco de la organización de la Exposición Internacional ExpoZaragoza2008, y del fuerte impulso inversor de las actuaciones contempladas en el Plan de Acompañamiento de este evento internacional. (Fig. 7 y Fig. 8).

Con la aprobación del Plan General de 2001 se relanza el desarrollo urbanístico de una extensa orla que se ha dispuesto al sur del Canal Imperial de Aragón, que ya se había iniciado con desarrollos previstos en el PGOU 1986, como la urbanización Montecanal (138 ha, 2637 viv.) y Rosales del Canal (2001, 35 ha, 2330 viv.). Al sur de estos dos sectores se aprueba en 2003 el plan parcial para el sector 89/4 Valdespartera (243 ha, 9687 viv.), promovido mediante un convenio con el Ministerio de Defensa, propietario de estos terrenos. Y en 2004 se aprueba el sector 89/3 Arcosur, de excepcionales dimensiones (435 ha, 21 148 viv.). Junto a estos dos sectores residenciales, al oeste del Cuarto Cinturón se desarrolla como Proyecto Supramunicipal la Plataforma Logística de Zaragoza "PLA-ZA" (2001, 1311 ha). Y al este, en el espacio comprendido entre el Tercer y el Cuarto Cinturón, se desarrolla el sector 88/1 Parque Venecia (2005, 96 ha, 4103 viv.) y el sector del exitoso centro comercial Puerto Venecia.

Con todos estos desarrollos, la orla sur ha transformado en estas dos últimas décadas

[10] El plan general de ordenación urbana vigente en Zaragoza se aprobó definitivamente el 13 de junio de 2001 (BOA nº 71 de 13/06/2001), con texto refundido aprobado el 6 de junio de 2008 (BOA 30/6/2008). Fue redactado de oficio por los Servicios Técnicos del Area de Urbanismo, con un equipo dirigido por los arquitectos municipales Manuel Pérez Corzán, como coordinador general, junto con los también arquitectos municipales Carmelo Bosque Palacín y Ramón Betrán Abadía.

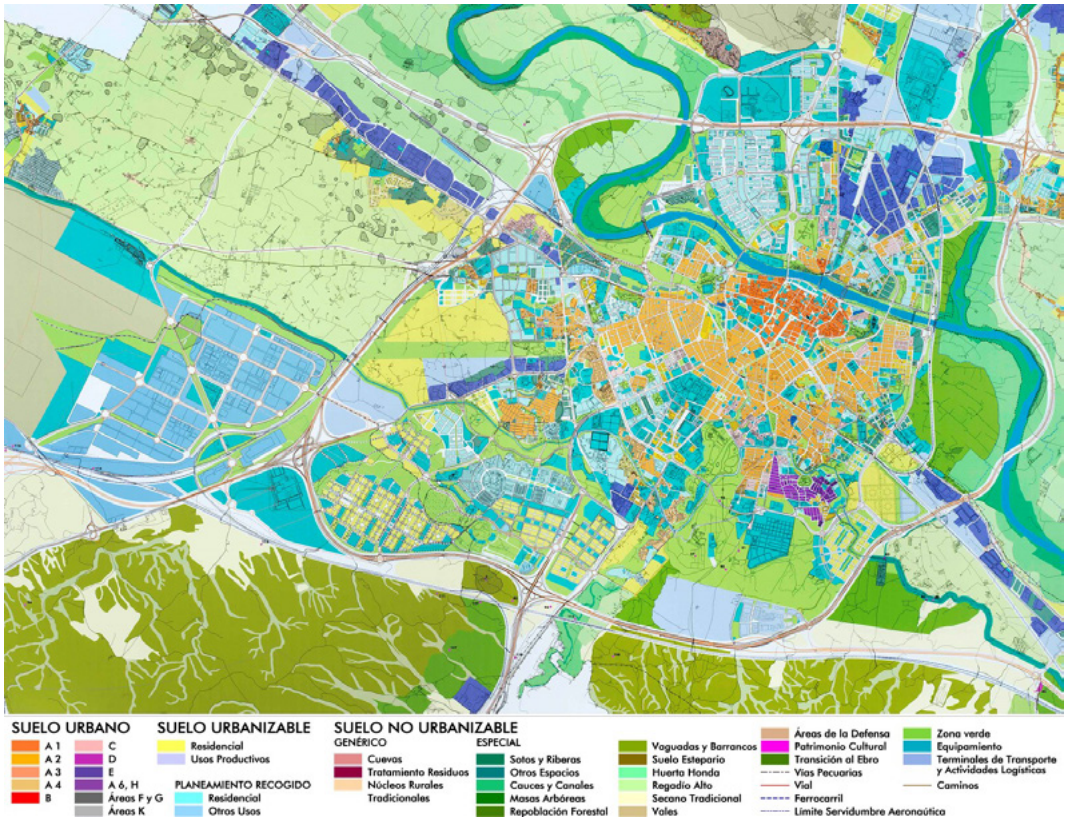


Fig. 8 / Estructura urbanística de la zona central del término municipal de Zaragoza en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) 2001

Fuente: Texto Refundido 2008 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Zaragoza

una franja de unos 13 kilómetros al sur del Canal Imperial, urbanizando unas 950 hectáreas de suelo residencial, con capacidad para unas 40 000 viviendas, y más de 1300 hectáreas para usos logísticos en la Plataforma Logística de Zaragoza.

En el conjunto de la ciudad, se ha transformado urbanísticamente una dimensión solo comparable al momento de la urbanización del ACTUR. En las dos décadas anteriores a la irrupción de la crisis de 2008, el área urbana de Zaragoza conoce unos crecimientos urbanísticos, residenciales y demográficos elevados, tanto en la periferia metropolitana, pero sobre todo en la ciudad central: "mientras la población del conjunto del área urbana ha crecido el 19%, los nuevos suelos artificiales se incrementan el 71%" (De Miguel, 2014). Aun así, sus previsiones de crecimiento no están ni mucho menos agotadas, pues tiene capacidad para 64 000 licencias más y hay que tener en cuenta que como dato medio se conceden unas 1800 al año.

Actualmente, el Plan General de 2001 cuenta con más de 200 modificaciones puntuales aprobadas. Pero sí es necesario dar un impulso estratégico a la ciudad, e integrar cuestiones que han quedado paralizadas, como por ejemplo la vertebración este-oeste, las actuaciones de regeneración de los barrios de la primera corona cuyos planes de barrio alcanzaron tan solo el nivel de Avance, o la sempiterna cuestión de la vertebración metropolitana.

8. Consideraciones finales

El sistema urbano-poblacional de Aragón, desequilibrado y desajustado, ha dificultado la búsqueda de soluciones integradas, y las técnicas de ordenación del territorio y urbanísticas

desarrolladas no han respondido a un sistema coordinado de planificación supralocal y planeamiento urbanístico. La ausencia de programas económicos en los instrumentos de ordenación del territorio explica la falta de una incidencia efectiva en el territorio y en los propios contenidos de los planes urbanísticos. En sustitución de una ordenación territorial ineficaz, la Comunidad Autónoma ha intervenido en el territorio a través de los denominados Proyectos de Interés General de Aragón, con importantes efectos económicos, pero sin lograr una ordenación integrada en la ordenación urbanística de los municipios afectados.

El caso de Zaragoza y su entorno constituye un buen ejemplo de la ausencia de esta integración. La situación de Zaragoza, su población y extensa superficie territorial, en comparación con la pequeña escala de los municipios de su entorno, ha sido un argumento reiteradamente utilizado para no afrontar una planificación integrada del espacio metropolitano. Al mismo tiempo, la magnitud de los desarrollos urbanísticos y de las operaciones urbanas acometidas en la ciudad, muchas veces con participación del Estado, ha reforzado el papel de la capital regional, como elemento atractor y dinamizador del conjunto de la región.

El marco normativo urbanístico aragonés ha estado caracterizado por su continuidad en el sistema legal del planeamiento, y las aportaciones concretas se encuentran en las previsiones de planes adecuados a pequeños municipios, y en especial en la recuperación de las Delimitaciones de Suelo Urbano. El desarrollo y ejecución de los planes ha dependido más de las dinámicas locales que de las determinaciones concretas contenidas en los mismos.

Así, en relación con el recorrido experimentado en las figuras de planeamiento urbanístico municipal, cabe diferenciar dos situaciones. Por un lado, en las ciudades medias y en las capitales de provincia, los planes generales en los años 80 y 90 constituyeron el eje fundamental de las políticas urbanas. Sin embargo, en las dos últimas décadas, el planeamiento ha perdido ese rol por la complejidad del propio sistema de aprobación y tramitación. La rigidez de las figuras de planeamiento pone de manifiesto la dificultad para adaptarse a los nuevos retos urbanos, como por ejemplo los relacionados con la movilidad sostenible, con los cambios en las actividades comerciales, con la infraestructura verde o con necesaria adaptación al cambio climático, etc. Sin dejar de ser esenciales para la gestión y el funcionamiento urbanístico, lo sectorial gana la partida en los aspectos estratégicos.

Por otro lado, en relación con los pequeños municipios con escasa o nula dinámica de crecimiento, puede afirmarse que los planes generales han puesto de manifiesto un desajuste entre sus propias previsiones y las necesidades concretas en materia edificatoria o de pequeñas intervenciones en la gestión urbanística.

Con excepción del sistema de las ciudades medias y pequeñas, que mantiene una alta capacidad de planificación y de gestión urbanística, en los pequeños municipios (en gran parte con población inferior o 'muy inferior' a 500 habitantes) el Plan General (o la Delimitación del Suelo Urbano, en muchos casos) no constituye una demanda local y responde en gran medida a un interés de la Comunidad Autónoma.

Por último, la complejidad documental y procedimental de los planes ha conllevado la dificultad creciente para impulsar la redacción y aprobar revisiones del planeamiento general, por lo que el panorama más reciente se caracteriza por la profusión en la redacción de modificaciones aisladas del planeamiento. Es una tendencia del urbanismo aragonés, que participa de la situación general española de pérdida de la función histórica de la planificación urbanística como eje de las políticas urbanas.

9. Bibliografía

Adiego, E. & al. (1980): *Zaragoza Barrio a Barrio. Libro 1. San José-Las Fuentes. Libro 2: La Almozara-Delicias. Libro 3. Casco Viejo-Ensanches-Casablanca. Libro 4. Arrabal, Oliver, Valdefierro, Torrero. Barrios rurales*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza y Federación de Asociaciones de Vecinos de Zaragoza.

AA.VV., (1993): *Zaragoza mira al futuro. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana. Documento de criterios, objetivos y soluciones generales*. Ed. Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza.

Badesa-Maestro, J. & al. (2022): Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Teruel: ¿a la tercera va la vencida?, Madrid: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, ISSN (E) 2659-3254, ISSN (P) 1133-4762, Vol. LIV, nº 211, pp. 221-254.

Betrán Abadía, R. (2009): La evolución de Zaragoza de 1986 a 2008: reforma y expansión, en Marco Fraile, R., Buil Guallar, C. (eds.), *Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y Urbanismo*, Zaragoza, Delegación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, pp. 287-339.

Bielza de Ory, V. (2010): La ordenación del territorio en Aragón enfoques e instrumentos, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, ISSN-e 2340-0129, ISSN 0210-5462, Vol. 47, Nº 2, 2010 (Ejemplar dedicado a: El estado de la Ordenación del Territorio en España), pp. 347-377.

Calvo Miranda, J.L. (2012): Las actuaciones de dotación en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, *Revista Aragonesa de Administración Pública,* nº 39-40, Zaragoza, pp. 293-315.

Climent-López, E. A. (2024): Posibilidades y límites de la ordenación territorial mediante instrumentos especiales: el caso de Aragón, Madrid: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, ISSN (E) 2659-3254, ISSN (P) 1133-4762, Vol. LVI, nº 219, pp. 49-70.

De La Cal, P. & Pemán, I. (1998): Estándares dotacionales: Una reflexión en torno al planeamiento de desarrollo en Aragón, Madrid: *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, ISSN-e 2659-3254, ISSN 1133-4762, págs. 665-685.

De Miguel, R. (2014): Metamorfosis urbana de Zaragoza, *Biblio 3W, revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. XIX, nº 1.083, 25 de julio de 2014.

García-Alvárez, G. (2011): El planeamiento urbanístico supramunicipal en Aragón: de las Normas Subsidiarias provinciales a la Directriz de Urbanismo, *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 38.

Marín Gavín, S. (2018): Pueblos recuperados en el Alto Aragón. Huesca: Diputación Provincial de Huesca.

Pemán I. (2010): Ordenación del territorio (Capítulo 60): José Bermejo Vera (Dir.), Fernando López Ramón (Dir.); Tratado de Derecho Público Aragonés: Cizur Menor (Navarra): *Civitas,* 2010 ISBN: 978-84-470-3473-4, pp. 1707-1742.

Ramos, M. (2009): La evolución de Zaragoza de 1960 a 1986: del milagro español a la democracia, en Marco Fraile, R., Buil Guallar, C. (eds.), *Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y Urbanismo*, Zaragoza, Delegación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, pp. 249-285.

Ruiz-Varona, A. (2014): Planeamiento supramunicipal y construcción del territorio aragonés, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, España, *Bitácora*24 (2) 2014, pp. 31-41.

Sancho Martí, J. (1986): *El espacio periurbano de Zaragoza.* Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Zaragoza.

10. Referencias normativas y jurisprudencia

Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio. *Boletín Oficial del Estado* núm. 16, de 19 de enero de 1993, páginas 1232 a 1246. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-1260

Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 170, de 15 de julio de 2009, páginas 59283 a 59310. https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2009/06/22/4

Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 281, de 20 de noviembre de 2014, páginas 94806 a 94828. https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2014/10/23/8

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. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 225, de 20/11/2015.

Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 216, de 9 de septiembre de 1998, páginas 30514 a 30553. https://www.boe.es/eli/es-ar/l/1998/07/16/7

Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 149, de 30/12/2006, páginas 17220 a 17237. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2006-90038

Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 149, de 30 de diciembre de 2006, páginas 17238 a 17244. BOA-d-2006-90251. https://www.boa.aragon.es/eli/es-ar/dlg/2006/12/27/2/dof/spa/html

Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* . núm. 243 de 12/12/2014, páginas 39050 a 39375. https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=826167423232

Decreto 165/2017, Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. *Boletín Oficial de Aragón* nº 214 de 8/11/2017, páginas 30445 a 30703. https://www.boa.aragon.es/cgibin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=987281220505

Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. *Boletín Oficial del Estado* núm. 95, de 21 de abril de 1999, páginas 14765 a 14801. https://www.boe.es/eli/es-ar/l/1999/03/25/5

Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios. *Boletín Oficial de Aragón* . núm. 28 de 06/03/2002, páginas 2318 a 2353. https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=406283380202&type=pdf

Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 170, de 15 de julio de 2009, páginas 59123 a 59282. https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2009/06/17/3

Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* núm. 170, de 15 de julio de 2009, páginas 59123 a 59282. https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2009/06/17/3

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. *Boletín Oficial de Aragón* núm. 140, de 18 de julio de 2014, páginas 22949 a 23070.
https://www.boe.es/ccaa/boa/2014/140/d22949-23070.pdf

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 25 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 99, de 25 de abril de 199, páginas 3 a 126. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872

11. Listado de Acrónimos/Siglas

ACTUR	Actuación Urbanística Urgente
DGOT	Directrices Generales de Ordenación Territorial
DOT-EMZ	Directriz de Ordenación Territorial-Espacio Metropolitano de Zaragoza
EOTA	Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón
IAEST	Instituto Aragonés de Estadística
LOTA	Ley de Ordenación del Territorio de Aragón
NOTEPA	Norma Técnica de Planeamiento de Aragón
PLA-ZA	Plataforma Logística de Zaragoza
PHLUS	Plataforma Logística de Huesca
PLATEA	Plataforma Logística de Teruel
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
SIUA	Sistema de Información Urbanística de Aragón
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 941-956
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.23

CC BY-NC-ND

La ordenación del territorio de Extremadura en las últimas décadas

Fernando Ceballos-Zúñiga-Rodríguez

Arquitecto Jubilado
Jefe de servicio de Ordenación del Territorio hasta febrero de 2023
Junta de Extremadura

Resumen: La constitución de la Junta de Extremadura en el año 1983, trajo consigo la creación de una dirección general que asumiría las competencias en Urbanismo y Ordenación del Territorio. En aquellos momentos los planes urbanísticos eran poco accesibles y su aprobación, despertaba poco interés. Poco a poco, el Urbanismo fue cogiendo peso e importancia para las administraciones y, en general, para los ciudadanos, mientras que la Ordenación del Territorio apenas se desarrollaba. El paso natural a la ordenación del territorio, se inició con la aprobación de la primera ley autonómica, en el año 2001, y se fue consolidando con la redacción, tramitación y aprobación del planeamiento territorial. Actualmente, Extremadura cuenta con varios planes territoriales vigentes, así como con un buen número de planes territoriales y con unas Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito regional, en tramitación.

Palabras clave: Ordenación del Territorio; Extremadura; Urbanismo; Planeamiento regional, Planeamiento comarcal.

The territorial planning of Extremadura in recent decades

Abstract: The establishment of the Junta de Extremadura in 1983 led to the creation of a General Directorate that would assume responsibilities in Urban Planning and Territorial Planning. At that time, urban plans were not very accessible, and their approval generated little interest. Gradually, urban

Recibido: 19.09.2024; Revisado: 10.01.2025
Correo electrónico: fczr11@gmail.com; N.º ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2388-6420

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

planning gained weight and importance for administrations and, in general, for citizens, while territorial planning barely developed. The natural progression towards territorial planning began with the approval of the first regional law in 2001 and was consolidated through the drafting, processing, and approval of territorial planning instruments. Currently, Extremadura has several territorial plans in effect, as well as a significant number of territorial plans and regional-level Territorial Planning Guidelines under development.

Keywords: Territorial Planning; Extremadura; Urban planning; Regional planning; Subregional planning.

1. Introducción

Es evidente que desde que el hombre ocupa el territorio extremeño, de una u otra forma, ha ido organizándolo según sus necesidades. Las distintas culturas que han pasado por él, nos han dejado la huella de su actuación.

Desde hace muchos años, se diseñan y materializan carreteras, ferrocarriles, tendidos eléctricos y otras infraestructuras, que lo estructuran. También se ha decidido y se decide donde implantar los distintos servicios, que uso y ocupación se le da al suelo, que política agrícola se desarrolla, como se organizan o mancomunan los municipios, o dónde se sitúa la capital de la comunidad autónoma. Podríamos seguir con una relación de actuaciones que se han realizado y se realizan, que nos podría llevar a la conclusión, de que evidentemente ha existido y existe una ordenación material del territorio extremeño.

Normalmente, la ordenación que hace cada institución, la hace teniendo en cuenta sus propios objetivos, sin tener mucho en cuenta los objetivos de otras instituciones con competencias, que también inciden en el mismo territorio. Ello ha llevado, en ocasiones, a incongruencias, descoordinaciones e incluso contradicciones. Podemos decir que, en estos casos, se ha hecho y se hace una ordenación sectorial del territorio.

En cuanto a los Municipios, la ordenación que habitualmente se ha hecho de su término municipal, se realiza desde el punto de vista de cada uno de ellos. No es raro, por lo tanto, encontrar importantes descoordinaciones, e incluso discrepancias, al intentar componer la ordenación establecida en territorios de términos municipales colindantes, cuando la realidad territorial es la misma. Cabe afirmar, en estos casos, que se ha hecho y se hace una ordenación del territorio con una visión local.

Esta situación, planteó la conveniencia de reflexionar sobre el territorio de manera global y la necesidad de abordar la ordenación del territorio de forma integrada, coordinando las actuaciones de las distintas instituciones con competencias en la materia, a fin de dar un sentido coherente y unitario a la ordenación planteada. Podríamos hablar, en este caso, de una visión integral de la ordenación del territorio, que redundaría en beneficio, tanto de las administraciones implicadas, como de empresas y ciudadanos.

2. El Planeamiento Urbanístico en los inicios de la Junta de Extremadura

La Junta de Extremadura se constituyó en el año 1983. En aquellos momentos, el acceso a los planes urbanísticos, aprobados y en vigor, era difícil, pues sólo había documentos en papel, que estaban guardados en algún cajón del correspondiente Ayuntamiento, y de los que la Junta de Extremadura tenía también algún ejemplar, guardados en los correspondientes archivos de las Comisiones Provinciales de Urbanismo o en los expedientes de contratación, en el caso de que hubieran sido contratados por la propia Junta de Extremadura.

La dirección general con competencia en materia de Urbanismo se fue conformando con personas con las que ya se contaba en la Preautonomía, con personas transferidas del Estado y con nuevas incorporaciones, mediante procesos selectivos.

Diariamente había que informar numerosos expedientes de planes y proyectos que llegaban a la Dirección General. Como requisito básico para poder realizar dichos informes, se entendió que era imprescindible poder contar con un archivo con el planeamiento urbanístico en vigor de las dos provincias extremeñas (Badajoz y Cáceres) y unas tablas, en principio, hechas a

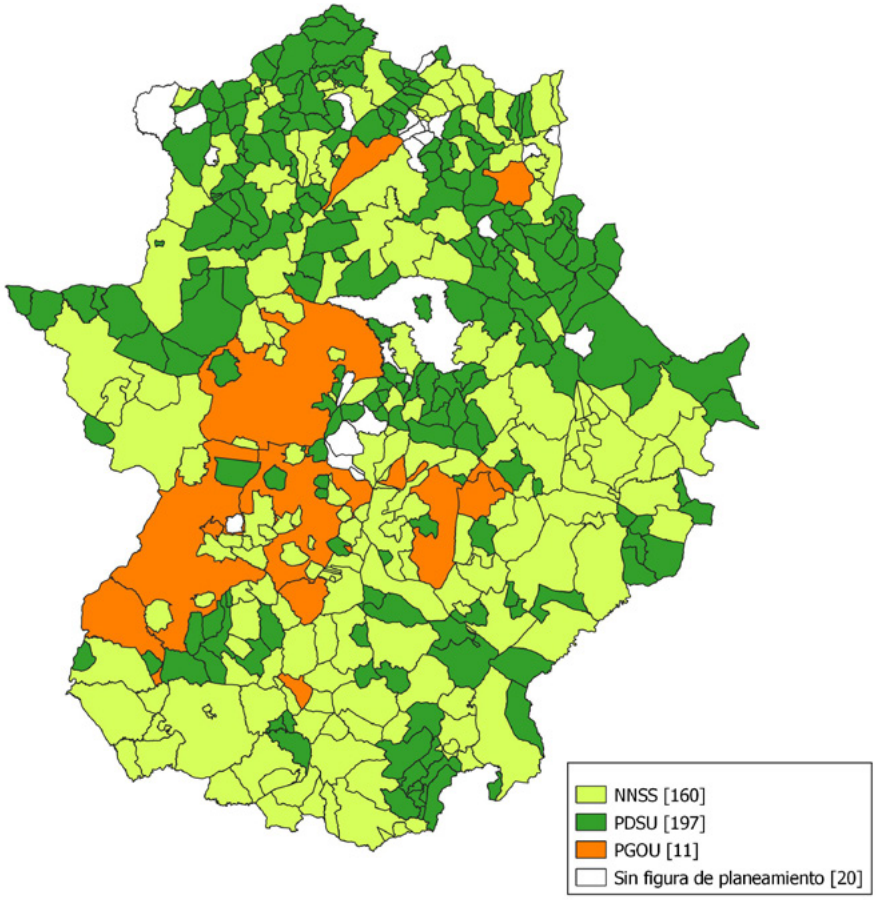


FIG.1 / **Planeamiento urbanístico vigente a fecha 1 de enero de 2000**

Fuente: SITEX (Sistema de Información Territorial de Extremadura)

mano, con los datos administrativos de la tramitación del planeamiento vigente, en tramitación y derogado.

Con el tiempo, se fue dando el salto al mundo digital. Primero se creó una aplicación para controlar y difundir vía web los trámites de aprobación de los distintos planes. Posteriormente, se comenzaron a escanear los documentos técnicos de los planes y a difundirlos, ligados a dicha aplicación. Por último, se desarrolló una aplicación para redactar los planes urbanísticos en formato digital desde su origen y se empezaron a redactar con ella, facilitándose así, su difusión y su consulta universal, vía web.

Si bien, la aprobación de los instrumentos de Planeamiento Urbanístico, despertaban poco interés en los primeros años, poco a poco, el Urbanismo fue cogiendo peso e importancia para las administraciones públicas y ciudadanos, en general.

En esta primera época, la Ordenación del Territorio (OT) como técnica específica de planificación, era prácticamente inexistente en Extremadura. Únicamente habría que señalar que en diciembre de 1996 se concluyó la redacción del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) del Área de Influencia del Embalse de Alange, enmarcado en las clases de Planes de Ordenación establecidas en la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 y en su Reglamento de Planeamiento de 1978. Sin embargo, este PDTC no llegó a aprobarse, en gran medida, debido a qué, en el año siguiente, se dictó la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declaró inconstitucionales y nulos un buen número de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación

Urbana estatal. Sin embargo, las determinaciones de este PDTC, debido a las tareas de difusión y a las reuniones que se hicieron con los responsables municipales, fueron tenidas en cuenta en planes urbanísticos municipales que se aprobaron, con posterioridad, en su ámbito territorial. Por ello, la ordenación prevista en el PDTC se produjo, curiosamente, a través de la de distintos planes municipales.

Por último, hay que señalar que, en Extremadura, la parte urbanizada es mínima, menor del 2% de su superficie regional. Por ello, una de las tareas fundamentales del planeamiento urbanístico municipal era ordenar el territorio del término municipal correspondiente, pues es en ese territorio, donde se desarrolla una parte importante de las actividades de ese municipio. Ahora bien, el punto de vista de dicha ordenación, era, como se dijo antes, con una óptica local.

3. Del Urbanismo a la Ordenación del Territorio

Una vez consolidado el Urbanismo como disciplina y redactados los planes de la mayoría de municipios de Extremadura, se aprobó la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que integró las ordenaciones territorial y urbanística en un sistema único de Planificación. Dicha Ley estableció un sistema de planificación supramunicipal constituido, de un lado, por las Directrices de Ordenación Territorial (DOTEX) y los Planes Territoriales (PT), con la función de velar por una ordenación y organización racionales del territorio, y, de otro lado, por los Proyectos de Interés Regional (PIR), establecidos como instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física y funcional supramunicipal.

En este nuevo contexto, la Dirección General con competencia en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio (DGUOT), comenzó a trabajar con el objeto de asimilar, redactar y tramitar estos nuevos instrumentos de ordenación del territorio.

3.1. Punto de partida

En primer lugar, la DGUOT empezó a recabar información, lo más veraz posible, del territorio extremeño, de lo que ocurría en él, y a sistematizarla, para, posteriormente, explotarla mediante diferentes herramientas. Se dieron los siguientes pasos:

3.1.1. La obtención de la cartografía y ortofotografía básica del territorio extremeño

El objetivo era captar la realidad territorial a través de la ortofotografía y obtener su interpretación y simplificación a través de la cartografía. Esta información es básica para poder, posteriormente, plasmar sobre ella el resto de información y la ordenación territorial.

3.1.2. La obtención de otra información territorial relevante a través de informes, estudios y análisis, ya sea de los distintos organismos competentes o mediante la realización de estudios territoriales generales o temáticos

La información territorial de la que se disponía era muy diversa, obtenida de distintos organismos públicos y privados, entre los que caben destacar los trabajos realizados por la Universidad de Extremadura y por los distintos departamentos de la administración autonómica, central y local, todos ellos, de gran calidad. La propia DGUOT redactó diversos estudios territoriales, entre los que merece la pena mencionar los siguientes documentos:

a) Análisis de las Transformaciones Territoriales de Extremadura.

b) Estudio territorial sobre el Potencial Turístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

c) Estudio territorial sobre Espacios y Activos Naturales y del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

d) Estudio del Sistema de ciudades de Extremadura.

e) El agua en Extremadura. Estado de la cuestión.

f) Análisis integrado de Riesgos Naturales e Inducidos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

g) Calidad de vida en el Sistema Urbano Extremeño.

h) Estudio sobre las Parcelaciones, Urbanizaciones y Edificaciones en el Suelo No Urbanizable de Extremadura y el Distrito de Évora.

3.1.3. Sistema de Información Territorial

Con todos los datos recabados, se procedió a modelizar y parametrizar la información e implementarla en un Sistema de Información Territorial, que permitiera su superposición y explotación, con el fin de conocer la realidad territorial en un determinado momento y poder realizar simulaciones, que ayuden a predecir las consecuencias de las actuaciones que pudieran llevarse a cabo en el territorio y así, ayudar a la toma de decisiones, al respecto.

Con el tiempo, se consiguió contar con:

a) Información básica y temática actualizada.

b) Herramientas que aportan los avances informáticos, tales como la Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura (IDEEX) y el Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEX), que serían muy útiles para dar difusión a todo el proceso de participación, tramitación, aprobación y a los propios instrumentos que Ordenación del Territorio que entrasen en vigor.

3.2. Forma en que se abordaron los trabajos

Con un conocimiento detallado del territorio y con la mejora de la circulación de la información, propiciada por el desarrollo tecnológico, se estaba preparado para iniciar el debate necesario para consensuar y coordinar las propuestas que existían, referentes a definir un modelo territorial para Extremadura o para partes de su territorio. El objetivo primero fue conseguir ese modelo consensuado, reflejarlo en un documento y asumir hacia donde deberían dirigirse las actuaciones con incidencia territorial en la región, partiendo de la realidad que existía.

La forma de abordar los trabajos se basó en lo siguiente:

3.2.1. Mancomunidades Integrales de Municipios

La política de implantación de Mancomunidades Integrales de Municipios (MIM) en Extremadura, ha ayudado y ayuda a estructurar y organizar la prestación de servicios en el territorio. Fue y es una gran suerte, contar con unas MIM asentadas en el territorio, reconocidas y defendidas por los ciudadanos, por los agentes sociales y por el resto de administraciones. Su implicación en los debates, en las múltiples reuniones de presentación de propuestas e intercambio de opiniones, que se realizaron en el territorio extremeño, ayudó y ayudan, de forma muy relevante, en la construcción de consensos.

3.2.2. Equipo técnico y jurídico en las MIM

Relacionado con lo anterior, la dotación de un equipo técnico y jurídico en cada MIM, financiada, en aquellos momentos, por la Junta de Extremadura (JE), y cofinanciada actualmente por la JE y la MIM correspondiente, fue otro elemento muy relevante en este proceso. Además de prestar sus servicios a los ciudadanos y municipios de su MIM, ayuda a coordinar criterios técnicos y jurídicos y a disponer de unos 30 interlocutores técnicos territoriales en Extremadura, correspondientes a los directores de las oficinas de las MIM y a los responsables técnicos de los ayuntamientos con mayor población de la región.

3.2.3. Equipo técnico pluridisciplinar en la DGUOT

Poder disponer de un equipo técnico pluridisciplinar en la DGUOT, se consideró esencial para abordar la complejidad que tiene la OT. Poco a poco se fue montando, hasta contar en el servicio de OT, con profesionales con perfiles muy diversos y con formaciones y titulaciones en Arquitectura, Arquitectura Técnica, Delineación, Documentación, Geografía, Ingeniería en Geodesia y Cartografía, Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Jurídica, Programación informática, Técnica Informática, Topografía, y Administración.

3.2.4. Equipos redactores de gran experiencia y calidad

Poder contar con equipos redactores con gran experiencia y calidad, contratados mediante los procedimientos establecidos en la correspondiente Ley, garantizaría la calidad de los instrumentos de OT.

3.2.5. Consenso con los responsables municipales

Uno de los elementos más importantes para el éxito en la definición de un modelo territorial consensuado, fue la complicidad e implicación de los responsables municipales del ámbito a ordenar. Complicidad e implicación que la DGUOT consideró como objetivo prioritario previo, para la posterior tramitación y aprobación de las figuras de OT.

3.2.6. Consenso con los responsables de otras administraciones

Del mismo modo, se intentó buscar el consenso con los responsables de otros departamentos de la JE, de la Administración del Estado y del resto de la Administración Local.

3.2.7. Instrumentos de Ordenación Territorial

Abordar la ordenación y organización racionales del territorio extremeño, con los instrumentos que la Ley Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura establecía:

a) Los Planes Territoriales (PT), para ámbitos supramunicipales, asimilables a comarcales, y tomando como base los ámbitos de las MIM, ya implantadas en el territorio.

b) Las Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura (DOTEX), para el ámbito regional.

3.2.8. Proyectos de Interés Regional

En paralelo, se tramitarían y aprobarían Proyectos de Interés Regional (PIR), que eran proyectos que ordenaban y diseñaban, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se referían. Se trataba de proyectos de obras, en la mayoría de los casos, no ajustados a una planificación urbanística previa. En Extremadura se redactaron y aprobaron un buen número de PIR, quizás excesivo, que tuvieron y tienen una importante incidencia en el territorio de esta región.

3.3. Dificultades que se encontraron

El paso del Urbanismo a la Ordenación del Territorio no estuvo exento de dificultades, y los diferentes obstáculos que fueron apareciendo se sortearon, a menudo, conciliando intereses, pero, sobre todo, creando espacios de entendimiento en los que resolver las diferencias.

De entre las dificultades que aparecieron en el proceso, se exponen a continuación las más significativas:

3.3.1. Rechazo de los municipios

Rechazo, de inicio, por parte de algunos responsables municipales, pues entendían que los PT eran un corsé más, que se les imponía y que limitaban sus decisiones, a la hora de implantar actividades en el territorio.

3.3.2. Experiencias anteriores

No ayudó tampoco las malas experiencias que, anteriormente, se habían vivido en Extremadura con el intento de aprobar figuras de protección ambiental, que tuvieron un importante rechazo en algunos territorios, especialmente en el sur de Extremadura. Ciertos responsables municipales y una parte de los ciudadanos, no dejaron de ver similitudes entre los nuevos instrumentos de OT con aquellas figuras de protección ambiental.

3.3.3. Dificultades internas

Dificultades que se presentaban por algunos departamentos horizontales de la JE. En especial en los departamentos con competencia en materia de Contratación y en materia de Informática.

a) En materia de Contratación, ha habido un importante periodo de tiempo, en el que se exigía que primara la oferta económica sobre la calidad técnica de la propuesta. Esto permitía que ofertas con una baja calidad técnica, pudieran resultar los adjudicatarios de los contratos, con el consiguiente riesgo de que los trabajos resultaran deficientes y con difícil solución, que, en algunos casos, llevaban a la resolución de dichos contratos. Huelga señalar las ineficiencias que esto genera en la gestión de recursos (tiempo y dinero) y en

la motivación del personal (desesperación de técnicos y responsables de la JE y de los municipios).

b) En materia de Informática, las aplicaciones corporativas que disponía la JE presentaban limitaciones y dificultades. No fue posible desarrollar algunas de las aplicaciones que se necesitaban en la DGUOT. Se diseñaron, propusieron, e, incluso, en algunos casos, se contrataron, y algunas de ellas, no se pudieron poner en práctica.

3.3.4. Excesivo celo protector por parte de algunos equipos redactores y del propio equipo técnico de la DGUOT

En los inicios de la redacción de los instrumentos de OT en Extremadura, hubo que abordar la ordenación de espacios con un gran valor ambiental y paisajístico, que determinaron y marcaron la propia ordenación de estos ámbitos. Los equipos redactores y el propio personal técnico

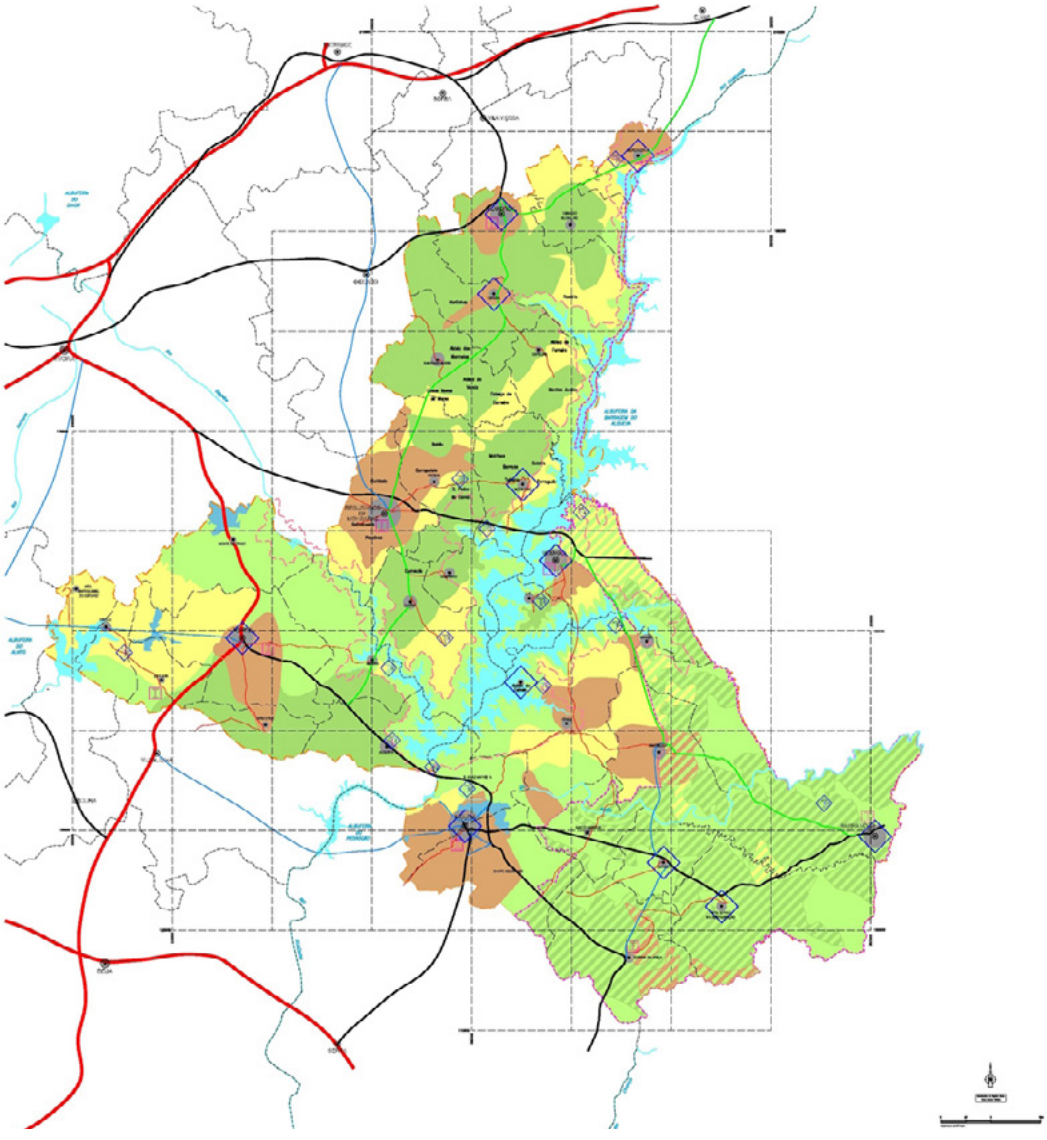


FIG.2 / **Ordenación del lado portugués del área de influencia del embalse de Alqueva**

Fuente: PROZEA (Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva)

de la DGUOT fueron sensibles a estos valores y priorizaron su protección. Con el tiempo, y a instancias de algunos particulares y responsables municipales, se detectaron dificultades a la hora de implantar algunas actividades en ese territorio. A la vista de los casos concretos planteados, ambos equipos técnicos, consideraron que eran perfectamente compatibles con los valores a proteger y que, sin embargo, en las ordenanzas de los correspondientes PT, no se había permitido su implantación.

A este respecto, es ilustrativo lo que sucedió con el PT del Área de Influencia del Embalse de Alqueva. En Portugal se había construido el embalse de Alqueva y se había redactado y aprobado el Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva (PROZEA). En Extremadura, se pensó que se tenía la oportunidad de redactar un PT, que ordenase el lado español y que, en su conjunto, se obtuviera un plan de OT transfronterizo, que ordenase todo en el área de influencia del embalse de Alqueva. El PROZEA era restrictivo para el desarrollo urbanístico y protector de los valores ambientales. (Fig. 2)

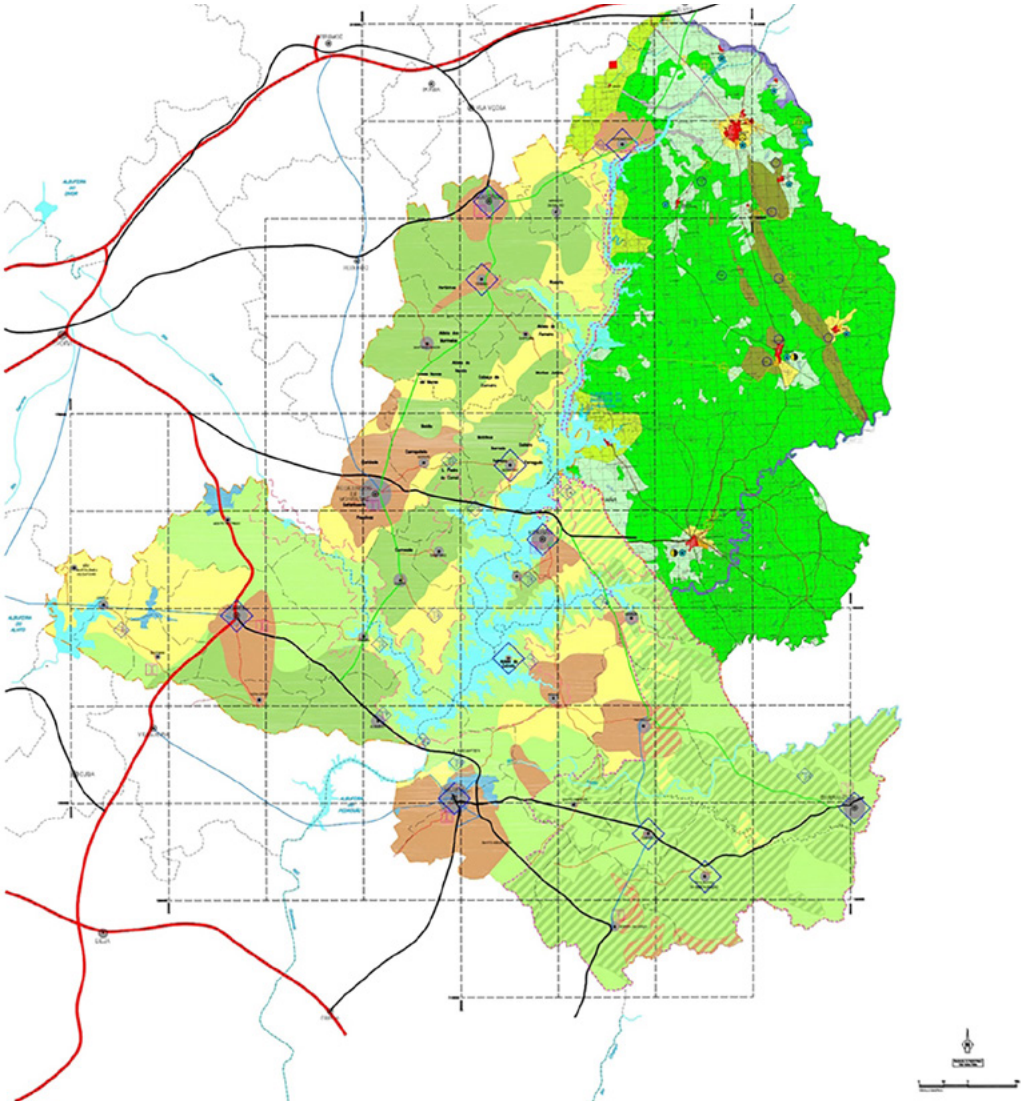


Fig.3 / **Planes de Ordenación Alentejo/Extremadura en la zona de Alqueva**

Fuente: PROZEA (Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva) y PTA (Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva)

Siguiendo esta idea, en septiembre de 2004, se adoptó el acuerdo de formulación del Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva (PTA), que fue uno de los primeros PT en tramitarse en Extremadura, y que no se aprobó definitivamente y publicó hasta septiembre de 2009. Parecía que se había conseguido tener la ordenación de este ámbito territorial tan singular, siguiendo los parámetros y valores indicados. (Fig. 3) No obstante, meses después se modificó la ordenación territorial del ámbito portugués, planteando un importante desarrollo urbanístico para su zona.

El Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva basaba gran parte de su ordenación en la riqueza y caracterización del paisaje del ámbito, que se consideró de gran valor y del que se muestran algunas fotografías. (Fig. 4)

Consecuentemente, se plantearon unas determinaciones normativas muy restrictivas para preservar esos paisajes, que llevaban a que sólo se permitieran, por ejemplo, las edificaciones residenciales aisladas en la rehabilitación de los edificios rurales existentes en el territorio.

No se tuvo en consideración que estos paisajes tan notables, habían sido realizados por la mano del hombre, que diariamente trabajaba en esa tierra y que necesitaba un espacio para descansar, dormir, comer, hacer sus necesidades y llevar a su familia, sobre todo, si se quería que las nuevas generaciones siguieran con esos trabajos. También se detectó que era beneficioso para todo ese territorio, que los agricultores y ganaderos pudieran diversificar sus ingresos económicos con actividades ligadas al turismo rural. Por ello, hubo que redactar, posteriormente, modificaciones al PT, para permitir ciertos usos en ese territorio, como el turístico ligado a las explotaciones rurales, el residencial ligado a la explotación agraria y el de determinadas instalaciones de energía renovable.

3.4. Logros conseguidos

No todos los objetivos que perseguía la DGUOT fueron alcanzados, pero, poco a poco se fueron consiguiendo algunas metas importantes, de las que, a continuación, se muestra una pequeña descripción:



Fig.4 / **Paisajes recogidos en el PTA (Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva)**

Fuente: PTA

3.4.1. Archivo actualizado y accesible

Con el apoyo y las facilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, se logró disponer de un archivo actualizado y accesible del planeamiento urbanístico y territorial.

3.4.2. IDEEX y SITEX

Asimismo, se pusieron a disposición de todos los ciudadanos, las plataformas de difusión vía web del planeamiento urbanístico y territorial, SITEX e IDEEX, que contienen, además, otra mucha información territorial.

3.4.3. PLANEA

No sin mucho esfuerzo, se consiguió disponer de herramientas para la elaboración del planeamiento en formato digital, desde su origen. Inicialmente se denominó Herramienta de Diseño de Planeamiento Urbanístico y Territorial y, actualmente, PLANEA. Esta aplicación está a disposición de cualquier persona, a través de la página web del SITEX.

3.4.4. Opinión de los municipios

Uno de los mayores logros fue conseguir cambiar la opinión de los municipios, que empezaron a sentir el ámbito supramunicipal, como algo propio, que había que organizar.

A este respecto, es ilustrativo el siguiente episodio que ocurrió en una de las jornadas de presentación de los trabajos de redacción de un PT con responsables municipales, que revela como fue calando el cambio de concepción que conlleva la OT, que supera la estricta visión local, para incorporar una visión más amplia, comarcal y/o regional.

En una reunión celebrada entre todos los alcaldes, cuyos municipios se encontraban incluidos en el ámbito de un PT, los responsables de la JE y el equipo redactor, al objeto de ver el estado de redacción de dicho PT, se levantó uno de dichos alcaldes y dijo a sus compañeros, que había que dejar de pensar, sólo en el municipio de cada uno y que había que considerar toda la comarca como una ciudad en la que los municipios son como sus barrios, y que había que organizar toda la zona. Todos los demás alcaldes manifestaron su acuerdo con esta afirmación, lo que permitió, a los responsables de la JE, cerciorarse de que el cambio de concepción que aporta la OT había sido asimilado por buena parte de las entidades locales y que el trabajo principal ya estaba hecho, pues seguro, que saldría un buen plan y consensuado por todos.

3.4.5. Simplificación del contenido de los planes de OT

Otro logro importante fue la definición de una estructura tipo del contenido de un PT. La parte de ordenación, constaba de:

a) Una normativa modelizada, que contenía, por un lado, un índice con la parte básica, fija, y otra a desarrollar y, por otro, con un contenido normativo básico fijo, y otro, también a desarrollar. Dicha normativa incluía, al final, una tabla con los usos permitidos, autorizables o incompatibles, en cada zona.

b) En cuanto a los planos de ordenación, se definieron tres básicos: Articulación Territorial, Recursos y Riesgos, y Zonificación Territorial, pudiéndose complementar con aquellos otros, generalmente de más detalle, que se considerasen necesarios, debido a las características de la zona.

Esta modelización, con los consiguientes ajustes, sigue vigente hoy día.

3.4.6. Organización más eficiente de la emisión de los informes sectoriales

Se inició mediante la aprobación del Decreto 128/2018, de 1 de agosto, que reguló la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial (COCOIN) y el procedimiento de coordinación intersectorial, y continuó con el buen hacer del personal de la DGUOT y de todos los representantes y técnicos de los distintos organismos sectoriales que participan en dicha Comisión. El número de informes sectoriales que se solicitan, depende de las circunstancias del expediente a tratar. En algunos casos, se superan los 40. La COCOIN se encarga de solicitar y recibir los informes y en un plazo máximo de 3 meses, emite su informe de coordinación, en base a los informes recibidos. El hecho de sentar, en torno a

una mesa, a los representantes de todos los organismos implicados en la emisión de los informes, supuso un avance esencial, para agilizar la emisión de estos informes, que, en algunos casos, se eternizaban, y, consecuentemente, retrasaban la tramitación de los expedientes.

3.4.7. Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura

La tramitación y aprobación de una Ley adecuada a la realidad urbanística y territorial de Extremadura representó un hito de obligada referencia en un trabajo como este.

La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS) se aprobó en diciembre de 2018 y supuso un notable cambio conceptual en cuanto a la actividad urbanística, ya que puso a las personas, como eje central en las decisiones que se tomasen en el diseño de las ciudades, pueblos y territorio, alejándose de planteamientos más desarrollistas y especulativos.

En cuanto a la OT, plantea un mayor acercamiento a la realidad territorial extremeña, manteniendo los PT y las DOTEX, creando los Planes de Suelo Rústico, para la ordenación de ámbitos supramunicipales de este tipo de suelo, y los Planes Especiales de OT, y redefiniendo conceptualmente los PIR, acotándolos a obras públicas.

Hay que señalar, el amplio nivel de consenso que tuvo la tramitación de esta Ley, que quedó reflejado en su aprobación, pues consiguió el voto favorable de tres de los cuatro grupos que constituían este parlamento, entre ellos, los dos mayoritarios y no obtuvo ningún voto en contra.

3.4.8. La tramitación y aprobación de varios Planes Territoriales

La delimitación de los PT se ajustó a los ámbitos de las MIM, pudiendo contener una, dos o tres, dependiendo del número de habitantes de las mismas, con el objeto de poder organizar la prestación de servicios, con un número mínimos de usuarios. Se comenzó en la periferia de la región, donde la incidencia de las ciudades de mayor número de habitantes, era menor. En la actualidad, Extremadura cuenta con seis PT en vigor y 10 en tramitación. (Fig. 5) Podrían haberse aprobado varios más, pero, a fin de ajustar sus determinaciones a las disposiciones de la LOTUS, se decidió parar su tramitación y reiniciarla, una vez incorporadas las novedades recogidas en la mencionada ley.

3.4.9. La tramitación y aprobación del anteproyecto de las DOTEX

Las DOTEX iniciaron su tramitación el 4 junio de 2013, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno sobre la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial para la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Tras la redacción de un documento de análisis y diagnóstico preliminar, se definió una estrategia de participación, que se concretó en la celebración de:

a) Cinco mesas temáticas sobre la región, que se centraron en aspectos específicos del territorio, su ordenación y su gestión, a las que asistieron responsables de Administraciones Públicas, empresas privadas, otras instituciones y representantes de la sociedad.

b) Veintiuna mesas territoriales, celebradas en municipios relevantes del sistema regional de asentamientos, por su población, su nivel de actividad y su capacidad de prestación de servicios a su entorno. Participaron representantes de los Ayuntamientos, las mancomunidades, los grupos de acción local, los agentes privados y las asociaciones con particular incidencia en el territorio.

c) Una mesa política de gobierno en cada una de las Consejerías de la Junta de Extremadura.

d) Asimismo, se definió una estrategia de difusión y participación a través de una plataforma web, como base de un proceso de participación y comunicación más amplio, con la ciudadanía.

Tras la Aprobación del Avance de las DOTEX el 27 de julio de 2020, se inició un nuevo trámite de participación y audiencia, en la misma línea, que el que se hizo en la fase anterior. Así mismo, se dio traslado a todos y cada uno de los municipios que conforman la comunidad autónoma de Extremadura, así como a todas las mancomunidades y a las Diputaciones de Cáceres y Badajoz. También se dio traslado del

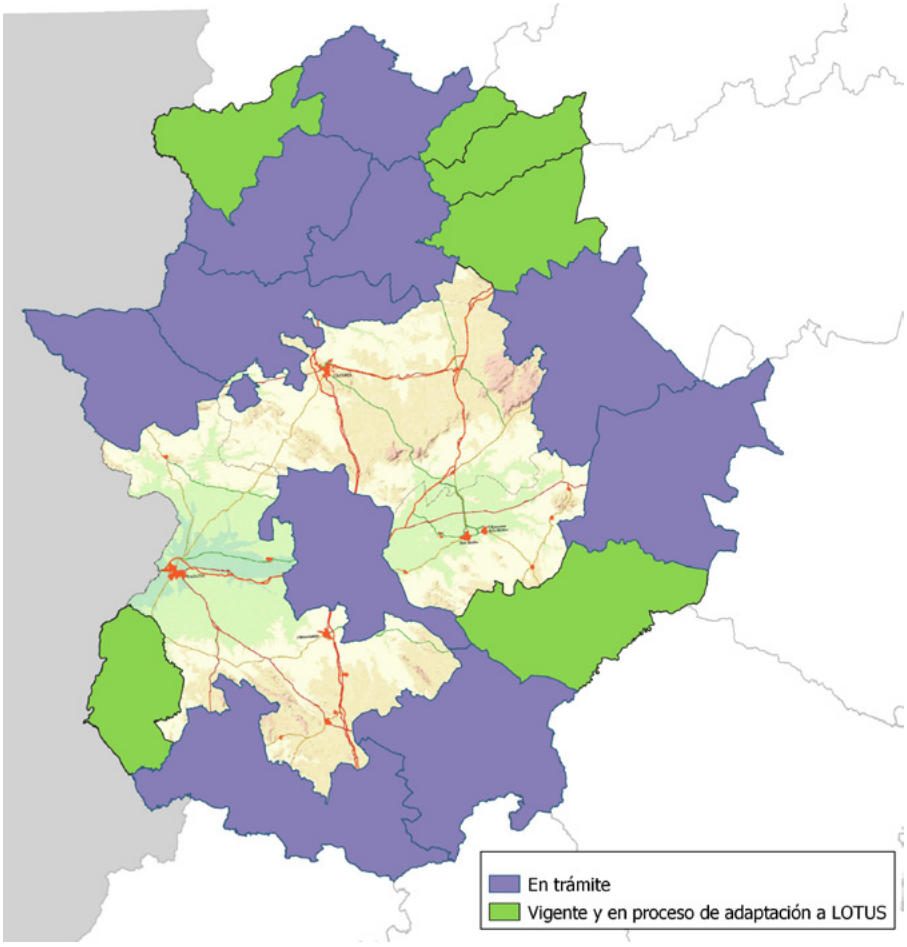


FIG.5 / **Planeamiento territorial**

Fuente: Fuente: SITEX (Sistema de Información Territorial de Extremadura)

Avance de las DOTEX, para consultas sectoriales, a 47 organismos.

El 29 de marzo de 2022, se aprobó el anteproyecto de DOTEX. Este es el último trámite que se ha realizado hasta la fecha. Se espera que próximamente se prosiga con su tramitación, con las consiguientes actualizaciones, en su caso. Ciertamente, sería muy positivo que Extremadura contara con un instrumento que organizase y estructurase la totalidad de su territorio. (FIG.6).

3.5. Objetivos no alcanzados

A continuación, se relacionan algunas de los objetivos que, hasta la fecha, no se han conseguido:

3.5.1. Rapidez en la tramitación de los instrumentos de OT y Urbanísticos

A pesar de la agilidad que ha dado la COCOIN en la consecución de los informes sectoriales, sigue tardándose demasiado en la tramitación de estos instrumentos, ya que la tramitación de cualquiera de estos instrumentos se prolonga, como mínimo, hasta los tres o cuatro años.

3.5.2. Superación de ciertas duplicidades en los trámites ambientales y urbanísticos

En la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial, siguen

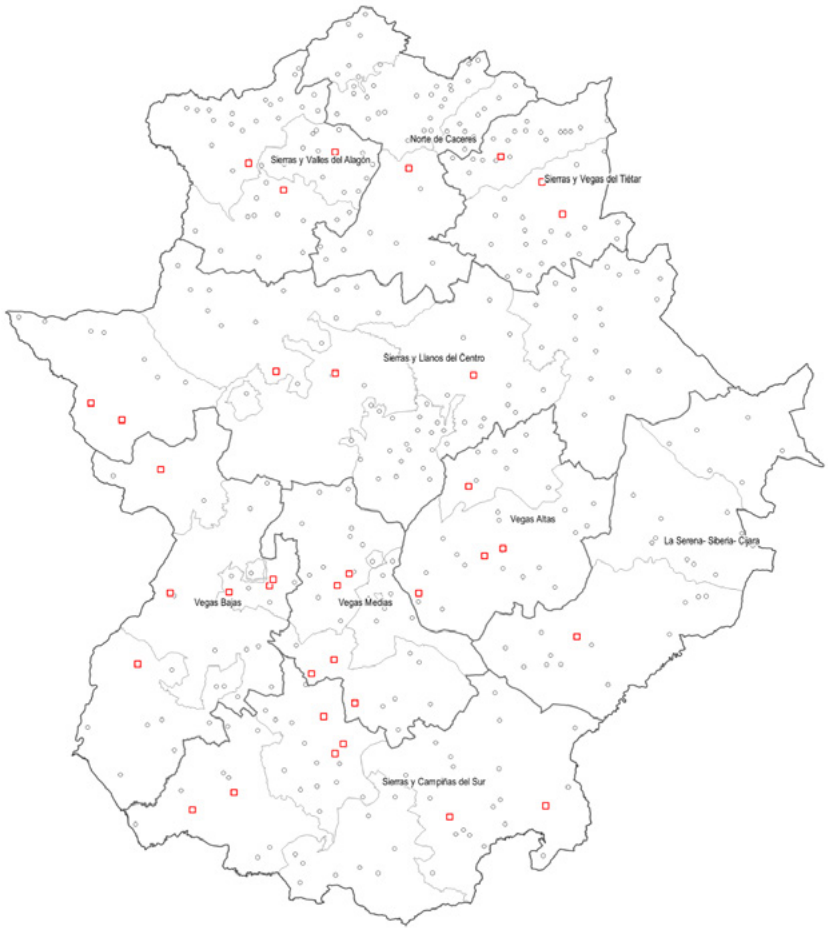


Fig.6 / Áreas y Subáreas funcionales

Fuente: Anteproyecto aprobado de las DOTEX (Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura)

encontrándose trámites ambientales y urbanísticos que, si bien tienen sentido si se estudia cada trámite independientemente, si se consideran en conjunto, parece que aportan poco e incluso, que llevan a contradicciones. Especialmente notorio es este fenómeno en la solicitud y recepción de los informes sectoriales.

Estos informes se solicitan en el trámite propio de la correspondiente figura de ordenación territorial o urbanística y además en el trámite ambiental. Aunque en este último se solicitan en relación con su competencia, la mayoría de los organismos sectoriales emiten el mismo informe para los dos trámites. No es raro que en el trámite propio se analicen y valoren dichos informes en un determinado sentido y, posteriormente, se recibe la documentación del trámite ambiental en la que se indica que ha de ajustarse el plan a lo indicados en los citados informes sectoriales, aunque ellos se refieran a competencias que no son ambientales.

3.5.3. Reiteraciones o redundancias innecesarias en el trámite ambiental

El trámite ambiental, a veces lleva a bucles que parece que no tienen sentido. Al respecto, caben señalar:

a) Consultas a la DGUOT sobre la idoneidad ambiental de los propios planes que tramita dicha Dirección General. No parece necesario que una unidad que ha elaborado un plan, se pronuncie sobre la idoneidad ambiental del mismo, en tanto que se presume su consideración favorable, desde el momento en que

ha elaborado previamente la documentación ambiental que le corresponde.

b) Recepción de informes o disponer de documentos ambientales aprobados y en vigor, que imponen restricciones a los instrumentos de planificación urbanística y de OT, y que, consecuentemente, se introducen en estos instrumentos. Posteriormente, se modifican con agilidad dichos informes o documentos ambientales, que están exentos de hacer la evaluación ambiental, y las limitaciones quedan en los instrumentos urbanísticos y de OT, que no son tan ágiles de tramitar. Se llega a una situación difícil de entender por los ciudadanos, empresas e instituciones.

3.5.4. Ilusionar a los equipos redactores de planeamiento

Como los trámites se hacen, en muchos casos, interminables, muchos equipos redactores abandonan estas tareas y se dedican a otras actividades. Se aburren y, en algunos casos, llegan, incluso, a perderle dinero a los contratos. Consecuentemente, los potenciales nuevos equipos redactores, tienen poco interés en dedicarse a estos trabajos.

3.6. Balance general

El paso del urbanismo a la ordenación del territorio en Extremadura, que tiene un territorio eminentemente rural, en el que se insertan un gran número de pequeños y medianos municipios, se ha desarrollado de forma natural y gradual.

La transición de una visión del territorio exclusivamente local o sectorial, a una visión supralocal e integral, era necesaria. Con ella, se tiende a optimizar, dar mayor coherencia y armonizar, la organización de ese espacio, y a prestar servicios más eficientes a los ciudadanos.

4. Retos para el futuro y vías de mejora

A partir de la experiencia extremeña, y a la luz del balance ofrecido, se considera relevante reforzar los aspectos que a continuación se comentan, que se desarrollan de forma más genérica, por si fuera de interés para otros territorios:

4.1. Consolidación y potenciación de la pluridisciplinariedad en las unidades competentes en materia de urbanismo y ordenación territorial

La experiencia extremeña revela la importancia de contar con un equipo pluridisciplinar y bien coordinado, para la implantación de una perspectiva amplia e integradora sobre la gestión del territorio.

Como toda comunidad autónoma, Extremadura tiene competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio en su ámbito. De ahí que se considere un factor fundamental y a tener en gran consideración, la consolidación y potenciación de equipos pluridisciplinares bien coordinados.

4.2. Consolidación y potenciación de los equipos técnicos de las entidades comarcales o de las mancomunidades de municipios

Las MIM se han consolidado en Extremadura como un elemento esencial para la organización y gestión de su territorio. Para ello, se apoyan en equipos técnicos, que en el caso del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, son, actualmente, las Oficinas Técnicas de Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible. Apoyar su mantenimiento y potenciación es de gran importancia para la región.

4.3. Mantenimiento, consolidación y potenciación de relaciones constructivas, cooperativas, colaborativas y leales entre los diferentes actores institucionales implicados en el urbanismo y la ordenación del territorio

La ordenación del Territorio no puede entenderse sin la cooperación entre instituciones, con el objeto de conseguir un pacto, en el que se puedan sentir todas, o, al menos, la mayoría, cómodas. Ese pacto se concreta en los instrumentos de OT, que se tramitan y aprueban. Por ello, conviene conservar las buenas relaciones que existen actualmente e, incluso, mejorarlas.

4.4. Aprobación de unas directrices generales para toda la región

A nivel de Extermadura, el instrumento de OT, en el que se han de concretar estos pactos, es en las DOTEX, según la legislación vigente. La aprobación de directrices generales para ámbitos regionales, se antoja como un instrumento imprescindible en torno al cual aunar los esfuerzos de todos los actores implicados.

4.5. Redacción del planeamiento supramunicipal, hasta completar el territorio regional

Al nivel supramunicipal o comarcal, el instrumento de OT en el que se ha de concretar ese pacto, es en los PT, según la legislación vigente. Extremadura cuenta con un buen número de ellos, aprobados y en tramitación y el reto de futuro sería, completar el territorio regional con estos instrumentos de OT, todos ellos, dentro del paraguas de las DOTEX.

4.6. Optimización de la tramitación y contenido del planeamiento

Como se indicó anteriormente, se hace de urgente necesidad acortar los plazos de aprobación de los instrumentos de Ordenación del Territorio y de Urbanismo, sin que ello menoscabe la participación de todos los afectados y la búsqueda del consenso. Quizás sea una de las tareas más importantes a abordar, pues no se entiende y perjudica gravemente, que se tarde tanto tiempo en aprobar estos instrumentos de ordenación. Además, la situación actual no garantiza una mayor calidad, ni una mayor participación, ni un mayor consenso.

4.7. Motivación y recuperación de la ilusión a los equipos redactores de planeamiento

Los buenos equipos redactores de planeamiento garantizan un buen trabajo durante todo el proceso de redacción y tramitación de los instrumentos de OT y Urbanismo. Cada vez hay menos y pocos nuevos se incorporan a trabajar en estas disciplinas, debido a las causas que se indicaron antes. Hay una gran tarea por hacer para que cambie esta tendencia, pero es esencial, si se quiere tener éxito con los planes que se redacten.

4.8. Tramitación digital completa del planeamiento urbanístico y de OT

La tramitación digital del planeamiento urbanístico y de ordenación territorial es un objetivo que se tiene, desde hace años, en Extremadura, pues supondría una gran agilización en la tramitación de los planes. No obstante, hasta la fecha, no se ha conseguido.

4.9. Recuperación de las reuniones de los responsables de OT de las Comunidades Autónomas, con la Administración General del Estado

Durante años, los responsables políticos y técnicos de Extremadura en materia de OT, asistieron a reuniones de coordinación, que se organizaban desde el ministerio correspondiente para intercambiar experiencias y opiniones en esta materia. Independientemente de la competencia en la misma, resultaban muy útiles para todos, en la medida que se compartían experiencias diferentes y, en alguna medida, ayudaban a coordinar lo que se estaba haciendo en el territorio nacional. Estas reuniones se celebraban gracias al tenaz trabajo de técnicos del citado Ministerio y dejaron de realizarse. Se echan de menos y resultaría conveniente recuperarlas, en tanto que, del intercambio, se benefician todas las partes.

5. Conclusión

La evolución de la ordenación del territorio de Extremadura, en las últimas décadas, revela la conveniencia de adoptar la ordenación del territorio de forma integrada e integradora.

Las ventajas de este enfoque se reflejan en los tres horizontes temporales (a largo, a medio y a corto plazo) y se fomenta la cooperación y colaboración interadministrativa, la participación de agentes públicos y privados, de la sociedad civil y de los grupos de interés, en pro de un urbanismo y de una ordenación del territorio sostenible y poniendo a las personas, como eje central en las decisiones que se tomen en el diseño de las ciudades, pueblos y territorios.

6. Bibliografía

Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (Aurensa) (1998): Análisis de las Transformaciones Territoriales de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (Sociedad de Estudios del Territorio e Ingeniería, S.S., Medusa Comunicación S.L.) (1998): Estudio territorial sobre el Potencial Turístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (Tecna. Tecnología de la Naturaleza, S.L.) (1998): Estudio territorial sobre Espacios y Activos Naturales y del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio (UTE Arenal-Clave) (1998): Estudio del Sistema de ciudades de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio (Tecna, Tecnología de la Naturaleza, S.L.) (2000): El agua en Extremadura. Estado de la cuestión. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio (Petisa, S.A.) (2000): Análisis integrado de Riesgos Naturales e Inducidos de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio (Arenal Grupo Consultor) (2001): Calidad de vida en el Sistema Urbano Extremeño. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio y Asociación de Municipios de Évora (Clave) (2004): Estudio sobre las Parcelaciones, Urbanizaciones y Edificaciones en el Suelo No Urbanizable de Extremadura y el Distrito de Évora. Mérida. Tienda de Cartografía de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

7. Referencias normativas y jurisprudencia

Real Decreto 1345/1976, del Ministerio de Vivienda, de 9 de abril por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Boletines Oficiales del Estado de 16 y 17 de junio de 1976,

Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado en el Consejo de Ministros celebrado el día 23 de junio de 1978. Boletín Oficial del Estado número 221, de 15 de septiembre de 1978.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/94, de 4 de outubro, por la que se aprueba el Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva (PROZEA). *Diário da República n.º 230/1994*.

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Sección T.C. Suplemento del Tribunal Constitucional. Recursos 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990 y 2488/1990, 2337/1992, 2341/1992 y 2342/1992. Boletín Oficial del Estado número 99, de 25 de abril de 1997.

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Diario Oficial de Extremadura número 1, de 3 de enero de 2002.

Decreto 211/2009, de 11 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva. Diario Oficial de Extremadura número 181, de 18 de septiembre de 2009. http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento

Decreto 128/2018, de 1 de agosto, que reguló la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial. Diario Oficial de Extremadura número 154, de 8 de agosto de 2018.

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. Boletín Oficial del Estado número 35, de 9 de febrero de 2019 y Diario Oficial de Extremadura número 250, de 27 de diciembre de 2018.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

COCOIN	Comisión de Coordinación Intersectorial
DGUOT	Dirección General con competencia en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio
DOTEX	Directrices de Ordenación del Territorio de Extremadura
IDEEX	Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura
JE	Junta de Extremadura
LOTUS	Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura
MIM	Mancomunidades Integrales de Municipios
NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal
OT	Ordenación del Territorio
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano
PDTC	Plan Director Territorial de Coordinación
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PIR	Proyectos de Interés Regional
PROZEA	Plano Regional de Ordenamento do Territorio da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva
PT	Planes Territoriales
PTA	Plan Territorial del área de influencia del embalse de Alqueva
SITEX	Sistema de Información Territorial de Extremadura

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 957-970
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.24

CC BY-NC-ND

Cincuenta años de transformaciones urbanas en Galicia: ¿en qué hemos cambiado?

María José Piñeira-Mantiñán [1]
Ramón López-Rodríguez [2]
Inês Gusman [3]

[1] Profesora Titular
[2] Profesor Interino
[3] Profesora Ayudante Doctora
[1] [2] [3] Universidade de Santiago de Compostela (USC)

Resumen: Desde mediados del S.XX el territorio gallego ha experimentado fuertes modificaciones ligadas a cambios en la urbanización. Estos han influido en el modo de ocupación del territorio, transformando una Galicia predominantemente rural, en una sociedad urbana. En un corto periodo de tiempo la región ha experimentado un proceso de urbanización acelerado (década de 1980 a prácticamente 2008 con el estallido de la crisis) y polarizado en torno a los municipios de las principales ciudades gallegas. Para demostrar las consecuencias y desequilibrios territoriales generados por este desarrollo urbano poco o nada controlado, -a pesar de la serie de leyes y cambios legislativos en materia de urbanismo en la etapa autonómica- se han utilizado una serie de indicadores demográficos y de ocupación del suelo que nos permiten analizar el crecimiento de las ciudades gallegas.

Palabras clave: Proceso de urbanización; Desequilibrio territorial; Crecimiento urbano; Leyes del suelo; Galicia.

Recibido: 31.07.2024; Revisado: 07.03.2025
Correo electrónico (1): mariajose.pineira@usc.es ; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3223-2239
Correo electrónico (2): ramonlopez.rodriguez@usc.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3277-0272
Correo electrónico (3): mariaines.gusmancorreia@usc.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0678-3395

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

El trabajo de Inês Gusman ha sido financiado por la beca UP2021-042 (Ayudas Margarita Salas) financiada por el Ministerio de Universidades de España, Next Generation EU.

Fifty years of urban transformations in Galicia: How have we changed?

Abstract: Since the mid-20th century, the Galician territory has undergone significant modifications related to urbanization changes. These have influenced the way the territory is occupied, transforming a predominantly rural Galicia into an urban society. In a short period of time, the region has experienced an accelerated urbanization process (from the 1980s to almost 2008 with the outbreak of the crisis) polarized around the municipalities of the main Galician cities. To demonstrate the consequences and territorial imbalances generated by this poorly or uncontrolled urban development – despite a series of laws and legislative changes in urban planning during the autonomous stage – a series of demographic and land occupation indicators have been used, allowing us to analyze the growth of Galician cities.

Keywords: Urbanization Process; Territorial Imbalance; Urban Growth; Land Laws; Galicia.

1. Introducción

El presente monográfico es un repaso a casi 50 años de urbanismo en España, a partir de un acontecimiento importante como es la aprobación de la reforma de Ley del suelo de 1975 (en adelante LrS75). Esta viene a corregir los problemas de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1956 (en adelante LS56), a pesar de ser este un documento jurídico dotado de un aparato técnico correcto, en la práctica se ha visto sobrepasado por una realidad social y económica para la que no estaba preparado, destapando los vacíos normativos del mismo. A esta última, hay que reconocerle ser el primer sistema de planeamiento y gestión urbanística completo, integrado, sistemático y jerarquizado en España (Perales Madueño, 1996). El sistema urbanístico español anterior estaba compuesto por una serie de normas no integradas entre sí, de escaso desarrollo legislativo en materia de urbanismo, deudoras de la idea de ensanche de las poblaciones (Zoido & al., 2013). Algo que recoge la propia LS56 al inicio de su primer apartado: *"el urbanismo español se rige por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integran un conjunto orgánico."*

Antes de continuar con la explicación de los cambios legislativos y su evolución hasta la actualidad, y asociar estos cambios al proceso de urbanización español, es necesario resaltar el contexto temporal de la LrS75. Es la última Ley del Suelo o primera reforma de la etapa preconstitucional. Pocos años después de su entrada en vigor, se aprobaría la Constitución Española (en adelante CE) de 1978. Esta situación no modificaría el devenir del derecho urbanístico, que se siguió rigiendo hasta 1990 por la Ley 1975-76. Pero la CE sí que tuvo influencia en aspectos urbanísticos, otorgó autonomía a los ayuntamientos y aportó una nueva organización administrativa-territorial del Estado. Artículo 148.1. 3ª las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda a las Comunidades autónomas, otorgándoles la capacidad de legislar y ejecutar.

Este es el punto considerado clave en este artículo, ya que tiene por objeto de estudio dar una visión general del proceso de urbanización de una región periférica -tanto en el contexto nacional como europeo- como es Galicia. El nuevo orden competencial instaurado tras la CE consigue que, al inicio de la década de 1980, la región gallega tenga el reconocimiento de Autonomía. Un autogobierno que le permite diseñar y desarrollar sus propias políticas en una serie de competencias, entre ellas la urbanística y la ordenación del territorio. La aprobación en 1981 del Estatuto de Autonomía de Galicia consigue que tenga poder de decisión en aspectos clave para su desarrollo, como la creación de leyes y decretos de ley, que han sido una constante que no han conseguido resolver hoy en día muchos de sus problemas y desequilibrios. (EGAP, 2006)

El motivo de hacer hincapié en estos aspectos son los siguientes:

- La aprobación de la LrS75 que dio paso al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 recoge por primera vez en una norma legal española el concepto de ordenación del territorio, entendida no sólo como un control del proceso de urbanización, sino como la

coordinación con la planificación económica y social. Es un concepto importante en nuestro caso de estudio, que, sumado al paso de leyes estatales a autonómicas, estas deberían adaptarse a la realidad territorial y organizarla de manera eficiente.

- Desde una perspectiva cronológica y legislativa, es a partir de la aprobación de esta Ley cuando se suceden la aprobación de varias leyes y modificaciones de estas, tanto a nivel estatal como gallego. El nuevo modelo organizativo territorial y competencial generó tensiones entre los diferentes legisladores, donde los condicionantes del modelo urbano a aplicar por parte del legislador estatal se convirtió en el principal punto de discordia.

- Relacionado con el punto anterior, a partir de la LS56, pasaríamos de un desarrollo reglamentario escaso (Perales Madueño, 1996) a un marco normativo de carácter urbanístico que algunos autores han llegado a describir como hipertrofia, (Calderón Calderón & García Cuesta, 2017) gran volumen normativo multinivel (González, 2022) o la insoportable cantidad de legislación urbanística. (De la Cruz Mera, 2020)

- Hasta este momento, las corporaciones locales estaban sumidas en grandes cambios sociales, económicos, políticos y obviamente, urbanísticos. En el caso de las ciudades gallegas, se encontraban en una dinámica semejante a las del conjunto nacional, tenían aprobados planeamientos urbanísticos apoyados en la LS56.

- Por último, como ya se ha mencionado, la LrS75 surge para corregir los problemas de su predecesora. Esto nos lleva a resaltar que el urbanismo suele ajustarse a los cambios de los sistemas productivos imperantes en cada momento. En palabras de Rullán (1999, p. 6), *"Es más, la secuencia suele ser: cambio en el sistema productivo que da lugar a una respuesta legislativa, a partir de ésta se desarrollan planes que, cuando se materializan, el sistema productivo ya ha experimentado cambios con respeto a los que desencadenaron las reformas legislativas."*

Así, la sucesión de leyes del suelo que se fueron aprobando, intentaban dar respuesta a los problemas que presentaban las ciudades después de su aparición. En el período 1959-1975, el proceso de urbanización avanzó rápidamente y se produjeron las principales transformaciones urbanas en las mayores ciudades españolas. Coincidiendo con el sistema de producción industrial fordista, el crecimiento económico de este período fijó las características principales del sistema urbano español, como la formación de grandes áreas metropolitanas y la consolidación de ejes territoriales donde se concentra la población y las actividades (Nel.lo, 2004). Esta expansión residencial en las periferias de las ciudades centrales rompía con el modelo de ciudad compacta tradicional que se venía desarrollando hasta el momento. Esto se produce bajo una legislación que optaba por un modelo de ciudad expansiva y de crecimiento urbano continuo. Tendencia legislativa que se mantendría hasta 1998, ya que las sucesivas reformas de 1975 – mantendría la esencia de la ley primigenia de 1956- y la de 1990 -con una línea liberalizadora más tímida ya que desligaba el suelo del propietario situando al agente urbanizador en el centro del desarrollo urbano, también se veía influida por las tendencias o modelos europeos del momento- tuvo escaso recorrido debido a las modificaciones y sentencias negativas sufridas.

Esto coincide con un cambio en el sistema productivo hacia un sistema postindustrial. Tras la salida de la crisis del petróleo, la aparición de nuevas dinámicas urbanas que se desarrollarían en la segunda mitad de la década de 1980. Las aglomeraciones urbanas españolas en general, experimentaron cambios importantes en su fisionomía, evolucionando hacia un modelo de ciudad dispersa por el territorio que incrementa la ocupación de suelo (Troitiño, 2003). Se generó una realidad metropolitana, en la que las formas urbanas eran cada vez más extensas, laxas y complejas. Ha sido la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998 (en adelante LRSV), el hito que favoreció romper esa continuidad mediante la liberalización del suelo. (Calderón Calderón & García Cuesta, 2017) Esta es conocida informalmente como la "ley del todo urbanizable", en su exposición de motivos recoge *"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"*. Por lo tanto, esta ley plasma el giro neoliberal que se produce en España, dando un paso más allá que el de su predecesora, siendo la mayor novedad la expansión de la urbanización por el territorio a excepción del que se encontraba protegido (Rullán, 1999).

El resultado ha sido, el desarrollo de un proceso que se hizo más agresivo desde finales de la década de 1990, lo que algunos autores han denominado la *fiebre del ladrillo* (Gaja, 2017), basada

en una hiperproducción del sector inmobiliario, que va a incidir de manera notable en el carácter de la urbanización (Burriel de Orueta, 2008). Comenzaba así una etapa que muchos autores han denominado "la década prodigiosa del urbanismo español". (Bellet & Andrés López, 2021; Burriel, 2008; Górgolas, 2019) El suelo urbanizable es desarrollado siguiendo las reglas del mercado inmobiliario: es comprado y vendido por su valor económico y financiero (Gaja, 2008; Lois & Piñeira Mantiñán & Vives, 2016). El resultado es un desparrame de la ciudad más allá de las periferias próximas -llegando a alcanzar los 50-60 km en grandes urbes y 10-20 km en ciudades medias (Lennert & al., 2012; Zoido & al., 2013), y el crecimiento/consolidación de algunos núcleos que a medio plazo se van a convertir en ciudades de tamaño medio. Por lo que, el proceso de metropolitanización español, se ha caracterizado como un fenómeno posfordista a escala global, resultado de un modelo económico basado principalmente en la construcción, pero en el que también han influido la mejora de las infraestructuras de comunicación, el incremento de la movilidad individual y el tensionamiento de los mercados inmobiliarios de los centros urbanos. Como consecuencia, uno de los aspectos más críticos que se derivaron del auge constructivo, fue la intensa artificialización del territorio con el respaldo de un planeamiento urbano producto de una política territorial con un marcado carácter economicista (mercantilista) (Górgolas, 2017).

Desde 2007, tras la aprobación de la Ley del suelo que deroga la anterior LRSV 1998, existe un giro en el derecho urbanístico hacia la sostenibilidad y la regeneración urbana, tras la última aprobación en 2015 del texto refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación urbana (en adelante TRLSRU). La TRLSRU parece romper con dos de las dinámicas arrastradas en el período 1990-2007. Por un lado, el texto refundido, aglutina y simplifica en una norma la regulación estatal que afecta a la ordenación del territorio y urbanismo. Por otro, parece que cambia la tradición urbanística expansiva que se venía desarrollando, por centrarse en el mantenimiento, rehabilitación y recuperación del tejido urbano consolidado (Ortega Moreno, 2021). En la actualidad, parece reflejarse un cambio en la aplicación de políticas urbanas en las ciudades españolas, pero en las que todavía coexiste la tendencia expansiva anterior, sólo que orientado a explotar las plusvalías de espacios centrales mejor localizados, así como un nuevo urbanismo apoyado en lo participativo, transversal y alejándose de lo tecnocrático. (Bellet, 2020)

Por lo mencionado, el objetivo de este trabajo es abordar el resultado de las prácticas que se han desarrollado para la producción del espacio urbano en la Comunidad Autónoma de Galicia. Para ello, nos hemos fijado mostrar una breve visión teórica del proceso de urbanización de Galicia desde mediados del S.XX hasta la actualidad. Esta dará pasó y se complementará con una revisión legislativa y de la planificación territorial aplicada en la región. Por último, terminar realizando un análisis evolutivo mediante una serie de indicadores demográficos, inmobiliarios-constructivos y de ocupación del suelo que nos permiten analizar el crecimiento de las ciudades gallegas. Esto permitirá aportar información, relacionar tendencias y mostrar los cambios acaecidos en el territorio como el incremento de la artificialización del suelo, mostrando así los desequilibrios territoriales existentes. Para ello, centraremos el análisis en las principales áreas urbanas gallegas, ajustando el análisis a las delimitaciones propuestas por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en el informe de delimitación de áreas urbanas de España de 2023.

2. Las transformaciones urbanas de Galicia

Desde mediados del siglo XX, la expansión de las ciudades y de sus zonas urbanas periféricas ha sido el cambio más significativo en la organización territorial de Galicia (Lois & Pino, 2015). El territorio gallego llegó a estas décadas siendo considerado pobre y atrasado, con una economía subsidiaria, grandes déficits estructurales y cerrado al mundo exterior, sin espacio para la modernización y el dinamismo (Beiras, 1972). Sin embargo, en ese momento comenzaron a ocurrir cambios que transformarían estructuralmente la sociedad y la economía de Galicia y, en consecuencia, la ocupación de su territorio y los procesos de urbanización asociados. Las consecuencias de este proceso fueron un rápido crecimiento de la población urbana, un aumento del espacio edificado y, a nivel económico, un mayor peso de la industria y servicios (Souto Gonzalez, 1988). La transformación ha sido acelerada por la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986. A partir de entonces, Galicia fue la segunda región española, después de Andalucía, que más fondos regionales europeos recibió entre 1989 y 2020. (Molina Ibáñez & Pérez Campaña & Hernando Sanz, 2022) Esto garantizó la mejora de sus infraestructuras, la modernización de su industria y el desarrollo de los espacios rurales. Galicia, se integró

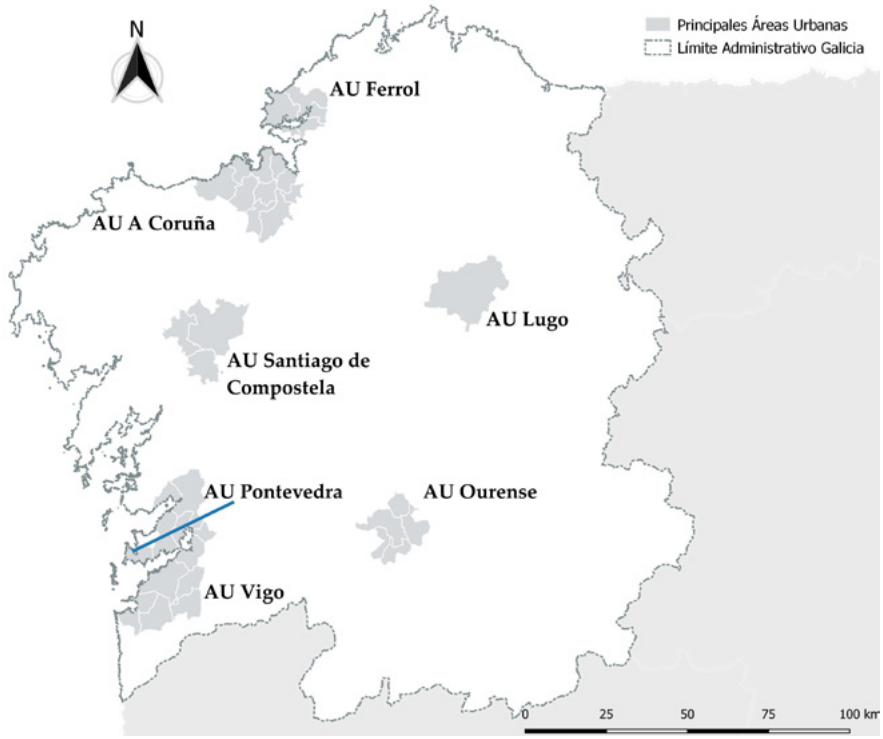


Fig. 1 / Áreas Urbanas de Galicia

Fuente: Elaboración propia

rápidamente en la economía global, gracias a una importante reestructuración en sectores clave como el lácteo y la construcción naval. Como consecuencia, ha habido un profundo cambio en la estructura productiva de Galicia, con el paso de una agricultura precapitalista y autárquica hacia un nuevo sistema de producción que generó excedentes de mano de obra rural y favoreció el trasvase de población hacia áreas urbanas de base industrial (Rodríguez González, 1999).

Es entre 1960 y 1980 que se nota un notable incremento en los niveles de urbanización de Galicia, acompañado por una despoblación rural que ha contribuido a la concentración espacial en determinadas áreas de esta Comunidad Autónoma. En realidad, el caso gallego se caracteriza más por un trasvase demográfico que por un crecimiento poblacional. Actualmente, la mayoría de la población, la actividad económica y el poder político se concentran en un reducido número de ciudades (Lois & Pino, 2015). El sistema urbano gallego se organiza en torno a siete ciudades principales que se consideran áreas urbanas, tal como se representa en la Fig. 1: A Coruña, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra, Santiago y Vigo. Además, hay una multitud de pequeñas ciudades —alrededor de 50— que no superan los 20,000 habitantes. La formación del Eje Urbano Atlántico en la parte occidental ha acumulado la mayor parte de la población y la economía de toda Galicia.

Las ciudades de A Coruña, al norte, y Vigo, al sur del Eje Urbano Atlántico, son los principales centros demográficos y económicos. A Coruña forma un área metropolitana con Ferrol, mientras que Vigo forma otra con Pontevedra, alcanzando ambas conglomeraciones un volumen poblacional de, aproximadamente, medio millón de habitantes. Las tres ciudades restantes, Lugo, Ourense y Santiago, funcionan como ciudades de segundo nivel, aunque desempeñan un papel crucial en la articulación territorial. Santiago, ubicada dentro del Eje Urbano Atlántico, es la capital política de la región, mientras que Lugo y Ourense, situadas fuera del Eje Urbano Atlántico, organizan el espacio interior y rural de Galicia.

	1960	1981	Δ 1960 - 1981	2001	Δ 1981 - 2001	2021	Δ 2001 - 2021
Galicia	2 730 996	2 811 912	2,96%	2 732 926	-2,81%	2 695 645	-1,36%
Áreas Urbanas (total)	907 316	1 252 330	38,03%	1 403 685	12,09%	1 510 582	7,62%
AU A Coruña	**250 804**	**320 746**	**27,89%**	**370 725**	**15,58%**	**418 955**	**13,01%**
A Coruña (municipio)	177 502	231 721	30,55%	239 434	3,33%	245 468	2,52%
Otros municipios del AU A Coruña	73 302	89 025	21,45%	131 291	47,48%	173 487	32,14%
AU Ferrol	**116 780**	**145 954**	**24,98%**	**136 579**	**-6,42%**	**126 788**	**-7,17%**
Ferrol (municipio)	74 799	87 691	17,24%	80 347	-8,37%	64 785	-19,37%
Otros municipios del AU FERROL	41 981	58 263	38,78%	56 232	-3,49%	62 003	10,26%
AU Lugo	**58 264**	**72 574**	**24,56%**	**88 901**	**22,50%**	**97 613**	**9,80%**
AU Ourense	**83 429**	**110 821**	**32,83%**	**127 717**	**15,25%**	**130 722**	**2,35%**
Ourense (municipio)	64 153	94 346	47,06%	109 051	15,59%	104 596	-4,09%
Otros municipios del AU OURENSE	19 276	16 475	-14,53%	18 666	13,30%	26 126	39,97%
AU Pontevedra	**76 491**	**99 425**	**29,98%**	**115 642**	**16,31%**	**124 592**	**7,74%**
Pontevedra (municipio)	50 483	64 184	27,14%	75 864	18,20%	83 114	9,56%
Otros municipios del AU Pontevedra	26 008	35 241	35,50%	39 778	12,87%	41 478	4,27%
AU Santiago de Compostela	**78 283**	**103 002**	**31,58%**	**126 012**	**22,34%**	**148 629**	**17,95%**
Santiago de Compostela (municipio)	57 173	82 404	44,13%	93 381	13,32%	97 858	4,79%
Otros municipios del AU Santiago de Compostela	21 110	20 598	-2,43%	32 631	58,42%	50 771	55,59%
AU Vigo	**243 265**	**399 808**	**64,35%**	**438 109**	**9,58%**	**463 283**	**5,75%**
Vigo (municipio)	144 914	261 331	80,34%	287 282	9,93%	293 837	2,28%
Otros municipios del AU Vigo	98 351	138 477	40,80%	150 827	8,92%	169 446	12,34%

Fig. 2 / Evolución de la población residente en las Áreas Urbanas de Galicia (1960-2021)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (varios años)

En términos de crecimiento, las áreas urbanas de Galicia han experimentado diferentes etapas de transformación. A diferencia del crecimiento centrípeto observado en los años 60, a partir de los 80 predominó un tipo de crecimiento centrífugo en áreas urbanas como A Coruña, Ourense, Santiago de Compostela y Vigo, donde las periferias lideraron la expansión de los límites de las ciudades. Esto se refleja en los datos de la Fig.2: mientras que entre 1960 y 1981 los municipios centrales fueron los principales protagonistas del crecimiento poblacional, en las décadas siguientes los municipios periféricos absorbieron la mayor parte del crecimiento de las áreas urbanas. Esta tendencia es tan evidente que los datos de la tabla muestran que entre 2001 y 2021 los roles entre la ciudad central y el resto del área urbana se invirtieron en A Coruña, Santiago de Compostela y Ourense, con la mayor parte de la población residente en estas áreas urbanas viviendo fuera del núcleo central.

En la última década esta tendencia se mantuvo, aunque las ciudades principales recuperaron mayores índices de crecimiento debido a dinámicas de retorno urbano, al aumento de la inmigración extranjera (que se concentró principalmente en los municipios centrales), a una nueva valorización del centro de las ciudades y al impacto del estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, que provocó el “abandono”

de algunas periferias (González Pérez, 2015). Este proceso tuvo importantes consecuencias territoriales más allá del crecimiento de la población, tales como el crecimiento urbano disperso, la artificialización del suelo, los cambios en la localización de las actividades industriales y terciarias, la modificación de los flujos de movilidad y el desbordamiento de los límites municipales. Según los datos, a pesar de que Galicia perdió 35 000 habitantes entre 1960 y 2021, las siete principales áreas urbanas experimentaron un incremento poblacional del 66% durante el mismo período. En los últimos 20 años, las áreas urbanas con mayor crecimiento fueron A Coruña y Santiago de Compostela, con aumentos del 13% y del 18%, respectivamente. Por otro lado, Pontevedra, Vigo y Lugo tuvieron incrementos inferiores al 10%, mientras que Ourense mostró un modesto crecimiento del 2% y Ferrol experimentó una disminución de la población del 7%.

La articulación territorial de Galicia también está definida por un crecimiento desigual entre la costa y el interior (Lois & Piñeira, 2011). Según datos de 2021, las áreas urbanas de Galicia concentran aproximadamente el 56 % de la población, mientras que en 1960 estos mismos territorios albergaban solo el 33% de los habitantes. Mientras tanto, vastas áreas rurales experimentan un declive poblacional. Esta dualidad demográfica enfrenta un litoral dinámico con una región interior deprimida. En esta Comunidad Autónoma se observa una bipolaridad entre un subsistema urbano-industrial en la costa y otro agrario y tradicional en el interior. La Fig. 3 ilustra este fenómeno mostrando el año en el que cada municipio alcanzó su población máxima. En el Eje Atlántico, la mayoría de los municipios alcanzaron sus máximos poblacionales en el siglo XXI, con muchos de ellos registrando estos picos en el último censo de 2021. En contraste, en el interior de Galicia, la mayoría de los municipios alcanzaron sus máximos poblacionales antes de 1960. Algunas excepciones, como las áreas urbanas de Lugo y Ourense, así como cabeceras comarcales como O Barco y Verín, tuvieron sus picos poblacionales en las últimas décadas. Estos datos evidencian claramente la existencia de dos subsistemas territoriales distintivos en Galicia. No obstante, los límites entre ellos no son nítidos, ya que la urbanización difusa, los cambios socioeconómicos y el incremento de los desplazamientos contribuyen a difuminar esta separación (Lois González, 1993).

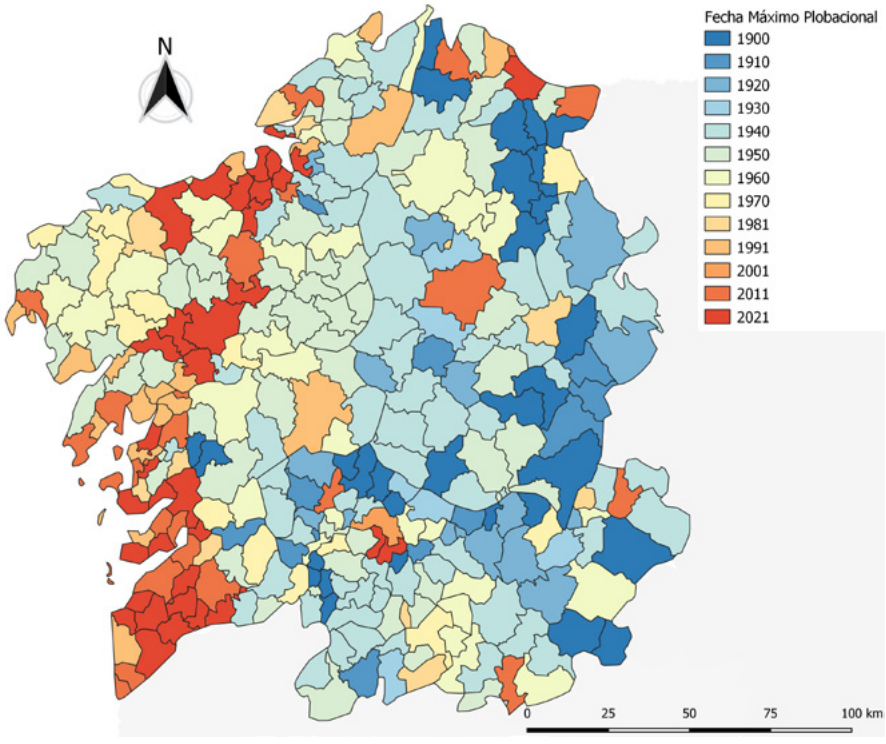


Fig. 3 / **Año del máximo crecimiento poblacional en cada municipio**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (varios años)



Fig. 4 / **Evolución de la Legislación del Suelo y Ordenación del Territorio en Galicia (1980-2023)**

Fuente: Elaboración propia

No se pueden comprender los cambios económicos y demográficos de Galicia sin considerar el impacto de la legislación y planificación territorial aplicada en la región. La expansión desmedida en la construcción, impulsada por la especulación y la reclasificación de terrenos, ha provocado un crecimiento desproporcionado, desordenado y desequilibrado con impacto en la ordenación del territorio gallego. Para entender estos procesos, es esencial analizar cómo la normativa urbanística ha influido en evolución de la urbanización y sus principales efectos en el territorio.

3. La planificación Territorial en Galicia. Evolución del marco legal

Desde el punto de vista jurídico, la planificación territorial y urbana de Galicia no debería de presentar grandes diferencias en comparación al resto de Comunidades Autónomas. Un extenuante y complejo marco legal que dificulta la actividad planificadora generando recurrentes reformas de la ley urbanística autonómica del momento (Sanz Jusdado & Sánchez Goyanes, 2015). Han transcurrido más de cuarenta años de la autonomía de Galicia, en la que podemos resumir su actividad legislativa en cuatro leyes del suelo y diferentes modificaciones (Fig. 4), y unas normas de ordenación del territorio, hasta el momento poco efectivas. Las Leyes de Ordenación del Territorio de Galicia de 1995 y 2021, los documentos de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y el Plan de Ordenación del Litoral (POL). Documentos que hasta la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de 2021, eran de carácter indicativo, sin determinaciones estructurantes para influir en el territorio y con escaso valor normativo (Amaro, 2015). Dejan de lado tareas prioritarias de gestión que deberían ser objeto de un ambicioso acuerdo territorial que sentara las bases de la coherencia y coordinación de las políticas de suelo (Lois & Aldrey, 2011).

El planeamiento urbanístico derivado del marco legal no es un elemento determinante para el crecimiento y evolución de las ciudades. Pero si se considera un elemento necesario para la consecución de un modelo de ciudad determinado

o de una organización territorial ajustada a la realidad. De hecho, desde la aprobación de la LS56 en España, los procesos de desarrollo urbano van a estar regulados por el planeamiento urbanístico, base fundamental de la ordenación urbana. Pero el proceso de urbanización ha variado según el momento a pesar de la existencia de estos. Desde los años 1960, el crecimiento de las ciudades y villas gallegas ha sido constante. En esta primera fase desarrollista, la transformación urbana de Galicia se produce mediante una concentración demográfica en las ciudades y un crecimiento desordenado en las periferias sobre estructuras rurales, principalmente polígonos de viviendas e industria dentro de los límites municipales. Las dos primeras leyes del suelo 1956 y 1975 cometen dos fallos a la hora de abordar la ordenación urbanística del momento, centrarse en las grandes ciudades y sus problemas de expansión, centrando la solución en el suelo urbanizable (Rivas 2015) De hecho, la ley del suelo de 1956 permitió la aprobación de planes parciales sin el correspondiente planeamiento. Ejemplos de esto Elviña en A Coruña, Coia en Vigo o las Lagoas en Ourense. (González Pérez, 2015; Rodríguez González, 2009).

A partir de la década de 1980 la cambiante organización espacial se acentuaría con los procesos de desconcentración del crecimiento urbano hacia los municipios próximos de las principales áreas urbanas, los cuales no disponían de instrumentos de planificación. Esta desconcentración estaría relacionada con procesos de urbanización difusa y metropolitanización. Es la etapa de ruptura con el modelo de crecimiento urbano compacto, en favor de una estructura espacial difusa por el territorio. Este proceso tendrá consecuencias territoriales como la artificialización del suelo, cambios en la localización de actividades, modificación de flujos de la movilidad, desbordamiento de los límites municipales, la apuesta por un modelo centrado en actividades consumidoras de suelo -construcción y turismo-, características de la ciudad postindustrial. (González Pérez, 2015).

Este período de cambios en el crecimiento urbano va a estar marcado por la aparición del marco normativo propio de la Comunidad Autónoma. Galicia fue la segunda Comunidad tras Cataluña en aprobar una Ley de adaptación de la Ley del suelo (LASGA) en 1985. Esta es la adaptación de la LrS75 a nuestro territorio, con la que se intentó definir una nueva concepción urbana específica. Son Vigo, Lugo, Santiago y Pontevedra los principales municipios que aprueban un planeamiento general bajo este marco normativo. Según Rodríguez González (2009) los planes municipales de esta época suelen aludir a la corrección de déficits de la urbanización, a rebajar la edificabilidad que genera espacios congestionados y escenas urbanas de baja calidad constructiva, así como la búsqueda de una mejor adaptabilidad al territorio, frente a la concepción expansionista anterior.

El punto de inflexión normativo llegará con la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de 1997, declarando inconstitucional el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992. El motivo, es que hasta el momento las legislaciones autonómicas se habían adaptado a dicha Ley, siendo pocos los casos de nuevas y diferenciales normativas. (Amaro, 2015) Este hecho tiene una gran incidencia en el caso gallego, ya que la primera Ley de Suelo de Galicia -que no es adaptación de la estatal- se aprueba en 1997, y con la declaración anticonstitucional de la ley estatal de referencia para la gallega, la norma debería ser modificada. Esta seria sustituida en 2002 por la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural en Galicia. La que sufriría en menos de una década cinco modificaciones (Fig. 4). En palabras de Lois & Aldrey (2011, p. 596) “Una excelente demostración de la aguda crisis que sufre el modelo urbanístico de Galicia, y que se combina con una práctica desatención de las normas de Ordenación del Territorio, encargadas de establecer la planificación a escala supralocal.”

Este proceso de adaptación, ajuste y modificación del planeamiento en función de los cambios normativos genera una idea de modelo urbano inacabado, que ocasiona un inconveniente administrativo para las corporaciones locales, así como una inseguridad de tener que ajustar su planificación a los constantes cambios, en algunos casos, ayuntamientos que no disponen de medios técnicos para ello. Por último, la vigente Ley del Suelo de 2016 (en adelante LSG), tiene como principal objetivo la simplificación administrativa en relación con las figuras de planeamiento y su tramitación. Además, entre sus objetivos también está dotar de seguridad jurídica al ordenamiento urbanístico. Para ello, todos los ayuntamientos de Galicia deben disponer de un instrumento de planeamiento. Por este motivo introduce figuras de planeamiento como el Plan básico autonómico y los planes básicos municipales. Estos se desarrollarán para los ayuntamientos de menos de 5000 habitantes que no cuenten con un instrumento de planeamiento general. La formulación, tramitación y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma, en colaboración y con la participación de los ayuntamientos.

Actualmente, según datos del SIOTUGA, de los 313 ayuntamiento gallegos, 17 están adaptados a la LSG de 2016; 103 municipios están adaptados a la LOUG, con la figura de Plan General de Ordenación Municipal Aprobado entre 2004 y 2023; 158 municipios con planeamiento que no está adaptado a la LOUG, son entidades que cuenta con figuras de planeamiento aprobadas entre 1977 y 2004 (a excepción de Cerdedo-Cotobade PGOM de 2014) bajo las figuras de Plan General de Ordenación Urbana o Municipal; Proyecto de Ordenación del Medio Rural y Normas Subsidiarias de Planeamiento; y 37 ayuntamientos que no cuentan con un planeamiento general. Esto demuestra la deficiencia o ausencia de planificación urbanística de los actores implicados, explicando, en parte, el crecimiento anárquico e irracional de algunas ciudades y villas gallegas.

4. El proceso de artificialización el Suelo del territorio gallego

La artificialización del suelo es un indicador de la evolución de la urbanización, que nos puede ayudar a entender como se ha actuado sobre el territorio. Los procesos de urbanización han implicado la extensión y el desarrollo de nuevos espacios, infraestructuras y actividades. Por lo tanto, este indicador puede mostrar la intensidad de los procesos de urbanización y su variación en un período de tiempo. Tanto en Galicia como en España, los espacios urbanos experimentaron una expansión del suelo artificial (Troitiño Vinuesa, 2006) además de ver incrementada su importancia desde el punto de vista físico, demográfico y social, especialmente en las pequeñas ciudades (Olazabal & Bellet, 2017).

Según los datos aportados por el proyecto CORINE Land Cover (CLC) sobre la ocupación del suelo en Galicia, se puede apreciar como en un periodo de casi treinta años, la superficie artificial en Galicia aumentó algo más de un 70% en todo el territorio (Fig. 5). Este es un dato que hay que manejar con cautela, ya que entre el CLC de 2006 y 2012 existe un cambio metodológico que supuso una pérdida de la estabilidad comparativa a nivel temporal entre las diferentes versiones, siendo la cobertura artificial subestimada -es decir se ha omitido información de esta categoría- en los CLC anteriores al cambio metodológico (Martínez Fernández & Ruiz Benito & Jornet, 2018) El nivel de omisión de la información no influye en lo que se puede apreciar perfectamente en la imagen, el contraste de la estructura territorial gallega. Por un lado, el litoral, dominado por el denominado Eje Atlántico, que se va conformando con el paso de los años e intensificando la ocupación artificial del suelo. Este es el sector más dinámico en el que se

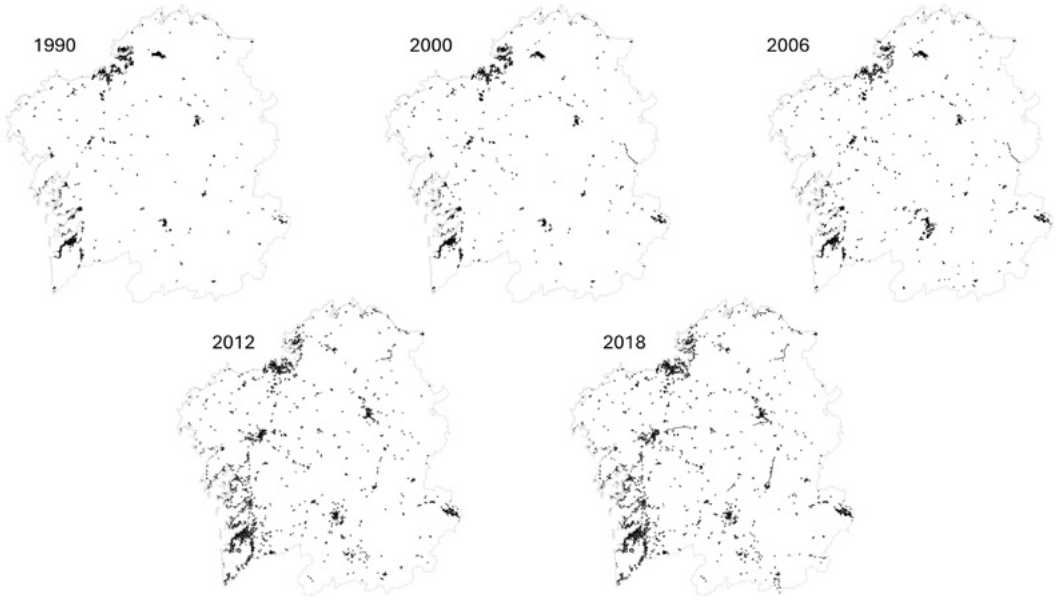


Fig. 5 / **Evolución artificialización del suelo en Galicia (1990 – 2018)**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORINE Land Cover 1990, 2000, 2006, 2012, 2018

encuentran cinco de las principales ciudades y sus áreas urbanas, así como importantes áreas rururbanas en los que la urbanización ha experimentado un gran avance. Por otro lado, el interior de la región está asociado a un carácter más rural y a un espacio regresivo, pero en el que podemos encontrar algunos espacios con una tendencia diferencial. Estas son las dos capitales de provincia, las poblaciones de la mariña lucense, las áreas ligadas a una actividad industrial como la comarca de Valdeorras o el municipio de As Pontes de García Rodríguez, o algunas villas y pequeñas ciudades que se han convertido en centros de atracción de su entorno más próximo siendo las únicas que presentan cierto grado de dinamismo demográfico.

El análisis de la evolución de la artificialización de suelo de Galicia está centrado en un período en el cual, la organización espacial de las áreas urbanas cambia de dinámica con respecto a la anterior. En 1990 el crecimiento de las periferias de las principales ciudades ya era una realidad, que se había iniciado en la década anterior. Si bien es cierto que en la década de 1980 las ciudades centrales todavía aglutinaban parte del crecimiento poblacional, será a partir de los años de los que parte este análisis cuando se incrementará el peso del crecimiento en el resto del área urbana. Por lo tanto, en el análisis se está reflejando los procesos de periurbanización de la década de los 90 en adelante de las principales ciudades, y de la urbanización difusa por los espacios rurales más próximos a estas que estaban bien comunicados (desarrollo de urbanizaciones unifamiliares o en localidades costeras vivienda como segunda residencia). Básicamente, se está mostrando los cambios urbanos acaecidos en el territorio en los últimos 30 años y la consolidación de la nueva estructura territorial. En este punto, podríamos hacer la comparación con el sistema jerárquico territorial que proponen las DOT de 2011, pero sin entrar a desarrollarlo, indicando como hace dicho

	1990	Peso en la Artificialización de Galicia (1990)	2000	Peso en la Artificialización de Galicia (2000)	2006	Peso en la Artificialización de Galicia (2006)	2012	Peso en la Artificialización de Galicia (2012)	2018	Peso en la Artificialización de Galicia (2018)
Galicia	43 399,06		49 043,90		51 854,36		66 841,44		73 963,83	
A Coruña (Provincia)	21 640,29	**49,86%**	23 564,44	**48,05%**	21 381,09	**41,23%**	24 788,39	**37,09%**	28 156,51	**38,07%**
A Coruña (Área Urbana)	6382,30	14,71%	7007,58	14,29%	6619,57	12,77%	7947,31	11,89%	8605,06	11,63%
Ferrol (Área Urbana)	5457,40	12,57%	5627,07	11,47%	3790,76	7,31%	3255,16	4,87%	3540,46	4,79%
Santiago (Área Urbana)	1040,36	2,40%	1450,34	2,96%	1685,94	3,25%	3669,92	5,49%	4073,38	5,51%
Pontevedra (Provincia)	14 229,93	**32,79%**	15 369,76	**31,34%**	15 920,66	**30,70%**	24 145,89	**36,12%**	25 369,08	**34,30%**
Vigo-Pontevedra (Área Urbana)	10 552,64	24,32%	11 208,99	22,86%	11 302,71	21,80%	14 310,81	21,41%	14 653,96	19,81%
Ourense (Provincia)	3383,62	**7,80%**	4942,13	**10,08%**	9072,67	**17,50%**	9511,94	**14,23%**	10 836,85	**14,65%**
Ourense (Área Urbana)	1375,25	3,17%	1583,01	3,23%	2799,91	5,40%	2496,48	3,73%	2613,60	3,53%
Lugo (Provincia)	4145,22	**9,55%**	5195,61	**10,59%**	5507,98	**10,62%**	8454,78	**12,65%**	9730,78	**13,16%**
Lugo (Área Urbana	1253,42	2,89%	1253,42	2,56%	1277,66	2,46%	2270,22	3,40%	2362,74	3,19%

Fig. 6 / Evolución de la artificialización del suelo en Galicia en ha, en las provincias y áreas Urbanas (1990 – 2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CORINE Land Cover 1990, 2000, 2006, 2012, 2018

documento, la presencia de dos regiones urbanas, la Ártabra al norte (compuesta por las áreas urbanas de A Coruña y Ferrol) y al sur la de las Rías Baixas (compuesta por las áreas urbanas de Vigo y Pontevedra). Además de estas regiones, se aprecian las áreas urbanas de Santiago de Compostela, Ourense y Lugo. Estas siete áreas urbanas, coincidentes con las principales ciudades y su área de influencia, conformarían el principal sistema de asentamientos urbano de Galicia. A este, le seguiría un sistema de núcleos intermedio de cierta índole demográfica y estructura productiva, que tendrían la posición de ejercer un papel de equilibrio en el territorio por su posición estratégica entorno a vías de comunicación (núcleos en corredores o ejes como el de Santiago-Lalín; Vigo-Ourense; Lugo- A Coruña entre otros). Por último, las directrices hablan de unos nodos de equilibrio, en referencia a pequeñas villas que ejercen como centros de prestación de servicios y dinamización de espacios rurales.

Pero lo interesante en este análisis, es comprobar como este proceso de artificialización del suelo ligado a la urbanización del territorio ha seguido perpetuando el desequilibrio territorial. Si analizamos los datos aportados por el CLC para los diferentes años, podemos apreciar dinámicas interesantes relacionadas con la estructura territorial y el proceso de desconcentración y difusión urbana por el territorio. Como ya se ha mencionado, en este periodo temporal, Galicia ha incrementado sus hectáreas de suelo artificial para pasar de más de 43 mil ha en 1990 a las casi 74 mil ha de suelo artificial. (Fig. 5).

El análisis de los datos absolutos muestra un incremento de suelo artificializado en todas las escalas, desde la regional a la supralocal de áreas urbanas. El principal incremento se produce, en líneas generales (a excepción de Ourense), en el período 2006 al 2012. Pero los datos lo que vienen a corroborar es la ya comentada realidad dual del territorio y las diferencias en los ritmos de urbanización. Las provincias de A Coruña y Pontevedra en el año 1990 suman casi el 83% de las hectáreas de suelo artificial de la región, algo que no cambiaría en 2018, que, pese a la reducción de su importancia -en gran medida por los problemas derivados del proceso regresivo que sufre Ferrol en los últimos años-, estas provincias siguen representando el 72% de la superficie artificial regional. En este mismo periodo de tiempo, las tres áreas urbanas coruñesas pierden peso en relación con el resto del territorio provincial, pasando a representar casi un 30% del suelo artificial en los años 90 a cerca de un 22% en el año 2018. En el caso de la provincia pontevedresa, a pesar de aumentar notablemente su superficie artificial, el peso relativo a nivel regional se ha incrementado ligeramente. En este caso, aunque se han agrupado las dos áreas urbanas siguiendo el modelo del atlas urbano del Ministerio, apreciamos que el peso relativo también se reduce en relación con otros territorios de la provincia. Municipios de las comarcas del Baixo Miño, O Salnés o el Condado, o el municipio de Bueu que queda fuera de la delimitación del atlas, presentan pequeñas ciudades y villas que crecen en medios rururbanos de manera intensiva, con altas densidades y edificaciones sin control. (Lois & Piñeira, 2014).

Por otro lado, las provincias interiores, destaca el caso de Ourense sobre el de Lugo. En cifras absolutas la provincia ourensana triplica el suelo artificial en el periodo en cuestión, mientras que Lugo provincia duplica sus cifras. En cuanto al peso relativo dentro de la región, Ourense lo duplica al llegar 2018, mientras que Lugo crece, pero, por ejemplo, en línea con lo que sucede en el caso de Pontevedra. En este caso, ambas áreas urbanas mantienen su peso relativo dentro de sus respectivas provincias a pesar del aumento de suelo artificial. Esto pude deberse al crecimiento de los núcleos y zonas más dinámicos ya mencionados. Pero también al papel de las cabeceras comarcales como núcleos articuladores de su área de influencia y como enlaces entre el mundo rural y el urbano, que dependerán del espacio que organicen. En los espacios interiores de Galicia, tenemos que diferenciar entre áreas de montaña, zonas agropecuarias, o algunas áreas que han diversificado su actividad, presentan diferentes dinámicas a pesar de ser espacios rurales interiores. Estas últimas, pueden estar vinculadas al aprovechamiento de recursos naturales o a infraestructuras de comunicación que las convierten en espacios más dinámicos a nivel económico y demográfico. El Camino de Santiago es un ejemplo diferenciador, debido a su impacto en el desarrollo local por aquellos territorios que atraviesa, convirtiéndose desde la década de los 1990 en un eje aglutinador de fondos e inversiones (LEADER, PRODER, Instituciones Públicas, …) dirigidas a mejorar la transitabilidad (acondicionamiento viario, mobiliario urbano, patrimonio cultural) y el impulso de actividades económicas relacionadas principalmente con la actividad turística (Medina & Lois González, 2017). Estos cambios dan lugar a un marco territorial más complejo y heterogéneo, donde el límite entre urbano y rural se hace cada vez más difuso.

5. Conclusiones

Recapitulando sobre lo expuesto a lo largo de este trabajo, son varios los aspectos que deberíamos retomar para reflexionar sobre la realidad territorial de Galicia. Se han producido grandes cambios en la organización espacial del territorio. Uno de los principales, es el rápido crecimiento que han tenido las ciudades gallegas y algunas villas desde la década de 1980. Este crecimiento va asociado a una serie de procesos económicos y sociales que han provocado una serie de transformaciones espaciales con una gran Incidencia territorial, el desequilibrio existente entre el litoral y el interior de la región. No es algo nuevo, pero las medidas aplicadas hasta el momento parecen reforzar este crecimiento polarizado.

Otro aspecto importante derivado del crecimiento urbano experimentado es el cambio de escala. Los límites administrativos municipales no son efectivos desde una perspectiva planificadora y organizativa del espacio. La gobernanza urbana debe encaminarse hacia una gobernanza metropolitana, que haga efectiva la gestión de áreas urbanas funcionales, que deberían de configurarse para hacer frente a nuevas dinámicas urbanas supralocales, flujos de movilidad diarios, e interrelaciones sociales y económicas. Para ello, será necesario desarrollar e implementar instrumentos de planificación territorial de carácter supramunicipal.

Esta será una ardua tarea, viendo el bagaje histórico de la región y tras el breve repaso dado a la planificación territorial en Galicia. La sensación de incapacidad de las políticas en materia de ordenación del territorio implementadas hasta el momento, que nos llevaría a entrar en materia de organización territorial. La dinámica de aprobación de una serie de normativas que han dificultado en ocasiones la salida de planeamiento a los municipios, aunque en la actualidad la gran mayoría ya cuentan con alguna figura de ordenación urbana. Esto nos lleva a animar a realizar una gestión urbanística de calidad, que termine con el respaldo a la urbanización expansiva tradicional. La planificación territorial gallega debería girar hacia parámetros de sostenibilidad, calidad de vida, gestión residencial y protección del patrimonio territorial.

En conclusión, por si pareciese lo contrario, el problema no se va a solucionar con la existencia de planeamiento, o ya estaría solucionado. El problema es si este sigue siendo de baja calidad, y por lo tanto estando de espaldas a la realidad territorial.

6. Bibliografía

Beiras, X. M. (1972): *O atraso económico de Galicia.* Editorial Galaxia.

Bellet, C. (2020): Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979–2019). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 85, p. 1–38

Bellet, C. & Andrés López, G. (2021): Urbanización, crecimiento y expectativas del planeamiento urbanístico en las áreas urbanas intermedias españolas (1981-2018). *Investigaciones Geográficas*, Nº 76, p. 31-52.

Burriel de Orueta, E. L. (2008): La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales.* Nº 270(64).

Calderón Calderón, B. & García Cuesta, J. L. (2017): Legislación urbanística y planeamientourbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Nº 21 (570). http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/19429

Constitución Española, 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978, 1978 a 31229. https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf

de la Cruz Mera, A. (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo,* Nº 164

Escola Galega De Administración Pública (egap) (2oo6): *Vinte e cinco anos de autonomía en Galicia: mudanzas políticas e económicas.* Santiago de Compostela, España, EGAP.

Gaja, F. (2008): El tsunami urbanizador en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº 66.

Gaja, F. (2017): Planning and urban growth what to do with urbanized vacant áreas in the land of Valencia. En C. A. Brebbia & J. L Miralles. (Eds.), *Environmental & Economic Impact on Sustainable Development.* WITPress, Boston, p. 104-112.

González, F. I. (2022): Evolución reciente y claves actuales del Derecho Urbanístico Español. *Derecho & Sociedad*, Nª 59, p. 36-41.

González Pérez, J. M. (2015): Políticas urbano-turísticas poscrisis. Desregulación de la práctica urbanística y tematización como estrategias para la reconversión de destinos turísticos. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales.* Nº 2, p. 143-162.

Górgolas, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa. *Cuadernos de Investigación Urbanística Nº 111, p. 5-64.*

Górgolas, P. (2019): *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción.* Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio, Servicio de Publicaciones.

Instituto Nacional de Estadística, INE (varios años): *Censo de Población y Viviendas (1960, 1981, 1991,2001,2011,2021).* Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Sanz Jusdado, I. & Sánchez Goyanes. E. (2015): O urbanismo en Galicia á luz do seu exame xurisdiccional: aspectos xurídicos do planeamento urbanístico. En R.C. Lois-González & D. Pino (Eds.), *A Galicia Urbana* (pp. 645-674). Vigo: Edicións Xerais de Galicia.

Leboreiro Amaro, M. (2015): El planeamiento urbanístico, de la seguridad a la incertidumbre. *Cuaderno de Investigación Urbanística,* Nº 100, p. 64-70.

Lennert, M. & Rozenblat, C. & Van Hamme, G. & Smętkowski, M. (2012): Orientaciones para el futuro de las ciudades: estudios recientes y nuevas perspectivas para las ciudades europeas. En J. Montaner & J. Subirats (Eds.), *Repensar las políticas urbanas: apuntes para la agenda urbana (pp. 58-95).* Barcelona: Serie_Territorio Diputación de Barcelona.

Lois, R. C & Aldrey, J.A. (2011): El problemático recorrido de la Ordenación del territorio en Galicia. *Cuadernos Geográficos*, Nº 47, p. 583-610.

Lois González, R. C. (1993): Problemas para a delimitación dos espacios urbanos e rurais. En Balboa (Coord.), *Concepcións espaciais e estratexias territoriais na historia de Galicia* pp. 201-221. Santiago de Compostela: Asociación Galega de Historiadores.

Lois González, R. & Piñeira Mantiñán, M. J. (2011): A rede urbana e a rápida urbanización do território. En M. J. Piñeira-Mantiñán & X. M. santos-solla (Eds.), *Xeografía de Galicia.* Vigo: Edicións Xerais de Galicia. p. 157-227.

Lois González, R. & Piñeira Mantiñán, M. J. (2014): A estrutura territorial de Galicia (e as cidades subxacentes?). En M. G Docampo et al. (Eds.), *Policentrismos urbanos en Galicia. Cidades subxacentes* (pp. 16-23). Ourense: Universidade da Coruña.

Lois González, R.C. & Pino, D. (2015): *A Galicia Urbana*. Edicións Xerais de Galicia.

Lois González, R.C. & Piñeira Mantiñán, M.J. & Vives, S. (2016): El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. *Scripta Nova, Nº 20(539).*

Madueño, F. P. (1996): La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108), p.101-126.

Martínez Fernández, J. & Ruiz Benito, P. & Jornet, A. B. (2018): La última actualización de la cartografía CORINE Land Cover (CLC2012) en España: repercusiones para los estudios de cambios en la cobertura y uso del suelo. Estudios Geográficos, 79(284), p. 267-281.

Medina, X. S. & Lois González, R. C. (2017): Ordenación del Territorio y estrategias de planificación en los Caminos de Santiago Patrimonio Mundial. *Investigaciones Geográficas*, (68), p. 47-63.

Molina Ibáñez, M. & Pérez Campaña, R., & Hernando Sanz, F. J. (2022): Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el estado español. *Revista del Instituto de Estudios Vascos*, *67*(1).

Nel·lo, O. (2004): ¿Cambio de Siglo, Cambio de Ciclo? Las Grandes Ciudades Españolas en el Umbral del Siglo XXI. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.* Nº 36, p. 523–542.

Olazabal, E. & Bellet, C. (2017): Análisis de las nuevas dinámicas de urbanización en España. Su estudio a través del uso de Corine Land Cover y SIOSE. *Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles,* p. 2639-2648

Ortega Moreno, I. (2021): Ley de Suelo de 2015: urbanismo sostenible y acceso a la vivienda. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* Nº 53, p. 5-22.

Rivas, J. L. (2015). Un urbanismo de la observación: Metodologías prospectivas en torno a la idea de calle ciudad en tres capitales andaluzas (Córdoba, Málaga y Granada). *EURE*, Nº 123, p. 131-158.

Rodríguez González, R. (1999): Monetarización de la economía rural en Galicia. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, Nº 48, p. 19-30.

Rordríguez González, R. (2009): *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas (Vol. 1)*. Netbiblo.

Rulián, O. (1999): La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno. *Investigaciones geográficas*, nº 22, p. 5-21.

Souto González, X. M. (1998): *Xeografía Humana.* Galaxia.

Troitiño Vinuesa, M. Á. (2003): Renovación urbana: dinámicas y cambios funcionales. *Perspectivas Urbanas/Urban Perspectives*, Nº 2.

Troitiño Vinuesa, M. A. (2006): El turismo cultural en las ciudades españolas. Patrimonio de la Humanidad. En: D. Brandis García. & I. del Río & J. Gutierrez Puebla & F. Martín Gil. *Turismo Cultural: El Patrimonio Histórico como Fuente de Riqueza.* Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, p.153-165.

Zoido, F. & Vega, S. & Piñeiro Antelo, A. & Morales, G. & Mas, R. & Lois, R.C. & González, J. M. (2013): *Diccionario de urbanismo: geografía urbana y ordenación del territorio*. Cátedra.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

CLC	Proyecto CORINE Land Cover
DOT	Directrices de Ordenación del Territorio
INE	Instituto Nacional de Estadística
CE	Constitución Española
LASGA	Ley de adaptación de la Ley del suelo
LOUG	Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural
LRSV	Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998
LSG	Ley del Suelo de 2016
LS56	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1956
LrS75	Ley del suelo de 1975
PGOM	Plan General de Ordenación Urbana o Municipal
POL	Plan de Ordenación del Litoral
SIOTUGA	Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia
TRLSRU	Ley de suelo y Rehabilitación urbana

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 971-988
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.25

CC BY-NC-ND

Cinco décadas de planeamiento y transformaciones urbanas en la Región de Murcia, 1975-2025

Fernando Miguel García-Martín (1)
Marcos Ros-Sempere (2)
María José Silvente-Martínez (3)
Pedro Francisco Sánchez-Balsalobre (4)
Rocío Pastor-Lamberto (5)
Ricardo Carcelén-González (6)

(1)(6) Profesor Titular de Universidad
(2) Profesor Contratado Doctor
(3) Profesora asociada
(4) Arquitecto
(5) Investigadora FPI Séneca
(1)(2)(3)(4)(5)(6) Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT)

Recibido: 29.10.2024; Revisado: 23.02.2025
(1) Correo electrónico: fernando.garcia@upct.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4174-9654
(2) Correo electrónico: marcos.ros@upct.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2426-6351
(3) Correo electrónico: mjose.silvente@upct.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2134-0074
(4) Correo electrónico: pedro.sbalsalobre@upct.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8174-898X
(5) Correo electrónico: rocio.pastor@upct.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0009-0005-6713-3080
(6) Correo electrónico: ricardo.carcelen@upct.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8266-8797

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Resumen: Este artículo analiza las distintas fases tanto del planeamiento urbanístico como de las transformaciones urbanas de los últimos cincuenta años en la Región de Murcia. El primer periodo, 1975-2000, corresponde con la fase de adaptación al modelo urbano de la democracia. El segundo periodo, 2000-2025 incluye tanto la fase de la burbuja inmobiliaria como la crisis posterior. Para cada uno de estos periodos se exponen principales características de los planes generales, así como las dinámicas y formas de: los tejidos periféricos, los entornos urbanos del turismo litoral y las áreas de actividades económicas. Además, se revisan también aspectos propios de cada periodo, como la planificación de los conjuntos históricos en el final del siglo pasado o la experiencia de ordenación territorial en el presente. Este análisis permite contextualizar la situación actual, concluyéndose con una discusión sobre los retos actuales.

Palabras clave: Burbuja inmobiliaria; Periferia; Turismo litoral; Industria; Ordenación Territorial.

Five decades of urban planning and transformations in the Region of Murcia, 1975-2025

Abstract: This paper analyses the different phases of urban planning and urban transformations in the last fifty years in the Region of Murcia. The first period, 1975-2000, corresponds to the phase of adaptation to the democratic urban planning model. The second period, 2000-2025, includes both the phase of the real estate bubble and the subsequent crisis. For each of these periods, the main characteristics of the general plans are presented, as well as the dynamics and forms of: peripheral areas, coastal tourism environments, and economic activity zones. In addition, specific aspects of each period are also reviewed, such as the planning of historical areas at the end of the last century or the recent experiences of regional planning. This analysis contextualizes the current urban situation and concludes with a discussion on future challenges.

Keywords: Housing bubble; Peripheries; Coastal tourism; Industry; Territorial Planning.

1. Introducción

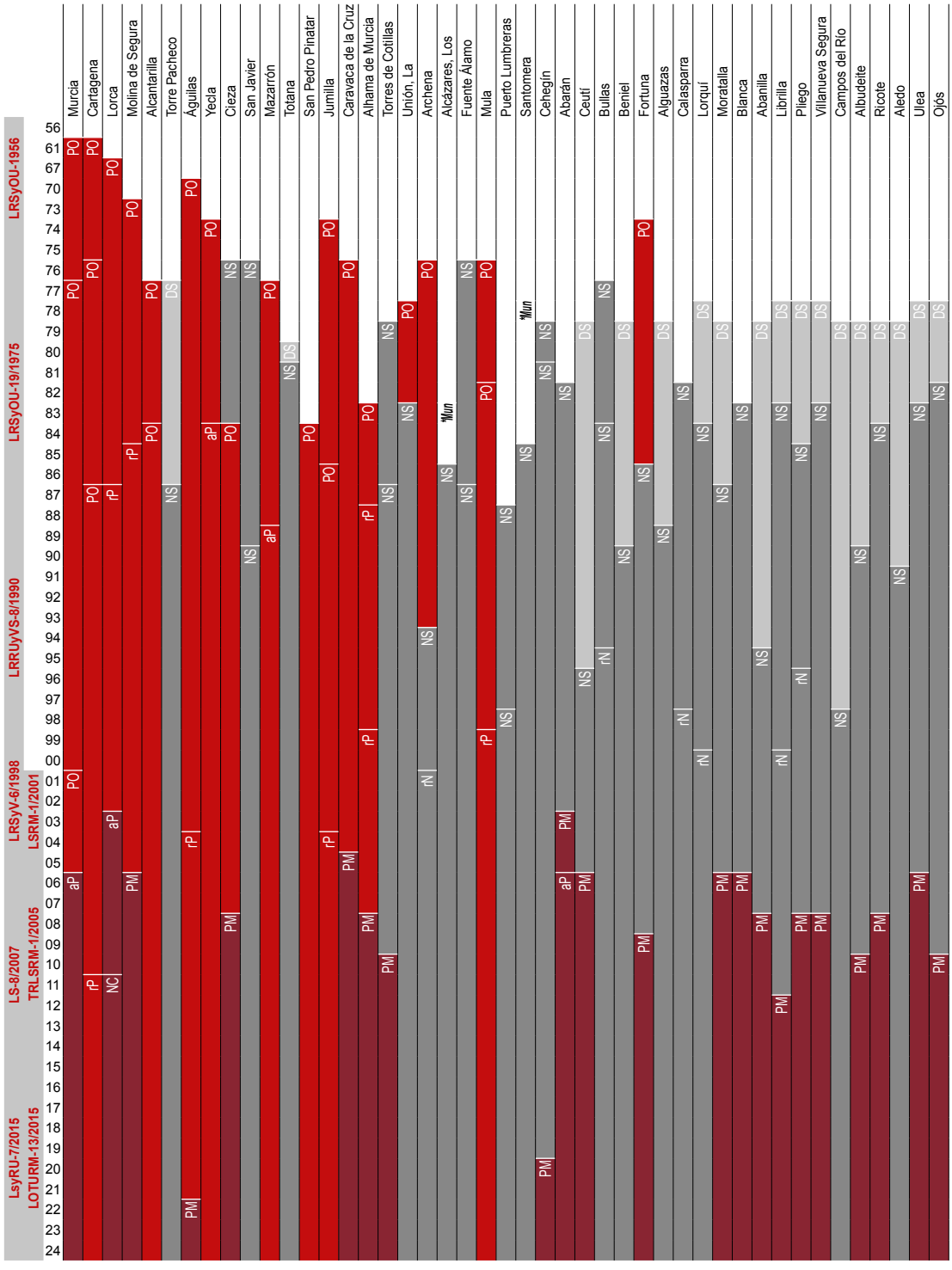
Resumir cincuenta años de urbanismo en la Región de Murcia ha implicado seleccionar aspectos y dinámicas que, desde su parcialidad, permitan apreciar los principales rasgos de las distintas fases. Nos valemos para ello de una división en dos periodos, un primero desde 1975 al 2000 que coincide con una fase de adaptación del urbanismo al marco de la democracia y un segundo periodo del 2000 a la actualidad, con una fase inicial de burbuja inmobiliaria durante la primera década y una fase posterior de crisis.

De cada periodo exponemos, en primer lugar, la configuración y cambios en el marco normativo urbanístico y la dinámica que ha tenido el planeamiento general de los municipios. En segundo lugar, analizamos las transformaciones producidas en tres tipos de entornos característicos de la producción de suelo urbanizado en la región: los crecimientos de los núcleos urbanos, la ocupación del litoral como espacio del turismo y los suelos de actividades económicas. Este esquema de análisis se complementa con la descripción de cuestiones propias de cada periodo: la planificación de los conjuntos históricos en el final del siglo pasado y la experiencia de la ordenación del territorio en el presente siglo. Para ello hemos recopilado información sobre las fechas de aprobación de los planes generales (a partir de la información disponibles en servicios de información urbanística autonómicos y municipales), a la vez que se han caracterizado los tipos de crecimientos acontecidos (empleando para ello los datos catastrales).

2. Primer periodo, 1975-2000. La adaptación al modelo urbanístico en democracia

2.1. Los planes generales en el inicio del periodo democrático en la Región de Murcia

Desde la aprobación de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LRSyOR-1956) hasta 1975 la



*DS=Proyecto de delimitación de suelo urbano; NS=Normas Subsidiarias; PO=Plan General de Ordenación Urbana; PG=Plan General Municipal de Ordenación; NC=Normas Complementarias; aP=Adaptación de Plan General; rP=Revisión de Plan General; rN=Revisión de Normas Subsidiarias; *M=Municipio

*Blanco=Sin instrumento de planeamiento vigente; Gris claro=Con delimitación de suelo urbano vigente; Gris oscuro=Vigencia de Plan General de Ordenación Urbana; Granate=Vigencia de Plan General de Ordenación Urbana

Fig. 1 / Cronología de planeamiento en la Región de Murcia en el periodo 1975-2024

Fuente: Elaboración propia

implantación del planeamiento urbanístico llegó sólo a las principales ciudades de la Región de Murcia. En ese momento, sólo 8 municipios habían aprobado sus Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU): Murcia y Cartagena en 1961, Lorca en 1967, Águilas en 1970, Lorca en 1973 y Yecla, San Pedro del Pinatar y Fortuna en 1974 (Ros & Fernández, 2010). Ante la falta de planificación urbanística el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) aprobó el 13 de mayo de 1972 unas "Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento para los municipios de la provincia de Murcia" (NNCCSS-Murcia) que, como el delegado provincial de vivienda, Arturo Romera, indicaba pretendían ser "lo suficientemente duras para que los ayuntamientos afectados quieran salirse de sus 'garras' lo antes posible, es decir, traten por todos los medios de imprimir celeridad a sus respectivos planes de ordenación" (Galiana, 1970).

Con la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSyOU-19/1975) se intensificó la ordenación de los municipios. Desde 1975 hasta el 1979 se aprobaron nuevos PGOU para Murcia y Cartagena y los primeros de otros seis municipios: Alcantarilla, Mazarrón, Caravaca de la Cruz, La Unión, Archena y Fuente Álamo. En otros seis municipios se optó por las Normas Subsidiarias (NNSS), instrumento de ordenación potenciado en la LRSyOU-19/1975 como sustituto de los PGOU por razones de urgencia o por la escasa entidad o complejidad de los problemas. Además, tras la aprobación de los reglamentos que desarrollaban esta ley, se aprobaron hasta 16 proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (DSU), en su mayoría elaborados por la Dirección General de Urbanismo del MOPU para los municipios de menor población (cinco aprobados en 1978 y otros siete en 1979) (Ros & Fernández, 2010).

Tras este empujón a la ordenación urbana apoyado en la aprobación de NNSS y DSU, en el año de celebración de las primeras elecciones democráticas municipales sólo 5 de los 43 municipios carecían de instrumento aprobado, estando sometidos a las NNCCSS provinciales[1]. El carácter desarrollista de estos planes, que tendían más a la zonificación de los crecimientos que a la ordenación (Ros & Fernández, 2010), hizo que las primeras corporaciones municipales emprendieran pronto su revisión. En los años ochenta se aprueban diez PGOU, de los que ocho son revisiones de los ya aprobados previamente (salvo los de Cieza y San Pedro del Pinatar). La gran excepción a este proceso de revisión fue el PGOU de Murcia de 1977, dirigido por Manuel Ribas i Piera, que pese a haberse iniciado durante la dictadura franquista se mantuvo vigente dado el prestigio del autor y el respeto que el documento les merecía a los expertos afines a los partidos socialista y comunista (Cano, 2009).

En paralelo, los municipios de menor tamaño continuaron empleando las NNSS como figura preferente de planeamiento, con hasta 23 aprobaciones en los ochenta. La mayor sencillez de estos documentos hizo que incluso fueran los elegidos para revisar la ordenación urbanística en La Unión y Fortuna, municipios que habían tenido PGOU previamente. Además, fueron los instrumentos aprobados también en los municipios de Santomera y Los Alcázares, segregados en 1978 y 1983.

El modelo de ordenación establecido por los PGOU en los municipios mayores y por NNSS en los menores no fue alterado apenas en los años noventa durante la vigencia de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUyVS-8/1990). Sin PGOU aprobados en el periodo 1990-1998, las 9 NNSS aprobadas en estos años permitieron al menos que no quedaran municipios ordenados por DSU.

2.2. La planificación de los conjuntos históricos en el final del siglo XX

Las intensas transformaciones que la explosión urbana de la mitad del siglo XX produjo en los cascos antiguos de las ciudades europeas provocó la necesidad de proteger los conjuntos con valor patrimonial (Troitiño, 2003). En un primer momento, amparados todavía en la Ley de 13 de mayo de 1933 relativa al Patrimonio Artístico Nacional (LPAN-1933), se declararon los conjuntos histórico-artísticos para su protección. En la Región de Murcia ocho áreas urbanas fueron declaradas conjunto histórico en el periodo 1975-1988, sumándose al casco de Lorca que había tenido su declaración en el año 1964. Los cascos de Murcia (1976) y Cartagena (1980) fueron los primeros en obtener esta declaración, reflejando la preocupación por las alteraciones de las tres grandes ciudades regionales. En los años inmediatamente posteriores obtuvieron la declaración Jumilla (1981), Mula (1981), Cehegín (1982) y Caravaca de la Cruz (1985), ciudades medias con cascos antiguos en relieves que iban quedando excéntricos en el crecimiento de la ciudad (Pastor-Lamberto &

[1] En junio de 1979 estas normas fueron anuladas por sentencia del Tribunal Supremo tras recurso interpuesto por la compañía urbanizadora de la Ribera Sur del Mar Menor, S.L. (RIBENOR). Por lo que en noviembre de 1981 se aprobaron unas nuevas NNCCSS-Murcia.

García, s.f.). Además, áreas específicas de los pequeños núcleos de Beniel (1983) y Aledo (1988).

La aprobación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE-16/1985) impulsó la actuación sobre los conjuntos históricos, determinando la necesidad de que éstos contaran con instrumentos urbanísticos propios: los Planes Especiales de Protección (PEP). Esta novedad implicaba la coordinación entre planeamiento urbanístico y protección del patrimonio, que no fue sencilla en un contexto regional en el que, como se ha expuesto, el planeamiento estaba en proceso de consolidación. De los conjuntos históricos declarados, sólo cinco aprobaron su PEP antes de final del siglo XX.

- De las grandes ciudades, Murcia lo hizo en 1995 bajo la vigencia del PGOU de 1977 y Lorca en el 2000, con un PGOU aprobado en 1987.
- Por su parte, de las ciudades medias, Caravaca lo hizo en 1991 con un PGOU de 1976 y Mula en 1999 con un PGOU de 1982. Por su parte, Cehegín es una variación en la coordinación entre urbanismo y patrimonio, ya que en 1995 se aprobó el PEP del Conjunto Histórico estando vigentes unas NNSS del año 1981 (que no se sustituyeron por un plan general hasta el año 2020).

Otros cuatro conjuntos históricos no tuvieron un PEP aprobado antes de final del siglo, asumiendo el planeamiento general su protección.

- El caso de Cartagena es destacable tanto por la intensidad de las transformaciones que en él se produjeron (García & al., 2022) como por su impacto social (Viedma, 2021). Y es un caso también singular en la coordinación urbanismo-patrimonio, ya que el primer PEP del conjunto histórico fue el PGOU aprobado en 1987 (Ayuntamiento de Cartagena, 1987). Esta dualidad del PGOU se justificaba por la inclusión de medidas de protección, normas estéticas y un catálogo de edificios protegidos. Además, el plan tuvo un impacto radical en el casco antiguo al delimitar cuatro zonas para la realización de operaciones de reforma en los cerros de la Concepción, Molinete, Antigones y Monte Sacro. Los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) que ordenaron estas actuaciones comenzaron a tramitarse en el año 1994, alcanzando la aprobación definitiva el último de ellos en 2007 (García & al., 2023).
- La protección y ordenación de las pequeñas áreas declaradas conjuntos históricos en Beniel y Aledo se realizaron dentro de las NNSS que se aprobaron en los años 1990 y 1991, definiendo en ellas zonificaciones y ordenanzas específicas para el ámbito protegido. Así, con estas normas subsidiarias, que en ambos casos siguen vigentes, se integró el planeamiento general del municipio y la protección del conjunto histórico.
- Una última variación de la coordinación urbanismo-patrimonio es el conjunto histórico de Jumilla. Éste ha sido ordenado primero dentro del PGOU de 1987 y después en el de 2004. Sin embargo, en ninguno de ellos se llegó a definir determinaciones propias para el ámbito protegido, remitiéndose a la elaboración de un PEP posterior la definición urbanística de la protección del conjunto histórico. Aunque ésta se ha intentado al menos en dos ocasiones, no ha pasado de fase de avance, por lo que dentro del conjunto histórico se remite a la protección genérica del artículo 20.3 de la LPHE-16/1985, por la que las actuaciones precisan de resolución favorable de la administración competente y no se permiten alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones.

El modelo de ordenación de los conjuntos históricos de la Región de Murcia establecido en este periodo final del siglo XX sigue aún vigente, pese a que la situación de éstos y sus necesidades ha cambiado mucho. Esta inactividad no se alteró ni con la aprobación de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LPCRM-4/2007). Sólo Cartagena revisó su modelo, comenzando en el año 2001 la elaboración de un Plan Especial de Ordenación y Protección del Conjunto Histórico de Cartagena (PEOPCH) que se aprobaría en 2005 definitivamente. En otros dos municipios se inició la elaboración de nuevos PEP, llegando a aprobación inicial en Lorca en 2021 y a avance en Jumilla en 2022.

2.3. Planeamiento de desarrollo en el final del siglo XX

2.3.1. Los entornos urbanos en el caso del municipio de Murcia

El nuevo marco establecido en la Constitución y en la LRSyOU-19/1975 permitió al Ayuntamiento de Murcia tomar la iniciativa del desarrollo urbano, actuando en muchas ocasiones como promotor del suelo de los nuevos ensanches (Cano, 2009) según una programación estructurada (Ribas, 1976). El Ayuntamiento fue desarrollando el PGOU-1977 completando numerosísimos Planes

Parciales, Especiales y Estudios de Detalle. La acción directora del Ayuntamiento permitió un "control riguroso de la edificación volumétrica de los ensanches" (Cano, 2009), dejando algunos casos destacables, como el sector CR-3 elaborado por el propio Ribas i Piera (Sagarra, 2006), el conjunto del sector CR-1 y el estudio de Detalle ED-18 en La Flota o el sector Puente Tocinos-R. En la memoria del ED-18 se reflejan los objetivos de estos planes, en los que las "edificaciones que se proyecten sean las que definan los espacios urbanos", creando una "organización jerarquizada donde se haga posible una gradación de privacidades desde (…) la vivienda hasta el espacio público peatonal" y que la calle sea un "lugar en de encuentro y relación" (Vetges Tu i Mediterrania, 1980) (Fig. 2). Otros frutos de dichos planes fueron: actuaciones que completaron y reformaron vacíos en la ciudad existente, como el entorno de la Plaza de Camachos, el del actual Parque de La Seda o el de La Innovadora; ensanches hacia el norte en torno a la Avenida de Los Pinos o San Basilio; o crecimientos en algunas pedanías como El Palmar, La Alberca, Cabezo de Torres o El Puntal.

El desarrollo económico del país y la estabilización demográfica permitieron al empleo de tipologías de edificación de mayor calidad que generaron también nuevas formas urbanas (García, 2020). En los crecimientos más urbanos se podrían distinguir por un lado los conformados por bloques lineales de vivienda pasante (como en el sector CR-3 y el CR-1) dispuestos con el objetivo de acotar los espacios libres de distintas características pese a la poca compacidad que imponían los nuevos estándares de dotaciones y zonas verdes. Por otro lado, otros ámbitos emplearon la edificación en torre o los bloques en H (como en el entorno de la Avenida de Los Pinos o del Parque de La Seda) conformando unos espacios libres más abiertos y continuos.

En este final de siglo proliferaron también los conjuntos planificados de vivienda unifamiliar, destinados a los sectores de población acomodados (como en Los Rectores en Espinardo o en La Ladera en Churra). El interés despertado por estas tipologías generó variaciones en las formas, desde las unifamiliares aisladas hasta las hileras muy próximas entre sí, que buscaban ampliar el espectro de población que las podía adquirir.

2.3.2. El litoral y el espacio urbano del turismo en el final del siglo XX

El final del siglo también trajo al litoral de la Región de Murcia la consolidación del turismo de sol y playa (Cirer, 2015), que había llegado a España en el desarrollismo, con retraso respecto a otros países europeos (Claver & al., 2007). En esta región había encontrado un destino perfecto en la llanura prelitoral del Mar Menor, incluyendo la singularidad geográfica de La Manga, así como en la Bahía de Mazarrón y el litoral de Águilas, como llanuras más amplias entre los relieves costeros desde el Cabo de Palos hasta el límite con Almería.

En el final del siglo XX la expansión fue más contenida, en buena parte porque aún se estaban colmatando por la edificación los 22 km^2 que se habían urbanizado en el desarrollismo en 75 urbanizaciones diferentes. En el periodo 1980-2000 la superficie urbanizada en el litoral fue de 9,8 km^2, ubicada la mitad en el arco norte del interior del Mar Menor (San Pedro del Pinatar, San Javier y Los Alcázares) (García & Carcelén, 2020). Los 24 conjuntos que componen la expansión en esta zona se localizan tierra adentro de los construidos en el periodo previo, destacando la expansión del área de Los Narejos. El resto de las zonas cuentan con una actividad menor en número y extensión que la del periodo previo. En ellas las nuevas urbanizaciones sí pudieron encontrar espacios junto a la costa en Calabardina, Mazarrón y el arco sur del Mar Menor. En La Manga, por su parte, se urbanizaron áreas a partir del kilómetro doce de esta larga lengua de arena.

Las formas de los conjuntos fueron diferentes en función de cómo habían ido colonizando el territorio. Las actuaciones que iniciaban la ocupación de zonas cercanas a las playas empleaban la vivienda unifamiliar principalmente, en tejidos de menos del 10% del suelo edificado. Este modelo fue distinto en La Manga, donde comenzaron a emplearse bloques lineales en altura y torres, resultando en formas más densas. Por su parte, las urbanizaciones junto a los núcleos urbanos previos empleaban principalmente viviendas en hilera con una amplia cantidad de espacios libres (Los Alcázares, San Pedro-San Javier, Águilas y Playa Honda) (Fig. 2). Sólo dos actuaciones junto a núcleos urbano (al oeste de Águilas y la Urbanización Bahía de Mazarrón) emplearon bloques de más de 3 alturas, de ancho suficiente para disponer patios interiores. En estos conjuntos se observa que prima la ampliación de la oferta turística por encima de aquellas otras cuestiones de integración paisajística que habían sido propias de emblemas del desarrollismo como el Centro de Interés Turístico Nacional de San

Ginés en la Bahía de Mazarrón o Playa Honda en Cartagena (García & Carcelén, 2019).

El descenso de ocupación en los tres primeros kilómetros del litoral quedó compensado por dos grandes urbanizaciones, Camposol en Mazarrón (sin planeamiento aprobado) y Mosa Trajectum en Murcia, localizadas a 10 y 25 km de la costa. Estas dos urbanizaciones, aisladas y de baja densidad fueron los primeros ejemplos de un nuevo modelo que tuvo un gran impacto en los primeros años del siglo actual, las urbanizaciones cerradas con campo de golf incluido.

2.3.3. Los suelos para actividades económicas en el final del siglo XX

La Región de Murcia tiene un papel de rótula entre la Comunidad Valenciana y Andalucía dentro del arco mediterráneo. Los entornos de Murcia (Fig. 2) y Cartagena son las principales zonas de industrialización regional, concentrando la oferta competitiva de la región. En una segunda escala de importancia se considera que se ubican los corredores de desarrollo industrial: el eje del Guadalentín, el eje de la Vega Alta del Segura y el eje del Altiplano. En un tercer nivel se encuentran algunas áreas como el eje del noroeste y otros focos puntuales. El análisis realizado contempla tanto la urbanización de suelo para estas actividades como la ocupación de las parcelas por construcciones.

La forma tradicional de creación de suelos industriales en la Región de Murcia fue mediante enclaves espontáneos, ligados principalmente al sector agroalimentario y que, con frecuencia, carecían de un planeamiento inicial y de una urbanización adecuada. En 1981 estaban ya urbanizados 31,8 km^2, un 27,5% de los suelos actualmente destinados a actividades económicas. No obstante, más de la mitad de éstos se encontraban en Alicante con 15,4 km^2 y en Cartagena, con 9,4 km^2 ligados principalmente al valle de Escombreras.

Los suelos planificados específicamente para actividades económicas surgieron en el final del siglo pasado. Éstos pueden dividirse entre los que respondían a demandas exógenas para industrias aisladas y los que se destinaban a demandas endógenas, fundamentalmente actuaciones de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES). Este desarrollo llevó a que en el año 2002 hubiera 49,5 km^2 de nuevos suelos urbanizados, cerca del 42,7% del total actual. El foco de mayor expansión fue la zona central de la Huerta de Murcia y la Vega Media del Segura, con 26,9 km^2 de suelo, un 23,2% del total actual. De estos suelos, el municipio de Murcia fue el principal destinatario de esta actividad urbanizadora, con 17,6 km^2.

La mayor tasa de ocupación de las parcelas de los suelos urbanizados destinados a actividades económicas durante el periodo 1981-2002 la tuvieron las parcelas medias: 49,1 parcelas al año de 600-1500 m^2 y 45,5 parcelas de 1500-3500 m^2. La tasa en las parcelas grandes fue inferior, 31,2 parcelas de 3500 a 10 000, mientras que, en las muy grandes, de más de 10 000 m^2, fue de sólo 9,7 parcelas al año. Por su parte, las parcelas más pequeñas, de entre 100 y 600 m^2, se ocuparon a un ritmo de 31,2 parcelas al año.

3. Segundo periodo, 2000-2025. De la burbuja inmobiliaria a la crisis posterior

3.1. La formación de un marco urbanístico autonómico

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado el 9 de junio de 1982 atribuyó a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), igual que al resto de las Comunidades Autónomas de España, las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que, en la Región de Murcia siguieron caminos diferenciados. La definición del marco urbanístico autonómico tuvo que esperar al año 2001 en el que, tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo de 1992, y la posterior Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, se promulgó la Ley 1/2001 de Suelo de la Región de Murcia (LSRM-1/2001).

Esta LSRM-1/2001 fue la primera ley autonómica en la materia, y se configuró como una ley de carácter integral que regula tanto la ordenación del territorio, como el urbanismo en todos sus aspectos (planeamiento, gestión, disciplina y régimen urbanístico del suelo). La ley pretendía, según la exposición de motivos, reconocer la autonomía municipal (no hace diferencias según tamaño de municipios), establecer mecanismos de urbanismo y ordenación territorial flexibles, liberalizar el mercado del suelo e

incentivar la participación privada en la gestión. Entre sus novedades se encuentra:

- La definición de categorías de suelo específicas para el contexto regional de las agrupaciones dispersas sobre tejidos agrícolas tradicionales, como el Suelo Urbano de Núcleo Rural, el Suelo Urbano Especial y el Suelo Urbanizable Especial.
- Otra novedad con gran repercusión en los siguientes años, es la formulación que la ley realiza para la adscripción o vinculación de Sistemas Generales a los ámbitos de suelo urbanizable. En sintonía con la legislación estatal (LRSyV-6/1998), la vinculación genera derechos de aprovechamiento a los propietarios de los suelos definidos como sistemas generales que se materializan en el sector urbanizable.
- La figura de Actuaciones de Interés Regional (AIR) que permitía a la administración autonómica una reclasificación de suelo en cualquier municipio para llevar a cabo actuaciones de urbanización que tengan como justificación un proyecto regional, sirvió para declarar dos AIR: el nuevo aeropuerto de la Región de Murcia, y el desarrollo del proyecto Marina de Cope (anulado posteriormente por sentencia del TC.

La LSRM-1/2001 tuvo dos modificaciones. La Ley 2/2002, la adaptó a la nueva legislación estatal y concretó aspectos técnicos. Mayor calado tuvo la Ley 2/2024 que introdujo cambios relativos a la ordenación del territorio (incorporación de la competencia sobre "ordenación del litoral" y precisiones sobre la misma), y al urbanismo (la nueva categoría de suelo no urbanizable "inadecuado", y las reservas de edificabilidad en sectores de uso residencial para vivienda de protección pública). También se incorpora una autorización a los municipios para el régimen excepcional de usos provisionales y de vivienda en suelos no urbanizables protegidos por el planeamiento. En 2005 se publicó el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia (TRLSRM-1/2005) que integraba estas modificaciones.

Esta primera ley regional fue objeto de varios recursos cuyas sentencias precipitaron su derogación. En 2012 el TC declaró inconstitucional la Disposición Adicional Octava que equiparaba los espacios naturales protegidos de la Región de Murcia a los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) de la Red Natura 2000, dejando sin efecto el inventario de Espacios naturales protegidos de los artículos aún vigentes de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (LOPTRM-4/1992). Una sentencia del Tribunal Supremo también en 2012 estableció que el mecanismo de adscripción de SS.GG no podía operarse sobre suelos de especial protección.

Estas sentencias junto al nuevo marco normativo nacional establecido por la Ley 8/2007 de suelo (LS-8/2007) y la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R-8/2013) abocó a una revisión de la legislación autonómica, que da como resultado la Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM-13/2015), que deroga por completo el TRLSRM-1/2005, y se mantiene vigente en la actualidad.

Esta norma no se aleja de la tradición autonómica iniciada con la LSRM-1/2001, centrándose sus novedades en un intento de agilizar la tramitación de los actos sobre el suelo (reduciendo los supuestos que requieren licencia, facilitando la implantación de actividades económicas e introduciendo la situación de fuera de norma). Aunque mantiene los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico, así como las clases y categorías del suelo, introduce instrumentos nuevos para la ordenación del paisaje y el litoral (centrado sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre e influencia). No obstante, la falta de desarrollo de estas novedades impide que hayan tenido un impacto real. La tipología de actuaciones urbanísticas encaminadas a la rehabilitación urbana definida por la normativa nacional es introducida sobre el marco previo autonómico, sin afrontar un cambio de método para la regeneración urbana.

En las diversas modificaciones realizadas desde 2018 hasta 2022 (muchas de ellas dentro de normas destinadas a la reactivación económica tras la crisis sanitaria de la COVID-19) se han incorporado novedades en distinta dirección respecto a la sostenibilidad. Por ejemplo, en 2020, tras diversos episodios de extensas inundaciones en diversos municipios de la región, se introdujo la necesidad de adoptar medidas para paliar los efectos climatológicos. Por otro lado, también se han reducido los informes necesarios para la implantación de algunas actividades económicas y se han ampliado los actos en régimen transitorio sobre suelos urbanizables.



Entornos urbanos Murcia 1er periodo.
La Flota



Entornos urbanos Murcia 2do periodo.
Avenida Juan de Borbón



Entornos urbanos Murcia 1er periodo.
El Ranero



Entornos urbanos Murcia 2do periodo.
Nueva Condomina.



Espacios urbanos turismo litoral 1er periodo.
Playa Honda



Espacios urbanos turismo litoral 2do periodo.
Resort Santa Rosalía.



Suelos para actividades económicas 1er periodo.
Polígono Industrial Oeste Murcia



Suelos para actividades económicas 2do periodo.
Parque Logísitco del Sureste.

Fig. 2 / Ejemplos de tejidos residenciales, turísticos y de actividades económicas en los dos periodos de análisis

Fuente: Elaboración propia a partir de datos catastrales y ortofotografías PNOA

3.2. La experiencia en la ordenación del territorio regional

3.2.1. Instrumentos de ordenación territorial, una ordenación inacabada

La experiencia en ordenación territorial en la Región de Murcia se ha desarrollado dentro del marco de de la LSRM-1/2001. Ésta ampliaba los tipos de instrumentos respecto a los previstos en la anterior LOPTRM-4/1992, que se limitaban a tres tipos: Directrices de carácter rector, Programas de Actuación con función ejecutiva y Actuaciones de Interés Regional para intervenciones concretas de alcance territorial. A partir de esa base, la LSRM-1/2001 distinguía instrumentos ordinarios (Directrices, Planes y Programas de Actuación Territorial -DOT, POT, PAT-), excepcionales (las actuaciones de interés regional -AIR-) y complementarios (estudios de impacto territorial y sistema territorial de referencia -EIT y STR-). La introducción de los POT asumía la capacidad de regular los usos en las distintas zonas del territorio. Por su parte, las AIR se configuraban como un instrumento que podía desarrollarse de forma autónoma a las previsiones de las DOT y POT.

Los cambios normativos posteriores introdujeron nuevos instrumentos complementarios (la Cartografía Regional en el TRLSRM-1/2005 y los Estudios de Paisaje en la LOTURM-13/2015). El marco de la vigente LOTURM-13/2015 introdujo la ordenación del litoral (mediante Planes de Ordenación de Playas centradas en la parte terrestre del Dominio Público Marítimo-Terrestre), así como nuevos instrumentos para la ordenación del paisaje en coherencia con el Convenio europeo del Paisaje (las estrategias territoriales y la agenda del paisaje).

La diversificación de los instrumentos de alcance territorial no se ha correspondido con la aprobación de éstos, pues sólo seis están aprobados definitivamente y hay otros siete en diversas fases de tramitación. Desde el momento inicial ha destacado la ausencia de un instrumento de ordenación de alcance regional, optando por la división en ámbitos subregionales en los que se intentó desarrollar conjuntamente las Directrices y los Planes de Ordenación Territorial (Díez de Revenga & al., 2006).

El interés por determinados sectores motivó la aprobación de los primeros instrumentos en los primeros años del presente siglo. Para impulsar el sector turístico residencial durante la época del 'tsunami urbanizador' (Fernández, 2006) se aprobaron en 2004 las DPOT del Litoral que ordena el ámbito subregional de los municipios costeros y la cuenca vertiente del Mar Menor, así como las AIR del Aeropuerto Internacional y de la macrourbanización de Marina de Cope (9000 viviendas y 20 000 plazas hoteleras) (Vera & Espejo, 2006) que apuestan por dar cobertura desde la ordenación territorial a un modelo de "crecimiento desaforado" (Pérez & al., 2015; Rodríguez, 2015). En el año 2006, también durante la burbuja inmobiliaria, se acude a un instrumento de ordenación de ámbito sectorial, las DPOT del Suelo Industrial, con intención de impulsar la actividad industrial regional.

Tras la deflagración de la burbuja inmobiliaria llegaron las aprobaciones iniciales de las DPOT de las comarcas interiores de mayor carácter rural: Noroeste en 2009, Altiplano en 2010 y Río Mula, Vega Alta y Oriental en 2013. El rechazo de las corporaciones municipales a la ordenación coordinada desde la comunidad autónoma es la causa de que no llegaran a aprobación definitiva (Picazo & Pardo, 2024). En las comarcas del área metropolitana de Murcia y del valle del Guadalentín la presencia de ciudades de mayor tamaño acentuó esta dificultad, sin que llegase a iniciarse la tramitación de su ordenación territorial.

En este periodo también se inicia la revisión del modelo expansionista, al menos desde un punto de vista judicial, con la anulación de la AIR de Marina de Cope por sentencia del Tribunal Superior de Justicia 428/2013, fundamentada en las consecuencias jurídicas de la declaración de inconstitucionalidad de la LSRM-1/2001 en relación precisamente con la redefinición que la Disposición Adicional Octava de esta ley hacía del límite de los espacios naturales protegidos, que en el Parque Regional Cabo Cope y Puntas de Calnegre coincidía con el ámbito de esta actuación (Fernández & Gutiérrez, 2014)

Tras prácticamente una década de inactividad, en los últimos años se han aprobado instrumentos de ejecución de actuaciones territoriales para Zonas de Actividades Logísticas (ZAL) previstas en las DPOT sectoriales: el PAT de la ZAL de Murcia-Medfood aprobado definitivamente en 2021, y la AIR de la ZAL Los Camachos – Cartagena con aprobación inicial en 2020. Además, el POT de Recursos Minerales cuenta con aprobación inicial de 2021, planteando también con este instrumento sectorial la reactivación de la actividad minera y su integración territorial y medioambiental, así como la modernización de infraestructuras necesarias.

3.2.2. Mar Menor. Ordenación territorial y crisis ambiental

Las crisis ambientales que ha sufrido el Mar Menor desde 2016, primero con la denominada 'sopa verde', y en 2019 con el episodio de mortandad masiva de peces debido a la anoxia en superficie (Álvarez & al., 2020), han puesto de manifiesto el fracaso de la ordenación territorial y de la protección ambiental vigente en este entorno. Revisando este marco desde su inicio se observan hasta tres olas de instrumentos que han intentado ordenar la cuenca vertiente del Mar Menor y la propia laguna.

La primera ola coincidió con el inicio del estado de las autonomías, cuando se aprobó la Ley 3/1987 de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor (LPAUMM-3/1987), con la que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia hacía uso de las competencias en ordenación del territorio adquiridas en el Estatuto de Autonomía de 1982. Fue una de las primeras normas españolas con intención de proteger un espacio natural, tratando de regular, según su exposición de motivos, las actividades agrícolas, pesqueras, mineras y turísticas. La ley establecía la necesidad de cuatro instrumentos de ordenación del Mar Menor: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del Área del Mar Menor; Plan de Saneamiento del Mar Menor; Plan de Armonización de Usos del Mar Menor; y Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor. Éstos tenían un carácter novedoso, puesto que aún no se había aprobado la Ley 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (LOPTRM-4/1992).

En desarrollo de esta ley, se inició en 1990 la tramitación de las DOT del Área del Mar Menor, con avance sometido a información pública en 1991 y aprobación por el Consejo Asesor Regional de Urbanismo en 1992, aunque posteriormente su tramitación no llegó a concluir. Estas directrices contemplaban una moratoria de diez años en la ampliación de suelos urbanizables, asumir los Espacios Naturales Protegidos consensuados con la Agencia del Medio Ambiente y también respetar el planeamiento urbanístico municipal vigente, salvo los suelos afectados por la declaración de Espacios Naturales Protegidos. Además, en 1995 se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio (DPOT) de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera, que abarcaban un territorio que incide en las dinámicas del Mar Menor, aunque no era instrumento global de protección del Mar Menor. El resto de los instrumentos contemplados en la LPAUMM-3/1987 no llegaron a desarrollarse y finalmente la LSRM-1/2001 derogó la norma de 1987, dando por terminada este intento de protección integral de la laguna.

La segunda ola de ordenación territorial de este espacio se articuló bajo esta primera ley del suelo autonómica. En 2004 se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de la Región de Murcia (DPOT-Litoral) que ordenan tanto la cuenca vertiente del Mar Menor como el resto del litoral regional. A pesar de reconocer en su memoria descriptiva los problemas que afectan a la laguna; no recogen apenas medidas para proteger la laguna de los principales impactos generados por los usos agrario, turístico, urbanístico y minero.

Además, en este periodo se fueron ampliando las distintas figuras de protección de los valores naturales sobre amplias áreas de la laguna y su entorno próximo, incluyendo clasificaciones regionales, nacionales e internacionales (Red Natura 2000, humedales RAMSAR, ZEPIM). Entre otros, en el entorno de la laguna se localizan seis Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y otras seis Zonas de Especial Conservación de Aves (ZEPA) que muestran que la planificación de la gestión de estas áreas ha sido lenta. En 2006, la Comisión Europea dio un plazo de seis años para la redacción de los planes de gestión, pero no fue hasta 2019 cuando la Comunidad Autónoma aprobó, tras la apertura de expediente sancionador por parte de la Comisión Europea, el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia.

La eutrofización desde 2016 ha impulsado la tercera ola de ordenación territorial, caracterizada por una mayor complejidad de instrumentos y planes de distintas administraciones. A nivel regional se aprobó la Ley 3/2020 de Recuperación y Protección del Mar Menor (LRPMM-3/2020) que definía medidas como: una moratoria urbanística de nuevas licencias durante un periodo de tres años; la prohibición del uso de fertilizantes en los primeros 500 m desde el litoral; la creación de una franja de 1500 m de protección de la laguna con cultivos ecológicos; y la obligación de restituir a su estado de secano original los regadíos ilegales.

Esta norma determinaba la necesidad de hasta tres instrumentos de ordenación en el Mar Menor, pues al propio de la ordenación del territorio se sumaban otros dos destinados a la gestión del territorio y el paisaje que se incluían en la LOTURM-13/2015. En 2021 se aprobó la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno, una de las

figuras de ordenación integrada previstas en la LOTURM-13/2015. En 2020 se licitó la redacción de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (DPOT-CVMM), que, a fecha de redacción de este artículo no han visto aprobado su avance, siendo el último paso en la tramitación la publicación del documento de alcance del estudio ambiental estratégico. En el mismo paso de tramitación se encuentra el tercero de los instrumentos establecidos en la ley de 2020, la Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia en la Comarca del Campo de Cartagena y Mar Menor.

A escala nacional, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico presentó en 2022 el denominado Marco de Actuaciones Prioritarias para Recuperar el Mar Menor (MAPMM). Este esquema de proyectos e intervenciones establece una hoja de ruta para la restauración de este espacio, desde el ejercicio de las competencias propias de la administración nacional. No se trata pues de un instrumento de ordenación territorial (competencia regional), pero contempla una amplia diversidad de medidas, dotadas de 484 millones de euros, centradas en el dominio público hidráulico, la restauración de la cuenca vertiente mediante soluciones basadas en la naturaleza, la gestión de los riesgos de inundación, la conservación de la biodiversidad, el apoyo a la transición de los sectores productivos presentes (agricultura, turismo y pesca) y la reforma de diversas normativas.

Además, un grupo de juristas, científicos y activistas movilizó a la sociedad en una iniciativa legislativa popular respaldada por más de 600 000 firmas que permitió la aprobación en 2022 de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca (Salazar & Vicente, 2022). Este instrumento, completamente pionero en el ámbito europeo, convirtió al Mar Menor en un sujeto de derecho a existir y evolucionar naturalmente, a la protección, a la conservación y a la restauración. Como representantes de estos derechos se establece un Comité de Representantes, una Comisión de Seguimiento y un Comité Científico.

3.3. Los planes generales de la burbuja inmobiliaria

La planificación urbanística del inicio del presente siglo se realizó dentro de la llamada "década prodigiosa del urbanismo español" (Burriel, 2008), caracterizada por la financiarización de la economía (Méndez, 2019), los cambios normativos encaminados a la liberalización del suelo (Górgolas, 2017) y el interés social por las plusvalías generadas por las viviendas en estos años (Vinuesa & al., 2009).

El modelo expansionista de estos primeros años impulsó la renovación de los planes generales El proceso se dilató en el tiempo, con algunos municipios que lo hicieron antes de la deflagración de la burbuja en 2007 y una mayoría en la que la tramitación se dilató hasta 2012 (Fig. 1).

- Las cuatro grandes ciudades actualizaron sus planes en este periodo, adecuándose al marco que había establecido en la región la LSRM-1/2001. Murcia fue la primera ciudad en revisar su plan en este periodo, sustituyendo el plan de Ribas i Piera en el año 2001, poco antes de la aprobación de la primera ley del suelo regional, a la que se adaptó en el año 2005. Lorca aprobó en 2003 una adaptación de su plan a la ley regional y, como caso único, unas Normas Complementarias para afrontar la reconstrucción tras el terremoto de 2011. Por último, Molina aprobó un nuevo PGMO en el año 2006. Cartagena aprobó en 2011 un nuevo plan que había tenido su avance en el año 2005 pero que en 2013 fue anulado por el TS, por lo que el vetusto plan de 1987 recuperó su vigencia y en el año 2019 se presentó un nuevo avance que en 2024 ha sido aprobado inicialmente. En la quinta ciudad, Alcantarilla, entre 2003 y 2010 se llegó aprobación provisional de una revisión del PGOU vigente, pero sin alcanzarse la definitiva.

- En los 27 municipios de más de 10 000 habitantes la actualización de su planeamiento durante estos primeros años llegó sólo a un tercio de ellos. En seis de ellos eran revisiones de PGOU previos, mientras que para otros tres fueron los planes que sustituyeron NNSS previas. El 'tsunami urbanizador' (Fernández, 2006) impulsó intentos de revisión en otros 13 municipios de este tamaño durante estos primeros años, aunque de los que presentaron avances sólo en Águilas y Cehegín consiguieron en 2022 y 2020 aprobar definitivamente los PGMO.

- El impulso de la burbuja llegó con más fuerza a los municipios de menos de 10 000 habitantes. Diez de ellos culminaron la tramitación de sus PGMO, adaptados la LSRM-1/2001, impulsados por la necesidad de sustituir sus NNSS por planes más expansivos. Otros dos intentaron revisar sus

planes en estos primeros años, presentando al menos avances de estos.

El cambio a un modelo expansionista que supusieron estos planes generados durante la burbuja queda reflejado claramente si comparamos las superficies de suelos urbanizables propuestas. Según los datos del Sistema de Información Urbana (MIVAU, s.f.), si en los planes aún vigentes que se aprobaron bajo la vigencia de la LRSyOU-19/1975 hay un 88,9% de suelo no urbanizable, en los aprobados hasta 2012 con la LSRM-1/2001 éstos representan sólo el 67,1%.

- Esta reducción se produce principalmente por un aumento extremo de los suelos urbanizables sin sectorizar, que pasan de ser un 3,6% del territorio y una media de 661 ha por municipio, a representar un 23,5% y hasta 7584 ha por municipio. Esto supone que por cada metro de suelo urbano consolidado se previeron 14 m^2 de suelo urbanizable sin sectorizar.

- El aumento de los suelos urbanizables sectorizados también es muy significativo, pasando de representar 561 ha por municipio a 1334 ha. Es decir, pasar de una ratio, respecto al suelo urbano consolidado, de 1,05 a un 2,46.

Tras el fin de la burbuja no se aprecia una corrección clara del modelo. Aunque sólo han sido dos los planes generales aprobados desde 2014, en ellos los suelos urbanizables sectorizados han continuado aumentando respecto a los urbanos, mientras que los urbanizables sin sectorizar sí han disminuido.

Una última característica que queremos destacar de este periodo es la larga e inacabada actualización de los planes (Picazo & Pardo, 2024) que ha postergado la redefinición del modelo expansionista durante todo el periodo postburbuja. Prácticamente la mitad de los municipios de la Región de Murcia (21) tienen planes generales en tramitación con, al menos, su avance publicado.

- Estas actualizaciones inconclusas afectan principalmente a los instrumentos de planeamiento más desfasados: a la práctica totalidad de los municipios que actualmente tienen NNSS vigentes (15 de 16) y a otros municipios con PGOU previos a 1990 (5). Por ello, suponen una oportunidad de modernización del planeamiento general.

- Sin embargo, muchos de ellos se iniciaron durante la burbuja, por lo que el modelo territorial propuesto corresponde al propio de aquellos años. El avance de doce de ellos se aprobó entre 2002 y 2007, dentro de las intensas dinámicas de esos años, y otros 4 lo hicieron hasta 2012.

El tiempo transcurrido desde el primer avance (más de quince años de media) y el escaso avance hasta la aprobación definitiva (13 años de antigüedad media y la más reciente hace más de un lustro) ponen en duda el futuro de estas actualizaciones, descartadas o abandonadas muchas de ellas. El caso del nuevo PGMO en tramitación para Cartagena (reiniciándose el proceso tras la anulación del anterior) probablemente marque la senda de la actualización del planeamiento general en la región. En junio de 2024 alcanzó su aprobación inicial, pareciendo ser el único municipio que avanza en esta tarea.

3.4. El planeamiento de desarrollo en el siglo XXI. Discontinuidad y dispersión

3.4.1. La burbuja del planeamiento de desarrollo

El análisis del grado de desarrollo y ejecución de las Actuaciones de Transformación Urbanística (ATU) durante la vigencia del planeamiento general de Murcia (2001), Lorca (2003), Molina de Segura (2006), Mula (1999) y Fuente Álamo (analizado periodo desde 2001), permite destacar unas características muy marcadas respecto a la evolución de estas ATU durante este periodo (Fig. 3).

Una característica clara es que durante la burbuja inmobiliaria se produjo un desenfrenado impulso de estas actuaciones, que posteriormente se detuvo durante ya casi una década. La cantidad de suelo con planes de desarrollo aprobados en los distintos tramos de este siglo refleja esta dinámica. Casi el 85% alcanzó aprobación definitiva antes de 2009 y prácticamente el 15% resultante lo hizo en el periodo posterior hasta 2015. Posteriormente, se produjo una parálisis casi completa en la aprobación de planes parciales y especiales para el desarrollo de ATU. Esta actividad dejó ya ordenado mediante planes de desarrollo más del 50% del suelo que los planes generales de estos cinco municipios destinaban a ATU, lo que representa una ratio de 356 m^2 por habitante en la actualidad.

Otra característica que destacamos es que este ritmo resultó muy elevado incluso para un periodo de burbuja inmobiliaria (García & al., 2022)

	Término	Suelo para ATU		Suelo planificado		Suelo urbanizado			Suelo edificado			
	m²	*m²*	*%Tér*	*m²*	*%ATU*	*m²*	*%ATU*	*%P*	*m²*	*%ATU*	*%P*	*%EU*
Murcia	885 114 509	118 965 156	13,4%	87 838 881	73,8%	37 784 391	31,8%	43,0%	12 017 067	10,1%	13,7%	31,8%
Lorca	1 675 272 577	44 651 700	2,7%	15 298 726	34,3%	5 871 014	13,1%	38,4%	1 970 799	4,4%	12,9%	33,6%
Molina	169 369 386	56 443 731	33,3%	16 547 697	29,3%	9 330 116	16,5%	56,4%	7 362 429	13,0%	44,5%	78,9%
Mula	634 079 411	2 994 367	0,5%	1 697 753	56,7%	777 039	26,0%	45,8%	440 648	14,7%	26,0%	56,7%
F.Álamo	274 192 881	18 852 684	6,9%	5 535 853	29,4%	2 637 420	14,0%	47,6%	2 185 661	11,6%	39,5%	82,9%
Todos	**3 638 028 764**	**241 907 638**	**6,6%**	**126 918 910**	**52,5%**	**56 399 980**	**23,3%**	**44,4%**	**23 976 604**	**9,9%**	**18,9%**	**42,5%**

FIG. 3 / **Superficies de suelo para Actuaciones de Transformación Urbanística y grado de desarrollo**

Fuente: Elaboración propia

(FIG. 3) en el que se construyeron 250 000 viviendas en la Región de Murcia, casi un 30% de las existentes. El exceso de suelo planificado se muestra en que sólo el 44% ha sido urbanizado, dejando 70 km² de suelo de 'ciudad nonata' y sólo el 19% fue edificado, dejando 32 km² de suelo de 'ciudad fantasma', empleando terminología de GÓRGOLAS (2019). En ninguno de estos municipios la cantidad de suelo transformado que llegó a edificarse, dándole así uso real, fue superior al 15% del total del suelo previsto para ATU en los planes generales. Y ello, sin considerar que, en muchos de estos suelos edificados, el grado de consolidación sigue siendo actualmente bajo.

3.4.2. Transformación de los espacios del turismo en el siglo XXI. El fenómeno del 'Golf-resort'

Los entornos urbanos destinados al turismo tendieron a aumentar su dispersión, con la proliferación del modelo llamado 'golf-resort', de grandes complejos de vivienda secundaria (CLAVER & al., 2007) donde el reclamo ya no era la proximidad al mar sino la presencia de campos de golf (BABINGER, 2012), por lo que pudieron localizarse dispersos en el territorio. Esto supone, como indica ANDRÉS (2004) tanto una "periurbanización litoral", alejándose de la línea del mar, como una 'periurbanización turística', al introducir usos alternativos distanciados de la costa.

La gran extensión de estos conjuntos hace que este periodo 2000-2020 sea el de mayor superficie urbanizada desde el inicio del turismo de masas, con 27,4 km², aunque sólo 3,4 de ellos fueron en las áreas litorales. Aunque fueron muchos más los proyectos que trataron de desarrollarse, los 12 complejos golf-resort urbanizados en este periodo ocupan el 36% del suelo destinado al turismo en todo el litoral regional, pero sólo un 10,2% de la superficie edificada (aunque el impacto será mayor cuando se termine de completar la edificación de estas urbanizaciones).

En cuanto a su forma, los conjuntos del modelo golf resort adoptan trazados orgánicos y alternan vivienda unifamiliar aislada y viviendas en pequeños bloques de altura media en agrupaciones que buscan maximizar las vistas al campo de golf.

3.4.3. Los suelos para actividades económicas en el siglo XXI

El periodo de crecimiento económico al inicio del presente siglo estuvo acompañado de una notable expansión industrial en la Región de Murcia y Alicante. En los apenas 5 años transcurridos entre 2002 y 2007 se urbanizaron 22,7 km^2 de suelo, un 19,6% del total actual destinado a actividades económicas. La huerta de Murcia con 5,2 km^2 y Cartagena con 10,5 km^2 fueron las zonas que acumularon las mayores transformaciones, reforzando la concentración de las actividades industriales en estas dos áreas frente al resto de la región.

Durante este periodo la tasa de ocupación de parcelas creció notablemente. En las pequeñas parcelas la tasa alcanzó las 40,8 unidades al año. Mientras tanto el ritmo de ocupación de las parcelas medias casi se duplicó respecto al final del siglo pasado, llegando a 98,2 parcelas anuales de 600-1500 m^2 y 84,6 de 1500-3500 m^2. En las parcelas grandes y muy grandes también se duplicó prácticamente el ritmo de ocupación, llegando a 55,4 y 18,6 parcelas anuales respectivamente.

Desde 2007, ya con las DPOT del Suelo Industrial, aprobadas en el año 2006, se han urbanizado 11,8 km^2 de suelo para actividades económicas, el 10,2% del total actual. En este último periodo persiste la polarización, con 6,4 km^2 urbanizados en Cartagena y 2,5 km^2 en Murcia.

Los ritmos de ocupación durante este periodo de las parcelas cayeron hasta casi la paralización. Las parcelas de tamaño medio entre 600 y 3500 m^2 tuvieron demandas inferiores a 10 parcelas al año en toda la Región de Murcia y Alicante. Y en las parcelas menores y mayores la ocupación fue aún menor, con 6,23 parcelas anuales de 100 a 600 m^2 y apenas 2,2 parcelas al año de más de 10 000 m^2.

De las parcelas existentes actualmente en los suelos de actividades económicas, un 47,8% de ellas se encuentran vacías, con una superficie de 23,8 km^2 frente a los 26 km^2 que ocupan las más de 6600 parcelas ocupadas. Las limitaciones de las bases de datos disponibles han impedido detectar qué naves y construcciones están en uso y cuáles carecen de actividad.

4. Conclusiones y retos actuales

Las dinámicas acontecidas en estos cincuenta años muestran una planificación urbana y territorial actual de la Región de Murcia que responde a las lógicas propias de la burbuja inmobiliaria. En cuanto a la planificación municipal, la adopción del planeamiento general como instrumento de ordenación integral fue lenta durante el periodo 1975-2000. El periodo inicial del presente siglo impulsó el número de municipios con plan general aprobado, especialmente entre los municipios de menor tamaño, aunque aún persisten 16 municipios ordenados por normas subsidiarias. Estos planes generales posteriores al año 2000 persisten vigentes en la actualidad, con su carácter marcadamente expansionista, que multiplicaba la cantidad de suelos urbanizables sectorizados y, sobre todo, sin sectorizar respecto a los del periodo previo.

Igualmente, la ordenación territorial vigente se aprobó también durante el periodo de burbuja inmobiliaria, caracterizándose por estar inconclusa (sin cubrir todo el territorio regional) y por estar concebida como un mecanismo de impulso de ciertos sectores (turismo, actividades económicas, logística). Las crisis ambientales del Mar Menor han estado ligadas a la falta de organización de los distintos usos en este territorio, exigiendo articular las medidas para su recuperación en normas y planes al margen de la ordenación territorial.

Respecto a las transformaciones experimentadas en los distintos tipos de entornos urbanos, se observa un aumento de la dispersión y la discontinuidad durante los últimos años. En los crecimientos de los núcleos urbanos hubo, en los años ochenta durante el inicio del urbanismo democrático, una búsqueda para recuperar la continuidad de la periferia construida durante el desarrollismo, pero la explosión inmobiliaria de la primera década del presente siglo generó una gran dispersión con áreas inconclusas, inconexas e, incluso, latentes. En los espacios del turismo litoral, la saturación de los espacios urbanizados en la primera franja de costa coincidió con la aparición del modelo golf-resort disperso y aislado en el territorio. Por su parte, en los suelos de actividades económicas se ha incrementado la fragmentación por las autorizaciones excepcionales, mientras que existe una cantidad significativa de parcelas vacantes en los grandes polígonos.

La revisión del modelo urbanístico actual de la Región de Murcia se enfrenta a una serie de retos, entre los que destacamos:

- La necesidad de corregir las discontinuidades generadas por el modelo expansionista. Como hemos señalado, las transformaciones territoriales de las últimas décadas se han caracterizado por la dispersión y la fragmentación, con rasgos propios en cada uno de los tipos de entornos urbanos. Los planes futuros deben encontrar fórmulas para dar continuidad a los crecimientos de ese periodo, pero también para corregir las discontinuidades que amenazan en esa 'ciudad durmiente' ya planificada pero no urbanizada.

- La necesidad de integrar la rehabilitación en los nuevos planes. Tanto los entornos urbanos históricos como las periferias construidas durante el siglo XX requieren actuaciones encaminadas a su rehabilitación, que el modelo actual de planeamiento, desde su perspectiva expansionista, no contempla. Este reto implica dar respuestas particulares a los distintos tipos de entornos urbanos (conjuntos históricos, urbanizaciones del turismo de sol y playa, polígonos industriales, periferias urbanas, etc.) y buscar mecanismos que viabilicen la gestión de estas actuaciones.

- La necesidad de afrontar el nuevo reto del cambio climático y la transición ecológica. Si bien se ha construido un marco normativo para que en los nuevos crecimientos se tengan en cuenta efectos del cambio climático como las inundaciones. las islas de calor urbanas o los temporales marítimos, también hay que llevar a cabo actuaciones para adaptar los entornos ya urbanizados a estos retos. La expansión de las zonas expuestas a estos riesgos implica que la priorización de estas actuaciones va a ser clave, además de una visión integral de la adaptación que incluya también la gestión de los episodios de emergencias.

- La necesidad de redefinir el proceso de elaboración del planeamiento. Los largos periodos de tramitación que han exigido los planes que se han intentado revisar han generado demandas de simplificación de los procedimientos y de mejora de la coordinación entre administraciones. Pero, la complejidad de los retos expuestos no parece que vaya a permitir caminar hacia soluciones más simples. Por el contrario, responder a estos retos va a requerir definir nuevos modelos de planes de ordenación urbana y territorial que propongan soluciones a los problemas actuales. Para ello se va a requerir una mejor coordinación dentro de la administración local y una dotación de recursos humanos y económicos adecuada.

Esta revisión de las dinámicas de 50 años es forzosamente incompleta y se ha centrado en las transformaciones y el planeamiento de los entornos urbanos, no habiéndose incluido procesos muy característicos de la Región de Murcia, como la dispersión de construcciones en las huertas tradicionales periurbanas o los cambios de usos en unos suelos rurales cada vez más antropizados y explotados.

5. Bibliografía

Álvarez Rogel, J. & Barberá, G. G. & Maxwell, B. & Guerrero Brotons, M. & Díaz García, C. & Martínez Sánchez, J. J. & Sallent, A. & Martínez Ródenas, J. & González Alcaraz, M. N. &Jiménez-Cárceles, F. J. &Tercero, C., & Gómez, R. (2020): The case of Mar Menor eutrophication: State of the art and description of tested Nature-Based Solutions. *Ecological Engineering*, *158*(June), 106086. https://doi.org/10.1016/j.ecoleng.2020.106086

Andrés Sarasa, J. L. (2004): Incertidumbres en el espacio agrícola y proceso urbanizador "resort" en la Región de Murcia. *Cuadernos de Turismo*, *14*, 7–65.

Ayuntamiento de Cartagena. (1987): *Plan General Municipal de Ordenación de Cartagena de 1987. Proceso de elaboración y contenido* (p. 4). https://urbanismo.cartagena.es/ExtDoc/PLDOC/2001-0001/Introduccion.pdf

Babinger, F. (2012) :El golf en España: la concentración social y territorial de un fenómeno que trasciende ampliamente lo deportivo. *Ería*, *88*, 185–197. https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/view/9667

Burriel de Orueta, E. L. (2008): La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, *12*(270), 64. http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm

Cano Clarés, J. L. (2009): *El Plan General de Murcia de 1978. La implantación práctica del urbanismo contemporáneo*. Universidad Politécnica de Valencia.

Cirer Costa, J. C. (2015): The pressure of tourism on the Mediterranean coastline and beaches. *MPRA Paper*, *62843*(March), 0–28. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/62843

Claver Cortés, E. & Molina Azorín, J. F. & Pereira Moliner, J. (2007): Competitiveness in mass tourism. *Annals of Tourism Research*, *34*(3), 727–745. https://doi.org/10.1016/j.annals.2007.03.010

Díez de Revenga Martínez, E. & Rodier, A. & Picazo Córdoba, H. (2006): *La Ordenación del Territorio en la Región de Murcia: estado actual de la materia.* Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. https://www.cesmurcia.es/cesmurcia/paginas/publicaciones/UltimasPublicaciones.seam?pubId=363&cid=582#

Fernández Durán, R. (2006): *El Tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Virus Editorial.

Fernández Salmerón, M. & Gutiérrez Llamas, A. (2014): Murcia: La nulidad de la actuación de interés regional de Marina de Cope. *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales*, 875–894. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANUO-2014-10087300892

Galiana. (1970, June 18): Miles de peticiones menos de ayuda estatal para viviendas que en 1969. *Línea. Diario Regional Del Movimiento - Murcia*, 4.

García Martín, F. M. (2020): *Forma urbana en la construcción de la periferia de Málaga, Murcia y Valladolid a lo largo del siglo XX*. Editorial Universidad de Sevilla. https://editorial.us.es/es/detalle-libro/720163/forma-urbana-en-la-construccion-de-la-periferia-de-malaga-murcia-y-valladolid-a-lo-largo-del-siglo-xx

García Martín, F. M. & Carcelén González, R. (2019): Proyecto urbano y espacio turístico en el litoral de la Región de Murcia: Evolución y dinámicas de las formas del turismo. *XXVI Congreso de La Asociación Española de Geografía. Crisis y Espacios de Oportunidad. Retos Para La Geografía*, 1385–1402. https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/01/Actas-Congreso-Conclusiones-AGE-VLC2019_compressed_reduce.pdf

García Martín, F. M. & Carcelén González, R. (2020): Territorio y turismo en la Costa Cálida. Del consumo voraz al tsunami no costero, 1960-2020. Evolución y dinámicas de las formas del turismo en la Región de Murcia. *I2 Innovación e Investigación En Arquitectura y Territorio*, *8*(2), 31. https://doi.org/10.14198/i2.2020.2.03

García Martín, F. M. & Ros Bas, R. & Martínez Marín, I. & Tordera Gracia, E. R. (2023): Actuaciones en las áreas de intervención del Casco Antiguo de Cartagena (España) durante la vigencia del Plan Especial de Ordenación y Protección (2005-2021). *XXIX Jornadas de Patrimonio Cultural de La Región de Murcia, 2023*, 369–375.

García Martín, F. M. & Ros Bas, R. & Martínez Marín, I. &Tordera Gracia, E. R. & Rodríguez López, M. J. (2022): El Casco Antiguo de Cartagena (España): Actuaciones en el periodo 2005-2021. II Simposio de Patrimonio Cultural ICOMOS-España. La Construcción del Patrimonio Cultural en el Siglo XXI: *De La Teoría a La Práctica*, 483–490. https://doi.org/10.4995/icomos2022.2022.15398

García Martín, F. M. & Ros Sempere, M. & Silvente Martínez, M. J. &Sánchez Balsalobre, P. F. &Bernal Gallego, A. (2022): Murcia y el Plan General de 2001: de la planificación a la ejecución del urbanismo expansivo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.*, *LIV*(212), 335–358. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.4

Górgolas Martín, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: "una amistad peligrosa." *Cuadernos de Investigación Urbanística*, *111*, 65. https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536

Górgolas Martín, 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. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.*, *LI*(199), 81–100. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2019): *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Publicacions de la Universitat de Valencia.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, MIVAU. (n.d.): *Sistema de Información Urbana*. Retrieved September 3, 2024, from https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/sistema-de-informacion-urbana

Pastor Lamberto, R. & García Martín, F. M. (n.d.): Vulnerabilidades territoriales de los Conjuntos Históricos con potencial turístico del Sureste español. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*.

Pérez Morales, A. & Gil Guirado, S. & García Martín, F. M. (2015): Veinte años de protección de cauces en el litoral de la Región de Murcia (1994-2014). Evaluación de la eficiencia de las medidas de Ordenación del Territorio. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, *35*(1), 169–185. https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2015.v35.n1.48968

Picazo Córdoba, H. & Pardo Prefasi, R. (2024): *Planificación urbanística y del territorio en la Región de Murcia: situación actual, retos y oportunidades* (Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, Ed.). https://www.cesmurcia.es/cesmurcia/paginas/publicaciones/UltimasPublicaciones.seam?pubId=3401&cid=12803

Ribas i Piera, M. (1976): Ante el nuevo Plan General de Ordenación de Murcia. *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana*, *27*(1), 29–62.

Rodríguez Alonso, R. (2015): *La construcción del espacio litoral. El caso de la costa de Cartagena* [Universidad Politécnica de Madrid]. http://oa.upm.es/40793/

Ros McDonnell, M. & Fernández Martínez, A. D. (2010): *Los orígenes del urbanismo en la Región de Murcia. Proyecto de microfilmación del MOPU, archivo provincial. Tomo I*.

Sagarra Trías, F. (2006): Manuel Ribas Piera. *Visions*, *5*, 122–145. http://hdl.handle.net/2099/10582

Salazar Ortuño, E. & Vicente Giménez, T. (2022):La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, *13*(1), 1–38. https://doi.org/10.17345/rcda3312

Troitiño Vinuesa, M. Á. (2003): La protección, recuperación y revitalización funcional de los centros históricos. In H. Capel (Ed.), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano* (pp. 131–160). CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito.

Vera Rebollo, J. F. & Espejo Marín, C. (2006): El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia. In *Gobernanza territorial en España: Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (pp. 61–80). Publicacions de la Universitat

de Valencia. http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/12271

Vetges Tu i Mediterrania. Arquitectura y urbanismo. (1980): *Estudio de detalle de La Flota, Murcia. Memoria* (p. 16).

Viedma Guiard, A. (2021): La expulsión de los barrios populares del casco histórico de Cartagena (España). *Territorios En Formación*, *5031*(19), 45. https://doi.org/10.20868/tf.2021.19.4788

Vinuesa Angulo, J. & Riva Amez, J. M. de la & Palacios García, A. J. (2009): Política de vivienda y urbanismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *41*(161–162), 505–520. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75947

6. Listado de Acrónimos/Siglas

AIR	Actuaciones de Interés Regional
ATU	Actuaciones de Transformación Urbanística
DPOT	Directrices y Planes de Ordenación del Territorio
DSU	Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano
LIC	Lugares de Importancia Comunitaria
LOTURM-13/2015	Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia
LPAUMM-3/1987	Ley 3/1987 de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor
LPHE-16/1985	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LRRUyVS-8/1990	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LRSyOU-19/1975	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS-8/2007	Ley 8/2007 de suelo
LSRM-1/2001	Ley 1/2001 de Suelo de la Región de Murcia
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
NNCCSS-Murcia	Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento para los municipios de la provincia de Murcia
NNSS	Normas Subsidiarias
PAT	Programas de Actuación Territorial
PEP	Planes Especiales de Protección
PGMO	Plan General Municipal de Ordenación
PGOU	Planes Generales de Ordenación Urbana
TC	Tribunal Constitucional
TRLSRM-1/2005	Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia
ZAL	Zonas de Actividades Logísticas

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 989-1024
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.26

CC BY-NC-ND

Apuntes para un breve repaso a la historia del urbanismo de los últimos 50 años en España a través de los Premios Nacionales de Urbanismo

Ana CUADRADO [1]
Eduardo DE-SANTIAGO [2]

[1] [2] Consejero/a Técnico/a de la Subdirección General de Políticas Urbanas
[1] [2] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)

Resumen: Este artículo analiza la trayectoria de los Premios Nacionales de Urbanismo en España en sus diferentes etapas, en particular la primera, que va de 1978-1987 y en la más reciente, de 2004 a 2010. En cada una de ellas se realiza un rápido repaso descriptivo de las convocatorias anuales y sus resultados, acompañado de una recopilación bibliográfica de los proyectos premiados con el objeto de facilitar al lector interesado la profundización en su conocimiento. Finalmente, se ofrecen también unos apuntes sintéticos para lectura de la historia del urbanismo español de estos últimos 50 años.

Palabras clave: Historia del urbanismo; Planeamiento urbanístico; España; Transición; Premios Nacionales de Urbanismo.

Recibido: 07.03.2025; Revisado: 17.03.2025
(1) Correo electrónico: edesantiago@mivau.gob.es; N.º ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1867-7867
(2) Correo electrónico: amcuadrado@mivau.gob.es

Los autores agradecen a Francisca Picazo, Jefa de Estudios Urbanos jubilada del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, la labor de recopilación de las fuentes documentales sobre los Premios Nacionales de Urbanismo.

Notes for a brief review of the history of urban planning in Spain over the last 50 years through the National Urban Planning Awards

Abstract: This paper analyses the history of the National Urban Planning Awards in Spain in its different stages, in particular the first, which runs from 1978 to 1987 and the most recent, from 2004 to 2010. In each of them, a quick descriptive review of the different calls and their results is made, accompanied by a bibliographic compilation of the award-winning projects in order to facilitate the interested reader's in-depth knowledge of them. Finally, some synthetic notes are also offered for a first essay of the history of Spanish urban planning in these last 50 years.

Keywords: Urban studies; Urban planning; Spain; Political Transition; Urban Planning National Awards.

1. Introducción

La creación de los Premios Nacionales de Urbanismo tuvo lugar en el año 1978, en pleno proceso de la Transición Política Española, como expresión de la importancia otorgada a la disciplina urbanística en aquel momento histórico[1]. En efecto, por un lado, el país acababa de dotarse muy recientemente de un nuevo marco normativo en materia de urbanismo revisando la vieja Ley del Suelo de 1956[2], que fue completado ese mismo año con la aprobación de los Reglamentos de Planeamiento, Disciplina y Gestión Urbanística[3]. Por otro lado, las demandas en relación con el problema de la vivienda y la solución de los déficits urbanos heredados del desarrollismo ("la cuestión urbana", Castells 1972; el "derecho a la ciudad", Lefevre 1968) constituían entonces problemas de primera magnitud que canalizaban buena parte del movimiento ciudadano en las grandes ciudades y que estuvieron en el centro del debate político de las primeras elecciones democráticas celebradas 1979.

En este contexto, y tan sólo 3 días después de la celebración del referéndum de la Constitución Española, el 9 de diciembre de 1978, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), - a través de la Dirección General de Urbanismo- publicó la primera convocatoria de los Premios Nacionales de Urbanismo (Fig. 1), *"con objeto de una mayor difusión del planeamiento y de los temas urbanos y para favorecer la participación ciudadana".*

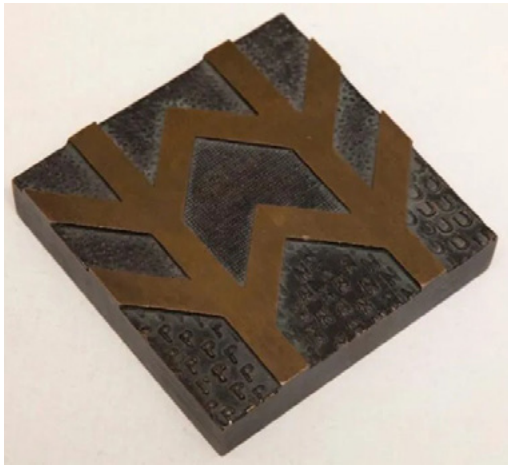


Fig. 1 / **Trofeo de los Premios Nacionales de Urbanismo en su primera etapa**

Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)

Este artículo analiza la trayectoria de estos premios a través de un repaso descriptivo de sus diferentes convocatorias y sus resultados (Fig. 2), acompañado de una recopilación bibliográfica de los proyectos premiados que pretende facilitar la profundización en ellos al lector interesado (Nasarre 1987, Comes 1988). Finalmente, se ofrecen también unos breves apuntes sintéticos para lectura de la historia del urbanismo español de estos últimos 50 años (VVAA 1990, De Terán 1999, Górgolas 2017, Sainz 2006).

[1] Equiparando de paso al Urbanismo con la Arquitectura, pues el papel de éste había quedado relegado frente al protagonismo de aquella, que sí tenía una larga y consolidada tradición de Premios Nacionales, iniciada en 1932 y que se mantuvo prácticamente ininterrumpida durante todo el franquismo.

[2] Conformado por la Ley 9/1975 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975, y el Texto Refundido de 1976 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).

[3] Real Decreto 2159/1978 y Real Decreto 2187/1978, ambos de 23 de junio, y Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, respectivamente.

EPOCA	Nº	AÑO	PREMIOS NACIONALES DE URBANISMO	CATEGORÍA
PNU PRIMERA EPOCA	1º	1978	1. PREMIOS PLANEAMIENTO E INVESTIGACIÓN	a. Planes Municipales
				b. Planes Parciales de Ordenación
				c. Planes Especiales
				d Trabajos de Investigación
			2. PREMIOS DIVULGACIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
	2º	1979	1. PREMIOS DE PLANEAMIENTO PARA ENTIDADES O COLECTIVOS 2. PREMIOS DE PLANEAMIENTO INDIVIDUALES O EQUIPOS	a. Planes generales, normas subsidiarias municipales y normas provinciales.
				b. Planes parciales y planes especiales de reforma interior y saneamiento.
				c. Planes especiales.
				d. Delimitaciones de suelo urbano, estudios de detalle, ordenanzas y catálogos.
			3. PREMIOS DE INVESTIGACIÓN	a. Para Entidades o Colectivos.
			4. PREMIOS DE DIVULGACIÓN	b. Individuales o en Equipo.
	3º	1980	1. PREMIOS DE PLANEAMIENTO PARA ENTIDADES O COLECTIVOS 2. PREMIOS DE PLANEAMIENTO INDIVIDUALES O EQUIPOS	a. Planes generales, normas subsidiarias municipales y normas provinciales.
				b. Planes parciales y planes especiales de reforma interior y saneamiento.
				c. Planes especiales.
				d. Delimitaciones de suelo urbano, estudios de detalle, ordenanzas y catálogos.
			3. PREMIOS DE INVESTIGACIÓN PARA ENTIDADES O COLECTIVOS 4. PREMIOS DE INVESTIGACIÓN INDIVIDUALES O EQUIPOS	a. Trabajos de investigación
				b. Tesis doctorales
			5. PREMIOS DE DIVULGACIÓN PARA ENTIDADES O COLECTIVOS 6. PREMIOS DE DIVULGACIÓN INDIVIDUALES O EQUIPOS	a. Trabajos aislados
				b. Labores continuadas de divulgación
				c. Procesos de participación pública en el planeamiento
	4º	1981	1. PREMIO A ENTIDADES O COLECTIVOS PARA TRABAJOS DE PLANEAMIENTO E INVESTIGACIÓN	
			2. PREMIO INDIVIDUAL O EN EQUIPO PARA TRABAJOS DE PLANEAMIENTO	
			3. PREMIO INDIVIDUAL O EN EQUIPO PARA TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN	
			4.PREMIO PARA TESIS DOCTORALES Y DE DIPLOMADOS TÉCNICOS URBANÍSTICOS	
			5. PREMIO ESPECIAL A ENTIDADES O COLECTIVOS Y A INDIVIDUOS O EQUIPOS PARA TRABAJOS SOBRE REHABILITACIÓN URBANA Y RURAL	
			6. PREMIOS PERIODÍSTICOS SOBRE TEMAS DE URBANISMO	
	5º	1983	1. PREMIO PARA PGMO DE UNO O MÁS MUNICIPIOS CAPITAL DE PROVINCIA O CIUDAD CON POBLACIÓN INICIAL DE HECHO > A 50.000 HABITANTES	
			2. PREMIO PARA INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL O SUPRAMUNICIPAL CIUDAD DE POBLACIÓN < A 50.000 HABITANTES	
			3. PREMIO PARA INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO QUE TENGAN COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL LA REHABILITACIÓN URBANA	
			4. PREMIO PARA INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO CON OBJETIVO LA ORDENACIÓN DE ASENTAMIENTOS URBANOS DE LA POBLACIÓN RURAL	
			5. PREMIOS PERIODÍSTICOS SOBRE TEMAS DE URBANISMO	
	6º	1985	1. PREMIO DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL O SUPRAMUNICIPAL	
			2. PREMIO PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN DESAROLLO DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL	
			3. PREMIO DE ORDENACIÓN DE ASENTAMIENTO URBANOS DE POBLACIÓN RURAL EN SU PROPIO MEDIO	
			4. PREMIOS PERIODÍSTICOS SOBRE TEMAS DE URBANISMO	
	7º	1987	1 PREMIO PARA INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO MUNICIPAL, PLAN GENERAL O NORMAS SUBSIDIARIAS	
			2. PREMIO PARA INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ELABORADOS EN DESARROLLO DE UN PLANEAMIENTO MUNICIPAL	
			3. PREMIO PARA INSTRUMENTOS DE PLTO URBANÍSTICO PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL, TRATAMIENTO MUNDO RURAL, ÁREAS LITORALES O DE MONTAÑA.	
			4. PREMIOS PERIODÍSTICOS SOBRE TEMAS DE URBANISMO	
PNU SEGUNDA EPOCA	8º	2004	1. PREMIO NACIONAL DE URBANISMO A UN TRABAJO, PLAN O PROYECTO DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA 2. PREMIO NACIONAL DE URBANISMO MODALIDAD INICIATIVA PERIODÍSTICA EN MATERIA DE URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL	
	9º	2005		
	10º	2006		
	11º	2009		
	12º	2010		

Fig. 2 / Cuadro resumen de las convocatorias anuales de los Premios Nacionales de Urbanismo, y de su estructura. Sombreados en azul los Premios de Investigación y Divulgación, y, en gris, los Premios Periodísticos, con convocatorias diferenciadas

Fuente: Elaboración propia a partir del Archivo de la Subdirección General de Políticas Urbanas del Ministerio de Vivienda

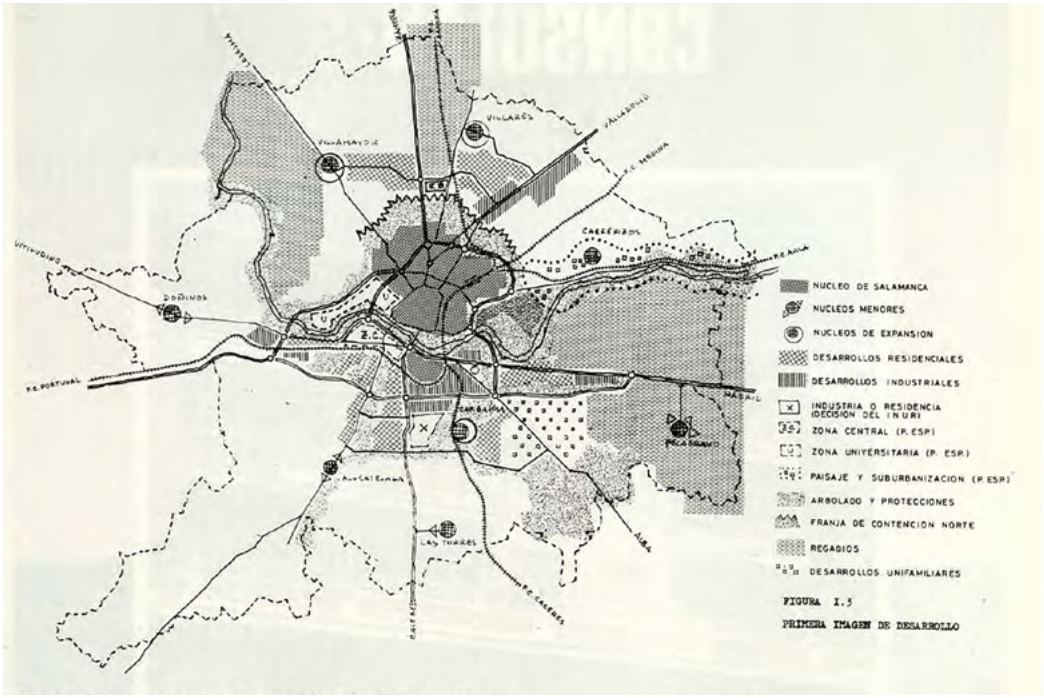


Fig. 3 / Normas Subsidiarias del Plan Comarcal de Salamanca. Premio Nacional de Urbanismo (PNU) en 1978

Fuente: Revista CSCAE nº 22

2. Un repaso a las convocatorias y resultados de los Premios Nacionales de Urbanismo en las categorías de Planeamiento

2.1. Convocatorias y resultados de la Primera Etapa de los Premios Nacionales de Urbanismo: 1978-1987

a) **Año 1978**

Dibujando una estructura que se mantendría en las convocatorias sucesivas (Fig. 2), los primeros Premios Nacionales de Urbanismo del año 1978[4] diferenciaron entre un primer grupo de Premios de Planeamiento[5] e Investigación y otro grupo de Premios de Divulgación en Medios de Comunicación (que se analizarán en el epígrafe 3).

En la categoría de Planes Municipales, se concedió el Premio a las "Normas Subsidiarias del Plan Comarcal de Salamanca" (Fig. 3) (CSCAE 1979), de Carlos Ferrán y Eduardo Mangada; un Accésit a las "Normas Complementarias del Centro Histórico de Vitoria", de Jaime Lafuente, y una Mención Especial a las "Normas Subsidiarias de Planeamiento de San Adrián" (Navarra), de Félix Pagola.

El Premio para Planes Parciales de Ordenación se declaró desierto, pero se concedieron dos Menciones, una por su calidad técnica al "Plan Parcial Meco 2000" (Meco, Madrid), de Reinaldo Ruiz y Carlos Benito; y otra, por su originalidad, para "Plan Parcial Polígono 31 de San Sebastián" (Guipúzcoa), de Francisco de León y Eduardo Ruiz de la Riva.

En la categoría de Planes Especiales, el Premio fue para el "Plan Especial del Albaicín" (Granada) (VVAA, 1976; CSCAE, 1979), de Juan López Jaén y Adriana Bisquert; otorgándose un Accésit al "Plan Especial del Centro Histórico de Logroño",

[4] Convocatoria: BOE 09.12.1978. Acta del fallo publicada en la Revista CSCAE nº 22.
[5] A su vez, dividido en tres premios: para planeamiento general, de desarrollo y especial-, con distinta cuantía económica.

de José Ramón Menéndez de Luarca y José Luis García Fernández; y una Mención Honorífica al "Plan Especial del Dalt de la Villa" (Badalona), de Jaume Bach y Gabriel Mora.

b) **Año 1979**

En el año de 1979, los Premios[6] aumentaron su cuantía económica y se dividieron en dos grandes grupos (Fig. 2), según fuesen presentados por entidades o colectivos o de forma individual o en equipo, y dentro de éstos, en varias categorías, según las distintas figuras de planeamiento.

Dentro del grupo de entidades o colectivos, se declararon desiertos los Premios correspondientes a la categoría de Planes Generales, Normas Subsidiarias Municipales y Normas Provinciales, a la de Planes Parciales y Planes Especiales de Reforma Interior, y a la de Delimitaciones de Suelo Urbano, Estudios de Detalle, Ordenanzas y Catálogos. En este grupo sólo se concedió el Premio en la categoría de Planes Especiales al "Plan Especial de Infraestructura Viaria Corredor Madrid-Guadalajara", presentado por la Primera Jefatura Regional de Carreteras, del MOPU.

En el grupo de premios para individuos o equipos, en la categoría de Planes Generales, Normas Subsidiarias Municipales y Normas Provinciales se premiaron las "Normas Subsidiarias de Elgueta" (Guipúzcoa) (De León, 1980), redactadas por Francisco de León Molina, Joaquín Zubiria e Iñaki Albisu. Y en la de Planes Parciales, los "Planes Parciales y Especiales de los polígonos P20, P30, P31 y P32" (San Martín de Valdeiglesias, Madrid) (Fig. 9), de Carlota Navarro y Gerard Loch (Navarro & Loch, 1980). También se declararon desiertos los Premios para las categorías de Delimitaciones de Suelo Urbano, Estudios de Detalle, Ordenanzas y Catálogos y la de Planes Especiales de Reforma Interior, aunque en esta última se concedió una Mención al "Plan Especial de Reforma Interior del Sector Can Carreras y del Parque Can Quintana" (Barcelona), de Manuel Servio y Julio Laviña. (CSCAE, 1980).

c) **Año 1980**

En el año 1980, la organización de los Premios de Planeamiento (Fig. 2) mantuvo la misma estructura del año anterior, en dos grupos y varias categorías[7].

Entre los correspondientes al grupo para entidades o colectivos quedaron desiertos los premios para Planes Generales, Normas Subsidiarias Municipales y Normas Provinciales, concediéndose el premio para Planes Parciales y Planes Especiales de Reforma Interior al "Plan Parcial de los Sectores 4 y 5 de Berango" (Vizcaya), realizado por José Luis Burgos y un Accésit en la categoría de Planeamiento Especial -declarado también desierto- al "Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de interés histórico-artístico de la Villa de Madrid", realizado por la Gerencia Municipal de Urbanismo. En la categoría de Delimitaciones de Suelo Urbano, Estudios de Detalle, Ordenanzas y Catálogos, el premio fue para la "Ordenanza sobre conservación y estado ruinoso de las edificaciones".

En cuanto a los individuales o por equipos, en la categoría de Planes Generales, Normas Subsidiarias Municipales y Normas Provinciales se concedió el Premio al "Plan General de Ordenación Urbana de Mieres" (Asturias), elaborado por CETA, y un Accésit al "Plan General de Ordenación de Zuera" (Zaragoza), y en la de Planeamiento Especial, el Premio al "Plan Especial del Centro Histórico de Alicante (Sector Casco antiguo)", realizado por Miguel A. Cano, Mª Pilar García Elorza e Isabel Huerta; y un Accésit al "Plan Especial de Protección de San Mamed y Sierra de Queixa" (Orense), de José A. Torroja, S.A. Quedaron desiertas las categorías de las Delimitaciones de Suelo Urbano, Estudios de Detalle, Ordenanzas y Catálogos, así como la de Planes Parciales y Planes Especiales de Reforma Interior, aunque en esta última se concedió un Accésit al "Plan Especial Rambla del Meder" (Vic), de Urbanistes Associats.

d) **Año 1981**

Dado el alto número de categorías declaradas desiertas en los dos años anteriores, en la convocatoria de 1981 se intentó simplificar la estructura de los Premios[8] (Fig. 2). Se estableció un primer grupo, dedicado a entidades o colectivos englobando trabajos de Planeamiento e Investigación, que se declaró desierto, aunque se otorgó un Accésit al "PERI (Plan Especial de Reforma Interior) del Centro Histórico de la Ciudad de Santa Cruz de Tenerife", presentado por el Ayuntamiento. En el segundo grupo, dedicado a trabajos individuales o por equipos, se otorgó el Premio de Planeamiento al "PERI del barrio de Sant Josep, en Sant Vicenç dels Horts" (Barcelona) (López-Goyburu,

[6] Convocatoria: BOE 13.10.1979. Acta del Fallo publicada en Revista CSCAE nº 33.
[7] Convocatoria: BOE 29.09.1980. Fallo: BOE 19.02.1981.
[8] Convocatoria Resolución de fecha 30.07.1981: BOE 03.09.1981. Fallo: BOE 02.03.1982.

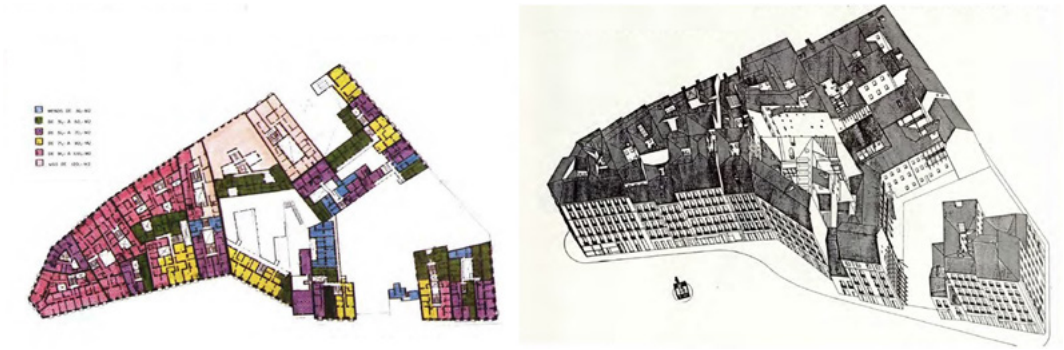


Fig. 4 / Estudio Piloto de Rehabilitación de la manzana de Cascorro en Madrid. Premio Nacional de Urbanismo (PNU) en 1981

Fuente: VVAA. (1990)

2021), realizado por Joan Busquets Grau y José Luis Gómez Ordóñez; un Accésit al trabajo "Urbanismo y Movimiento Cooperativista en el Sector 3 de Getafe" (Madrid), cuyos autores eran Ángel Orbe, Francisco Montero, Honorato Ramos, Martín Sánchez y Luis Solá; y un segundo Accésit al "PP Pino Montano" en Sevilla, de Antonio Cruz y Antonio Ortiz.

Con motivo de la campaña Europea para el Renacimiento de la Ciudad, organizada por el Consejo de Europa para 1981-1982 (Nasarre, 1987) se estableció un Premio Especial (conjunto, tanto para entidades o colectivos, como para individuos o equipos) destinado a trabajos sobre rehabilitación urbana y rural, que correspondió al "Estudio Piloto de Rehabilitación de la manzana comprendida entre la Plaza de Cascorro, Ribera de Curtidores, San Cayetano y Embajadores en Madrid" (Fig. 4) (Bayón & Pol, 1982), de Mariano Bayón, Luis Martín Gómez y Francisco Pol. En esta categoría se otorgaron también Accésits a los siguientes trabajos: "Avance de Modificación del Plan Parcial del Antiguo Barrio de Tetuán en el ámbito comprendido entre las calles de Bravo Murillo, Azucenas Muller y Capitán Blanco Argibay, en Madrid" (de Álvaro Hernández, Victoria Haendler, Javier Hernández, Ricardo García Zaldíbar, Miguel Ángel Escudero y Manuela Romero), "Plan Especial de Protección del Pazo de Oca y su Entorno en La Estrada (Pontevedra)" (de César Portela, Daniel Pino, Fernando Nebot, Margarita Pérez, Xose A. Furelos, César Carrera, Fabián Estévez, Daniel Fernández, Julio Martínez, María del Pilar Taboada, Rosa María Castro, Antolina Fernández, Agustín Portela y Carlos Osorio) y a las "Normas Subsidiarias de Planeamiento del Municipio de Barrueca (en Vall de Boi, Lérida)" (de Josep M. Martorell, Oriol Bohigas, David Mackay, José Antonio Acebillo, Miguel Espinet, Antonio Ubach, Conxa Aguirre y Santiago Ponseti).

e) **Año 1983**

Tras no convocarse en 1982, por ser año electoral, en 1983 los PNU se reestructuraron nuevamente, pasando a ser bianuales y dividiéndose en dos categorías de planeamiento según la población y en dos temas destacados: la rehabilitación y la ordenación del medio rural[9] (Fig. 2).

Así, dentro del Grupo 1º, para Planeamiento General en municipios superiores a 50 000 habitantes, el Premio fue para el "Plan General de Ordenación Urbana de Madrid" (Leira 1984; Sambricio & Ramos, 2019), siendo el responsable del equipo redactor Eduardo Leira, al tiempo que se concedieron dos Accésits: uno para la Revisión y adaptación del "Plan General de Ordenación Urbana de Tarragona", dirigido por Luis Cantallops (Cantallops, 1984), y otro para la Revisión y adaptación del "Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Valladolid" (Fernández Maroto, 2021), dirigido por Bernardo Ynzenga y José Gimeno.

En el Grupo 2º, enfocado a instrumentos de Planeamiento Municipal o Supramunicipal en núcleos inferiores a 50 000 habitantes, se concedió el Premio Ex Aequo al "Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Mollet del Vallés" (Barcelona) (Busquets, 1985), dirigido por Antonio Font, y a la Revisión del "Plan General de Ordenación Urbana de Torroella de Montgrí" (Gerona) (Busquets, 1985), dirigido por Amador Ferrer, así como una Mención Honorífica a las "Normas Subsidiarias de

[9] Convocatoria: BOE 14.07.1983. Fallo: BOE 21.01.1984.

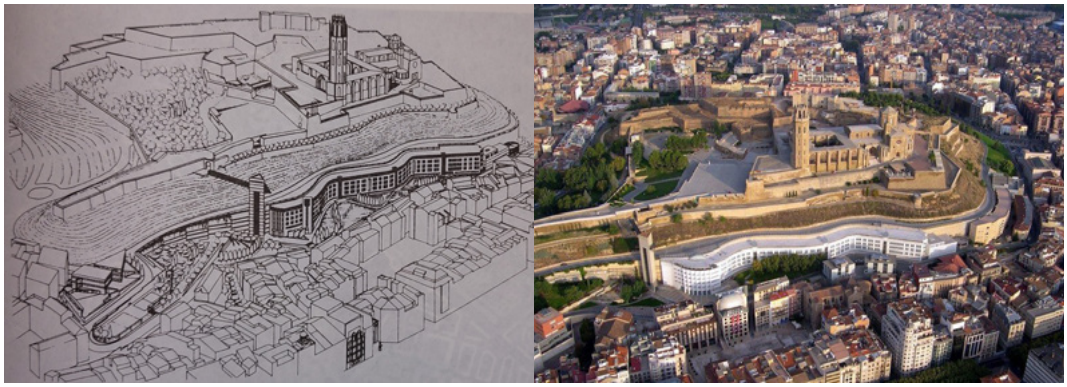


Fig. 5 / **Izquierda: Tratamiento del sector de El Canyeret del Plan Especial del Centro Histórico de Lérida. Derecha: Imagen aérea actual**

Fuente: Izquierda: De Terán, 1999, p.359. Derecha: Paeria Ayuntamiento de Lleida

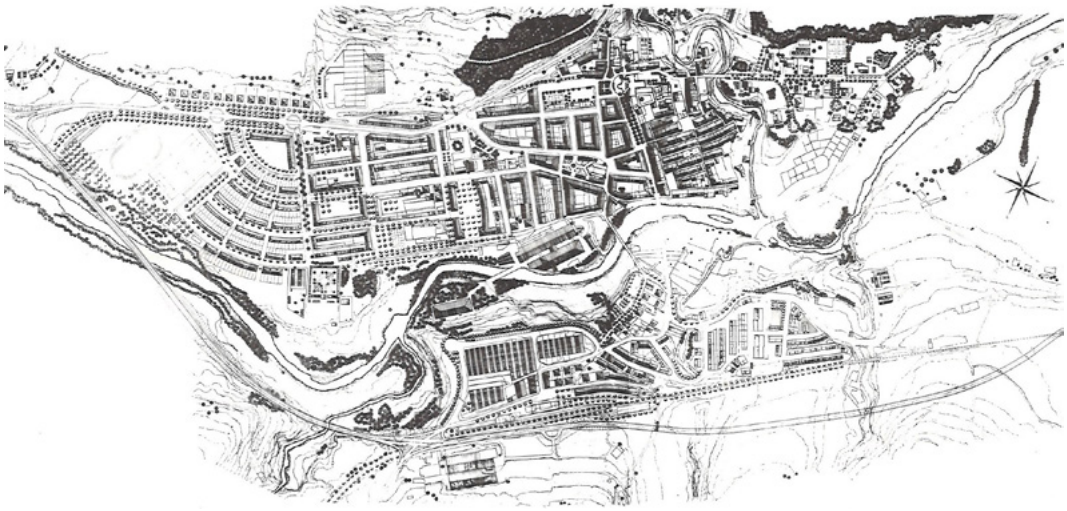


Fig. 6 / **Plan General de Ordenación Urbana de Sant Joan de les Abadesses (Girona)**

Fuente: VVAA. (1990)

Planeamiento de Antzuola" (Guipúzcoa), del equipo dirigido por Francisco de León.

En cuanto a los premios temáticos, se estableció un Premio para los instrumentos de planeamiento urbanístico cuyo objetivo fundamental fuera la rehabilitación urbana (Grupo 3º), que correspondió al "PERI de la Barceloneta" (Barcelona) (Solá Morales, 1982), dirigido por Manuel de Solà Morales y Antonio Font, con una Mención Honorífica para el "Plan Especial de Conservación y Reforma Interior del Barrio Antiguo de Gerona", de Josep Fuses.

El otro premio temático (Grupo 4º), se dirigía a los instrumentos de planeamiento cuyo objetivo fundamental fuese la ordenación de los asentamientos de población en el medio rural y fue declarado desierto, aunque se otorgó un Accésit a las "Normas Subsidiarias de Ordenación de Guils de Cerdanya" (Gerona), del equipo dirigido por Alfredo Fernández de la Reguera.

f) **Año 1985**

En 1985 los PNU[10] volvieron a reordenarse (Fig. 2) en un Grupo 1º para Planeamiento Municipal o Supramunicipal y un Grupo 2º para Planeamiento de Desarrollo. En el Grupo 1º el

[10] Convocatoria: BOE 06.11.1985. Fallo: BOE 06.06.1986.

Premio fue para el "Plan General de Ordenación Urbana de Málaga" (Fig. 10) (Seguí, 2022; García Bujalance, 2015), de Damián Quero, Salvador Moreno y José Seguí; el Accésit para el "Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Gijón", de José Ramón Menéndez de Luarca, Carlota Navarro y Gerard Loch; y una Mención Honorífica para el "Plan General de Hostalric" (Gerona), de José Mª Martínez y Torres.

En el Grupo 2º, de Planeamiento de Desarrollo, el Premio correspondió al "Plan Especial Centro Histórico de Lérida" (Fig. 5), de Roser Amadó, Joan Busquets, Lluis Domenech y Ramón Puig (Amadó & al, 1982); y el Accésit al "Plan Especial de Protección y Ordenación del Parque de la Devesa y su entorno" (Gerona), de Javier Listosella y Xavier Montsalvatge.

Aunque este año también se había establecido un premio temático para la ordenación de núcleos en el medio rural (Grupo 3º), fue declarado desierto.

g) **Año 1987**

En 1987, se mantuvo la estructura de los PNU del año anterior[11] (Fig. 2). El Premio para los instrumentos de Planeamiento General se repartió Ex Aequo entre el "Plan General de Ordenación Urbana de Sant Joan de les Abadesses" (Girona) (Fig. 6) y las "Normas Subsidiarias de planeamiento de Azpeitia" (Guipúzcoa) (Fig. 13) (VVAA, 1990).

En la categoría de Planeamiento de Desarrollo, el Premio fue para el "Plan Especial de Protección y Reforma Interior de la Alhambra y Alijares de Granada" (Fig.11) (Merino, 1988), concediéndose 3 Menciones Honoríficas; una para el "PERI y de mejora de los accesos al barrio de Roquetes" (Barcelona), otra para el "Plan Especial de Protección y Reforma Interior del casco histórico de Estella" (Navarra) y una tercera para el "PERI del Puerto Local de Gijón".

El Premio para los instrumentos de planeamiento dirigidos a la protección del medio natural, el tratamiento específico del mundo rural, las áreas litorales o las áreas de montaña se declaró desierto, aunque se concedieron tres Menciones Honoríficas: una a la "Propuesta del espacio rural metropolitano de Barcelona", otra a la "Propuesta Regional de Planes Especiales del Medio Físico y Catálogo de ámbito provincial de Andalucía" y una última al "Proyecto de urbanización del paseo marítimo de Castell Platja d'Aro".

2.2. Convocatorias y resultados de la Segunda Etapa de los Premios Nacionales de Urbanismo: 2004-2010

Tras la recuperación del Ministerio de Vivienda en el año 2004, el año siguiente se crearon los Premios Nacionales de Arquitectura, de Urbanismo y a la Calidad de la Vivienda mediante la Orden VIV/3508. En el caso de los Premios Nacionales de Urbanismo, la idea era, por un lado, dar continuidad a la larga e interesante trayectoria que habían tenido estos premios en décadas pasadas –y que desafortunadamente se había interrumpido[12]- y, por otro, contribuir al impulso de una nueva racionalidad y cultura urbanística, destacando *"los trabajos de ordenación urbanística, de cualquier escala espacial, que por su carácter meritorio contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y a la cohesión social, al desarrollo sostenible del territorio y de las ciudades, a la calidad espacial y estética del medio urbano, y al uso racional de los recursos económicos invertidos".*

En la primera convocatoria de esta segunda etapa[13], el Premio Nacional de Urbanismo de 2004 se otorgó a los arquitectos Jesús Gago Dávila y José Mª García-Pablos Ripoll por el "Planeamiento de desarrollo del Plan General de Fuenlabrada" (Fig. 7) (De Lucio, 2008). El Jurado valoró mayoritariamente, la preocupación por la ordenación coherente y realista de distintas piezas de la periferia urbana del municipio, la sintonía con la estrategia del Plan General, y la contribución a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos y de la cohesión social.

Otros trabajos concurrentes a esta convocatoria fueron: "Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria", presentado por la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria; "Revisión del Plan General de Ordenación de Torroella de Montgrí (Girona)", propuesto por Ricard Pié y Josep M. Vilanova, directores del equipo redactor; "Barcelona: Transformación urbanística del Llevant", presentado por la Agencia "Barcelona Regional", en representación del

[11] Convocatoria: BOE 02.11.1987. Fallo: BOE 07.05.1988.

[12] Aunque el Premio Nacional de Urbanismo se interrumpió en 1987, el de Arquitectura sí había tenido continuidad en la década de los 90 y primeros 2000.

[13] Convocatoria: BOE 11.11.2005. Fallo: BOE 18.04.2006.

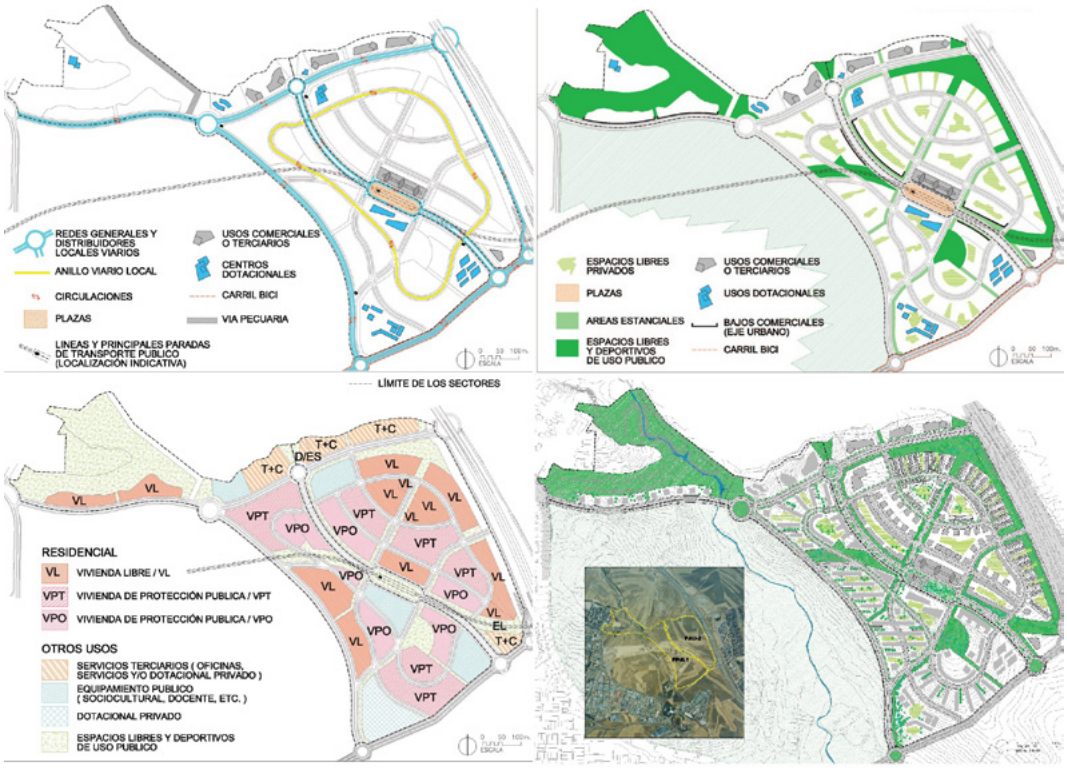


Fig. 7 / Análisis de la red viaria, espacio público y zonas verdes, zonificación y plano de imagen propuesta en un sector de desarrollo del PGOU (Plan General de Ordenación Urbana) Fuenlabrada

Fuente: López de Lucio, 2008

equipo redactor; "Plan de Sectorización y Plan Parcial del (Programa de Actuación Urbanística) PAU-4 Móstoles Sur", propuesto por el Instituto Municipal de Suelo de Móstoles y redactado por el equipo ArqR Arquitectos (dirigido por Javier Ruiz); y "Proyecto de Revitalización del Casco Histórico de Toledo", presentado por Alfonso Esteban, en representación del equipo director del proyecto.

Al año siguiente, se concedió el Premio de Nacional de Urbanismo de 2005[14] al "Plan Territorial Insular de Menorca" (Fig. 14) (De Lucio, 2008), presentado por la Consejería de Ordenación del Territorio del Consell Insular de Menorca, y redactado por un equipo multidisciplinar dirigido por el arquitecto José Mª Ezquiaga. El Jurado destacó la escala territorial del trabajo, así como su apuesta por un modelo ajustado de ocupación de suelo contenida buscando la sostenibilidad a largo plazo.

Entre los trabajos que concurrieron al PNU de 2005, además del premiado, se encontraban los siguientes: "Plan de Ordenación del Litoral de Asturias", presentado por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias; "Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña", propuesto por el Departament de Política Territorial i Obres Publiques de la Generalitat; "Plan General de Ordenación Urbana de Barakaldo", presentado por el Ayuntamiento; "Memoria sobre las Acciones realizadas en materia de ordenación urbanística en el municipio de Picanya (Valencia)", propuesto por el Ayuntamiento; "Proyecto EXPO Zaragoza 2008", presentado por la Sociedad Expoagua 2008 y el Consorcio Expo Zaragoza 2008; "Plan de Transformación del Barrio de La Mina", Sant Adriá de Besós (Barcelona), presentado por el Consorci del Barri de La Mina; "Actuación Plaza de Europa en L´Hospitalet de Llobregat (Barcelona)", propuesto por el Consorcio para la Reforma de la Gran Vía de L´Hospitalet de Llobregat; "Desarrollo urbanístico Los

[14] Convocatoria: BOE 11.11.2006. Fallo: BOE 13.03.2007.

Berrocales, UZP 2.04, Madrid", presentado por la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid, ASPRIMA; "Ecobulevar de Vallecas", presentado por la Empresa Municipal de Vivienda EMV, de Madrid.

El PNU de 2006[15] fue para el "Plan de Transformación del Barrio de La Mina (Barcelona y Sant Adriá de Besós)" (Fig. 15) (De Lucio, 2008), presentado por el Consorcio del Barrio de la Mina (constituido por la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona y los Ayuntamientos de Barcelona y Sant Adriá de Besós) y cuyo Plan Especial de Reordenación y Mejora había sido realizado por el equipo dirigido por los arquitectos Sebastiá Jornet, Carles Llop y Joan Enric Pastor. El Jurado destacó el carácter integrado de la actuación premiada, y la puesta del foco de atención sobre un barrio surgido a finales de los años sesenta, de marcado carácter marginal y socialmente muy degradado, así como la alta calidad técnica del Plan Especial de Reordenación y Mejora.

Otros trabajos que concurrieron al PNU ese año fueron el "Proyecto de Puente de las Rozas", presentado por el Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid); o la "Remodelación de los barrios de Ventilla y Valdeacederas (Madrid)", presentado por el IVIMA[16].

Tras la experiencia de estas tres convocatorias, y después de dos años sin ser convocados, se consideró necesario establecer una nueva regulación de las bases reguladoras de los Premios Nacionales, que se realizó mediante Orden VIV/1970/2009, de 2 de julio, derogando la anterior. En esta nueva Orden se reorientaban los Premios de Arquitectura y Urbanismo, que pasarían de otorgarse a obras o proyectos singulares para reconocer trayectorias profesionales completas[17], y se renombraba el Premio Nacional a la Calidad de la Vivienda como Premio Nacional de Vivienda.

En el año 2010 se otorgó el último Premio Nacional de Urbanismo concedido hasta la fecha[18] al Proxecto Terra, presentado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, *"por haber articulado un instrumento que hace uso de la educación obligatoria como recurso imprescindible para el cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible del territorio y de la arquitectura".*

2.3. Los Premios de Urbanismo Español del CSCAE: 2017-2020

Aunque no se han vuelto a convocar los Premios Nacionales de Urbanismo desde el Ministerio, en el año 2017 se celebró la primera edición del Premio de Urbanismo Español (PUE), creado por acuerdo del Pleno de Consejeros del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) en junio de 2017 y convocado por el CSCAE junto con la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas (UAAU), con objeto de dar a conocer públicamente la calidad de aquellos trabajos de planeamiento o de diseño urbano o del espacio público que se realizan en España y que se consideren merecedores de este reconocimiento. Se estableció como norma que los trabajos presentados debían ser propuestos por alguna de las siguientes instituciones: Colegios de Arquitectos o Consejos de Colegios, Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas, Reales Academias de Bellas Artes, Administraciones Públicas de carácter nacional, autonómico o local o Escuelas Técnicas Superiores de Arquitectura. Se trata de un Premio de carácter bianual y honorífico que no comporta dotación en metálico.

En su primera convocatoria de 2017, se concedió el Premio ex-aequo al "Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de las costas en Asturias" del arquitecto urbanista Ramón Fernández-Rañada y Menéndez de Luarca y al "Plan de Protección y Rehabilitación del Conjunto Histórico-Artístico de Liérganes (Cantabria) y su entorno municipal", de Carlos De Riaño, Carlos Ferrán, Fernando Navazo y Luis Herrero. En el año 2019, el Premio de Urbanismo Español (PUE) se concedió al "Plan urbanístico de Ciutat Vella", de Barcelona elaborado por el estudio 300 000 Km/s. Y en 2020 a las "Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco" impulsadas desde la Consejería de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

[15] Convocatoria: BOE 13.07.2007. Fallo: BOE 15.01.2008.

[16] Este año también se había presentado al Premio -por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid- la "Investigación judicial realizada con motivo de la causa sobre ordenación del territorio y gestión urbanística del municipio de Marbella (Operación Malaya)", que no fue considerada por no ajustarse a las Bases, al no constituir un plan o proyecto de ordenación urbanística.

[17] En el caso del Urbanismo "que haya contribuido de forma significativa al desarrollo sostenible del territorio y de las ciudades, a la calidad espacial y estética del medio urbano, a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y a la cohesión social".

[18] Convocatoria: BOE 05.07.2010. Fallo: BOE 28.06.2011.



Fig. 8 / Izquierda: Folletos del proceso participativo del PAI (Programa de Acciones Inmediatas) de Arganzuela. Centro: Documento para la Difusión y el Debate Arganzuela, con los resultados del proceso de los PAI (COPLACO). Izquierda: Portada la revista Ciudad y Territorio, n. 46 anunciando la concesión uno de los PNU (Premio Nacional de Urbanismo) de 1980 a la revista

Fuente: Archivos MIVAU (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana) y CyTET (Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales)

3. Los Premios Nacionales de Urbanismo en las categorías de Periodismo/Investigación y Divulgación en Urbanismo

Como hemos apuntado, todas las convocatorias de los PNU han incluido una o varias categorías para periodismo, investigación y/o divulgación (Fig. 2). En el año 1978, en la categoría de Trabajos de Investigación, se concedió el Premio al "Estudio Piloto para la Protección del Medio Físico de Málaga", de Domingo Gómez Orea y colaboradores; un Accésit al estudio titulado "La forma de la propiedad y del suelo en la construcción de la periferia de La Laguna", de Joan Busquets y Joaquín Sabaté, en colaboración con el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona; y sendas Menciones al "Trabajo sobre la ciudad de Salamanca", de Darío Monte y a los "Trabajos de Información para el Plan Especial del Centro Histórico de Burgos", de Carlota Navarro y José Luis García Fernández.

En 1979, se diferenciaron cuatro categorías de Premios (Fig. 2): según su enfoque, en Investigación o Divulgación, o según su autoría, para entidades o colectivos y para individuos o equipos profesionales.

El Premio de Investigación para entidades o colectivos se declaró desierto, mientras que el individual o por equipos correspondió al trabajo titulado "Las autopistas de peaje y su impacto sobre el desarrollo urbano", de Ramón Fernández Durán (Fernández Durán, 1979); concediéndose también dos Accésits: uno para el estudio "Urbanismo marginal en Tenerife", de Javier Domínguez Anadón, y otro para "Evolución histórica del paisaje de Madrid", de Mª Dolores Brandis.

En la categoría de Premios de Divulgación para entidades o colectivos, se concedieron premios a los "Cuadernos de Gestión Municipal" (editados por el CEUMT, Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales), al "Manual de Formación Municipal" (también del CEUMT) y a la "Revista de Derecho Urbanístico"; y un Accésit a la "Revista del CEMUT". También resultaron premiados los trabajos de la "Exposición del Avance del PGOU de Mieres" (presentado por CETA) y "La periferia de San Sebastián-Donostiaki Ingumaldea" (presentado por el Colegio Oficial Arquitectos Vasco Navarro).

Finalmente, los Premios de Divulgación para individuos o equipos correspondieron al "Informe Urbanístico de Rentería 1978 (Guipúzcoa)", así como al Equipo Europe SA por unos artículos publicados en el periódico "La Región" de Orense y a Marcelino Martín Montero por sus artículos sobre el Patrimonio Histórico-Artístico en Granada.

En 1980, la estructura de los Premios de Investigación y Divulgación se complejizó notablemente (Fig. 2), dividiéndose en nuevas ca-

tegorías, según el tipo de trabajo. Dentro de los Premios de Investigación, el destinado a entidades o colectivos correspondió al estudio titulado "La Arqueología en el Urbanismo y la Ordenación del Territorio", mientras que el destinado a individuos o equipos distinguió entre un Premio para Trabajos de Investigación (que fue para el titulado "Definición de Criterios de política de Transportes y aplicación para la construcción de la Ronda II de Burgos") y el de Tesis Doctorales (que correspondió a la titulada "Huesca: Desarrollo Urbano y Arquitectónico").

Dentro de los Premios de Divulgación, el destinado a entidades o colectivos diferenció entre un Premio de Divulgación a trabajos aislados (que fue declarado desierto), otro Premio para Labores continuadas de divulgación (que correspondió a la revista "Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana", con un Accésit para la "Exposición Ildefonso Cerdá"), y otro Premio a los Procesos de participación pública en el planeamiento (que fue para los "Procesos de participación pública del PERI de Getafe").

Entre los destinados a individuos y equipos, el Premio de Divulgación para Trabajos aislados se otorgó al "Manual Municipal de Urbanismo" editado por el CEUMT, concediéndose un Accésit al trabajo "RENFE al Garer: Exposición sobre el futuro urbanístico de los terrenos de RENFE en la avenida Maridiasur [sic] de Barcelona" y recomendándose la publicación de la "Guía del Parcelista". El de Labores continuadas de divulgación se declaró desierto, mientras que el Premio de Divulgación de Procesos de participación pública en el planeamiento para individuos y equipos fue para CETA por el proceso llevado a cabo en la redacción del "Estudio urbanístico para el PAI (Programa de Acciones Inmediatas) de Arganzuela-Retiro (Madrid)" (Fig. 8).

En 1981 se simplificó la estructura (Fig.2), agrupándose todos los Premios para Trabajos de Investigación de forma indistinta para individuos, equipos o colectivos. Además, el Premio y los Accésits se declararon desiertos y sólo se concedieron dos Menciones: una al trabajo "La Organización Territorial y Administrativa de Barcelona. Funciones y Ámbitos de Descentralización: los nuevos Distritos" de Joaquín Clusa y Luis Casassas, y otra a la publicación "Elementos de Ordenación Urbana" de Juli Esteban.

En el apartado dedicado a las Tesis Doctorales, se concedió el Premio ex aequo a los trabajos titulados "Metodología para la evaluación de la fragilidad visual del Paisaje", de Miguel Aguiló (Aguiló, 1983), y "Cuenca: La Crisis de una Vieja Ciudad Castellana", de Miguel Ángel Troitiño.

Este año hubo también una convocatoria separada para Premios Periodísticos sobre Temas de Urbanismo[19], que se publicó aparte de los Premios Nacionales de Urbanismo, aunque se resolvió al mismo tiempo que éstos. El Premio correspondió a José Boix por una serie de artículos publicados en el "Diario de Tarrasa".

A partir de ese año no hubo premios específicos para trabajos de investigación o divulgación, sino solamente los Premios Periodísticos sobre Temas de Urbanismo, que también se convocaron[20] de forma separada de los Premios Nacionales de Urbanismo, aunque se resolvieron en el mismo BOE[21]. En 1983, el Premio fue para Francisco Calvo Serraller por un conjunto de artículos publicados en El País, concediéndose un Accésit a José Boix por sus artículos en el "Diario de Tarrasa" y otro a Jaime Canales por un artículo publicado en la "Hoja del Lunes de Valencia".

En 1985, los Premios Periodísticos sobre Temas de Urbanismo[22], también convocados aparte, correspondieron a un conjunto de 10 artículos publicados en el diario "Navarra Hoy" por José Martín Errea, y a otros 25 artículos publicados en el diario "Córdoba" por Francisco Javier Vázquez Teja.

En 1987, los Premios Periodísticos sobre Temas de Urbanismo[23] se otorgaron ex aequo a Rosa Rivas por un artículo titulado "Vivir adosado" publicado en el Dominical de "El País" y a José María Puig de Bellacasa por un conjunto de artículos publicados en "La Vanguardia" de Barcelona. También hubo dos Accésits: uno para Plácido Lizancos, por una serie de artículos y reportajes publicados en "El Ideal Gallego" de La Coruña y "A Nosa Terra" de Vigo; y otro para Clara Isabel Francia por el Espacio televisivo "El Corazón de la Ciudad" emitido por TVE. Se concedieron también Menciones Especiales a Josep Boix, Eduardo Ruiz de la Riva, y a los Ayuntamientos de Santa Coloma de Gramanet (Barcelona) y Torrent (Valencia).

En la segunda etapa de los PNU, ya en los primeros años del siglo XXI, y siguiendo la tradición previa, las nuevas convocatorias de los Premios Nacionales de Urbanismo también incluyeron una modalidad denominada Iniciativa Periodística en materia de Urbanismo y Ordenación Territorial.

[19] BOE 07/11/1981
[20] BOE 14/07/1983.
[21] BOE 21/01/1984.
[22] Convocados en el BOE 06/11/1985 y fallados en el BOE 06/06/1986.
[23] Convocados en el BOE 02/11/1987 y fallados en el BOE 06/05/1988.

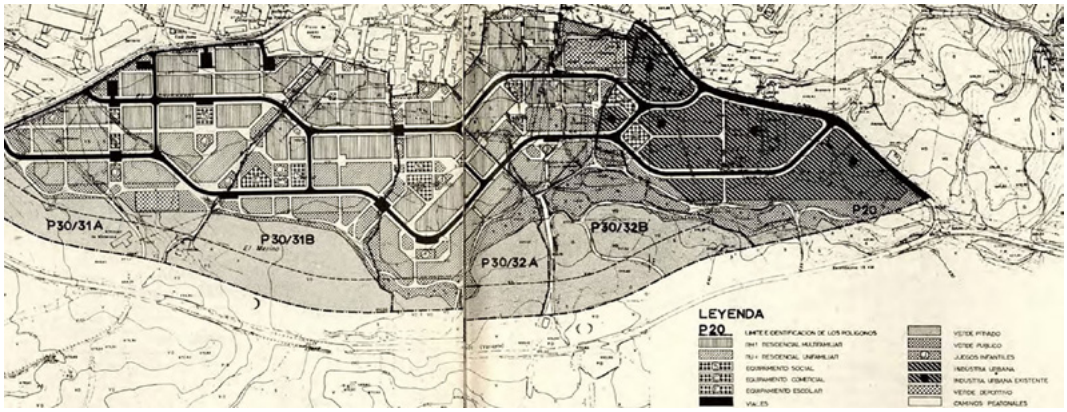


Fig. 9 / Planes Parciales y Especiales de los polígonos P20, P30, P31 y P32" (San Martín de Valdeiglesias, Madrid). PNU (Premio Nacional de Urbanismo) en 1979

Fuente: CSCAE 1980

En el año 2004 se concedió este Premio a María Rubert de Ventós, por el conjunto de artículos publicados en "El Periódico" de Cataluña y en otros medios, incluyendo su participación en entrevistas y debates en radio y televisión. El Jurado valoró especialmente la capacidad de la autora *"para elevar a categoría temas cotidianos y acontecimientos concretos, el carácter estimulante de los artículos y el impacto positivo en la opinión pública".*

En 2005, el PNU en su modalidad de Iniciativa Periodística en materia de Urbanismo y Ordenación Territorial, se otorgó a Josep Mª Montaner, por el conjunto de artículos publicados en "La Vanguardia" de Barcelona y en "El País" (edición Cataluña) valorando especialmente *"la capacidad del autor para fomentar el debate en profundidad sobre las cuestiones urbanísticas y de ordenación del territorio, su implicación en las mismas y el diálogo entre arquitectura y ciudad".*

En la convocatoria de 2006 el PNU en su modalidad de Iniciativa Periodística en materia de Urbanismo y Ordenación Territorial fue declarado desierto.

4. Apuntes sobre el urbanismo de los últimos 50 años a través de los Premios Nacionales de Urbanismo

4.1. Los últimos estertores del desarrollismo franquista

Ante el fracaso de los sucesivos Planes de Vivienda y la incapacidad -tanto de la iniciativa pública como de la privada- para satisfacer la imparable demanda de alojamiento en torno a las grandes ciudades, a principios de los años 70 se ideó un procedimiento de urbanización expeditiva a gran escala[24] mediante el Decreto-Ley 7/1970 sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR). (Terán, 1999) Circunscrito en un principio a Madrid y Barcelona, se amplió en 1971 a las áreas metropolitanas de Valencia, Álava, Cádiz, Sevilla y Zaragoza[25]. Basándose en "*la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable",* su objetivo era la *"preparación de suelo que estas grandes concentraciones urbanas requieren con urgencia, en las condiciones de rapidez y seguridad imprescindibles para su eficacia"* (Preámbulo DL 7/1970). Para ello se plantearon dos mecanismos: por un lado, la obtención de suelo mediante expropiación, y por otro, *"un sistema de concurrencia, tanto para las tareas propiamente constructoras e inmobiliarias, como para las que se contraen* [sic] *al planeamiento y a los proyectos de urbanización y de edificios, con el fin de conseguir, mediante los oportunos concursos, las mejores soluciones desde el punto de vista social y económico"* (Ibidem).

Profundizando en esta idea de flexibilización y concurrencia de la iniciativa privada, en la Ley

[24] Descentralizando además el crecimiento, en línea con las New Towns inglesas y las Villes Nouvelles de la periferia parisina.

[25] Las ACTUR previstas fueron: "Madrid -Tres Cantos" con una superficie de 1691 Ha, "Barcelona-Riera de Caldas" con 1472 Ha, "Sabadell-Tarrasa" con 1675 Ha, "Martorell-Anoia" con 1785 Ha, "Valencia-Vilanova" con 1930 Ha, "Sevilla-La Cartuja" con 1130 Ha, "Zaragoza-Puente de Santiago" con 665 Ha, "Cádiz-Rio San Pedro" con 1593 Ha y "Vitoria-Lakua".

aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social de 1972 se estableció un nuevo sistema llamado "Urbanismo Concertado", mediante el cual se convocaba *"a la iniciativa privada en concurso público para adjudicar - a quien formule la propuesta más conveniente- la ordenación, urbanización y, en su caso, posterior edificación de sus terrenos"* [que debían ser en más de un 80% propiedad de las empresas o tener derechos de compra sobre ellos]. Las Bases del primer Concurso de Urbanismo Concertado para la provincia de Madrid (Decreto 2432/1972) y el concurso (Orden de 6 de noviembre de 1972) se publicaron ese mismo año, resolviéndose en 1975 (Orden de 31 de enero) a favor de dos propuestas: la denominada "Villaespacio", en Pinto, de "Inmobiliaria Umbral SA" e "Inmobiliaria Espacio SA"; y la de "Ciudad 2.000 SA", en Meco. El Plan Parcial de esta última obtuvo una Mención en los PNU de 1978.

Aunque no formó parte del urbanismo concertado, sí es ilustrativa también de esta última fase del desarrollismo la propuesta de un gran anillo de crecimiento concéntrico en torno al núcleo de San Martín de Valdeiglesias, en Madrid, varios de cuyos Planes Parciales (Fig. 9) recibieron un PNU en 1979.

En estos años postreros del franquismo, la ciudad consolidada se convirtió en un espacio de reivindicación y lucha política. Desde finales de los '60 los movimientos reivindicativos ciudadanos se habían ido articulando en torno a las primeras Asociaciones de Vecinos[26], con el objetivo de paralizar determinados planes especulativos (Plan de la Ribera, en Barcelona; el de Trinidad, en Málaga, etc.) o de reclamar la mejora de los barrios periféricos. En algunos casos, la participación de técnicos en estos procesos sería el germen de los planes urbanísticos posteriores de la etapa democrática.

4.2. Las grandes líneas del urbanismo de la Transición y de los primeros Ayuntamientos democráticos a través de la primera etapa de los Premios Nacionales de Urbanismo (PNU)

a) El contexto. Las condiciones políticas, económicas y sociales que se vivieron en España a mediados de los 70 estuvieron marcadas por la Transición democrática tras la muerte de Franco y por una importante depresión económica agravada por las crisis del petróleo (1973 y 1979) y de la industria a nivel internacional, cuyo principal efecto fue la brusca interrupción de las migraciones campo-ciudad y la detención del crecimiento metropolitano en torno a las grandes ciudades[27], factores que supusieron el frenazo generalizado de la producción de viviendas por la máquina inmobiliaria desarrollista y que además impactaron con especial virulencia en determinados territorios (Asturias, País Vasco, periferias obreras de las ciudades) donde la desindustrialización fue más intensa.

b) Las novedades legislativas. La Ley de Suelo de 1975, el Texto Refundido de 1976 y los Reglamentos de 1978, aunque herederos en sus líneas maestras de la Ley del Suelo de 1956[28], introdujeron -entre otras[29]- dos novedades fundamentales: las reservas de suelo y las cesiones obligatorias para equipamientos y zonas verdes (desarrolladas mediante estándares reglamentarios) y el rescate de plusvalías para la colectividad (adelantándose al enunciado del artículo 47 de la Constitución de 1978) a través de la cesión obligatoria de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico.

c) La 'edad de oro' del planeamiento municipal y el 'urbanismo de la austeridad'. (Trapero, 1985; VVAA, 1987; Ynzenga, 1979; VVAA, 1990; Ferrer & Solá Morales, 2005) La crisis del crecimiento metropolitano desplazó el foco desde la provisión de alojamiento a

[26] Las pioneras fueron la Asociación de Familias del barrio de Rekalde en Bilbao en 1964, y la Asociación de Vecinos de Palomeras, en Madrid, en 1968.

[27] Según datos del INE, 3,1 millones de personas habían migrado del campo a las principales ciudades españolas en la década de los 60, pero con la crisis económica estos movimientos se detuvieron. Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Madrid, había pasado de 2,1 a 3,1 millones entre 1960 y 1970 (con un incremento de casi 1 millón de habitantes, un 43%), pero en la década de los 70 creció poco más de 37 000 habitantes (apenas un 1,2%) y en los 80 perdió casi 250 000 (un -7,8%).

[28] La Ley de 1956, había añadido a las técnicas de ordenación desarrolladas hasta ese momento (los planos de alineaciones y las ordenanzas, los mecanismos de reparcelación, la expropiación, etc.) varias ideas fundamentales -que aún perviven en nuestro ordenamiento jurídico-: la clasificación del suelo y el régimen urbanístico derivado de ésta -con sus derechos y deberes-, la cascada jerárquica de las figuras de planeamiento, la sistematización de la gestión colocando al propietario de suelo en el centro (sistema de compensación) con el límite de la función social de la propiedad, etc. (Larrodera, 1972; Górgolas, 2017).

[29] Entre estas otras novedades, en línea directa con la última etapa desarrollista (De Terán, 1999), cabe destacar la idea de la flexibilización del Suelo Urbanizable a través la introducción del Suelo Urbanizable No Programado y los Programas de Actuación Urbanística (PAU) para su desarrollo autónomo.



Fig. 10 / Izquierda: Plan General de Málaga, Premio Nacional de Urbanismo (PNU) en 1985. Derecha: Plan General del Valladolid, Accésit en los PNU de 1983

Fuente: Estudio Seguí. https://www.estudiosegui.com/project/plan-general-malaga/

la solución de los déficits en la ciudad heredada, en especial las carencias de equipamientos y zonas verdes, las deficiencias en la urbanización y la falta de integración funcional y simbólica de las extensas periferias de bloque construidas durante el franquismo. Al 'derecho a la vivienda' se sumó el reclamo al lefebvriano 'derecho a la ciudad'. Los movimientos ciudadanos catalizaron estas demandas y reclamaron su solución a los primeros Ayuntamientos democráticos surgidos tras las elecciones municipales de 1979, que comenzaron con renovada ilusión[30] la redacción de nuevos planes urbanísticos a escala municipal estrenando las herramientas provistas por el nuevo marco normativo. El lema del PG (Plan General) de Madrid (PNU en 1983) resume bien la idea remedial presente en la gran mayoría de ellos: "recuperar la ciudad", por un lado, frenar la destrucción del centro, y, por otro, *"coser, enlazar, acabar, corregir, reducir, reestructurar, reponer"* (Solá-Morales, 1987, p.48) las periferias desarrollistas; en definitiva: desplazar la mirada desde el crecimiento urbano a la sutura de las heridas y cicatrices de la ciudad heredada. (Castells, 1984; Leira, 1984; Sambricio & Ramos, 2019).

Las diez grandes ciudades españolas (con excepción de Barcelona, que había aprobado el Plan General Metropolitano en 1976, y de Murcia, que lo había hecho en 1977) aprobaron nuevos planes en estos años: Madrid, en 1985; Valencia, en 1989; Sevilla, en 1987; Zaragoza, en 1986; Málaga, en 1983 (Fig. 10); Palma de Mallorca, en 1985; Las Palmas, en 1989; y Alicante, en 1987 (Trapero, 1985). En esta primera generación de planes democráticos también se redactaron los de la mayoría de las capitales de provincia, sustituyendo a los anteriores desarrollistas (como los de Valladolid [Fig. 10] o Tarragona [Fig. 12], Accésits en los PNU de 1983), y los de muchas cabeceras comarcales y ciudades medias[31]. En este sentido, destaca la labor realizada por las Diputaciones Provinciales o el Programa de Planeamiento de Cataluña, que promovió casi 200 planes en apenas 2 años (1979-1981) (Busquets, 1985; Ferrer & Sabaté, 1995).

d) La protección del patrimonio histórico singular y los inicios de la rehabilitación de los Centros Históricos. El desarrollismo -en su énfasis por la rentabilidad económica

[30] Muchos de los planes anteriores habían sido impuestos desde instancias superiores y eran vistos con desinterés -cuando no con rechazo- por los propios Ayuntamientos.

[31] En la década de los 80 se hizo un esfuerzo extraordinario en la redacción de planeamiento urbanístico. Así, si en 1976 el 73,4% de los municipios españoles carecía de planeamiento (frente al 10,1% que contaba con un PDSU [Plan de Delimitación de Suelo Urbano] y otro 16,5% con NNSS [Normas Subsidiarias] ó PG), en 1992 este porcentaje se había reducido ya al 35,8%.
Comparando los datos de los inventarios de planeamiento de 1976 y 1992, en 1992 el número de municipios con PDSU se había incrementado en 1248 y con NNSS ó PG en 1808; es decir, más de la mitad de los municipios (3056) que no contaban con ninguna figura de planeamiento en 1976 aprobó alguna entre esos años.
Véase De Santiago (2023).

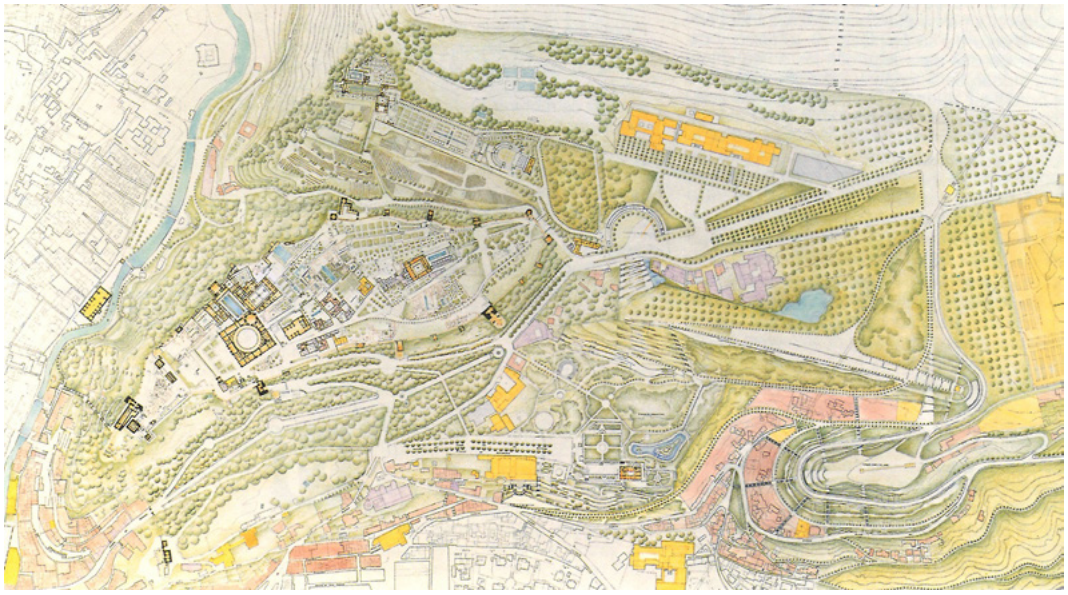


Fig. 11 / Plan Especial de la Alhambra (Granada), Premio Nacional de Urbanismo (PNU) en 1987

Fuente: VVAA, 1990

cortoplacista- había sido muy poco respetuoso con el patrimonio histórico, provocando lo que F. Chueca (1977) denominó "la destrucción del legado urbanístico español", ejemplificado no sólo en los numerosos casos de demoliciones de edificios singulares, sino en la devastación casi completa de muchos cascos urbanos (Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Soria, Valladolid, etc.). La llegada a España a finales de los 60 de una nueva sensibilidad hacia el patrimonio a través de la cultura arquitectónica[32] y de los documentos internacionales[33], sentaron las bases de la protección patrimonial en nuestro país, formalizada después en la Ley de Patrimonio Histórico de 1985. En este contexto, no sólo se protegieron como Bienes de Interés Cultural (BIC), conservaron y restauraron los monumentos arquitectónicos más notables (como La Alhambra, cuyo Plan Especial [Fig. 11] fue PNU en 1987), sino también muchos Conjuntos Históricos -hasta entonces abandonados o sometidos a la tiranía de la piqueta y la especulación (2024)-, que fueron declarados BIC-CH[34] y se inició su rehabilitación, con especial énfasis en el mantenimiento de la vivienda y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Pueden citarse como ejemplos pioneros el Plan Especial del Albaicín (PNU en 1978), el Plan Especial Villa de Madrid (Accésit en 1980), la Ordenanza de Conservación y Estado Ruinoso de edificaciones (Accésit en 1980) y el Estudio Piloto de una manzana en Cascorro -Madrid- (PNU en 1981) (Fig. 4), el PE del Casco Histórico de Alicante (PNU en 1980), el PERI Sant Josep (PNU en 1981), el PERI de la Barceloneta (PNU en 1983), etc. (Terán, 2009; Alvarez Mora, 2024)

Esta nueva cultura patrimonial también propuso un diálogo entre lo nuevo y lo existente más allá de la simple mímesis, haciendo compatible los valores históricos con el lenguaje contemporáneo (PE del Casco Histórico de Lérida, PNU en 1985 [Fig. 5]) o la reinterpretación basada en una cuidada lectura morfotipológica, como el citado Plan

[32] En particular la italiana, a través del libro "La arquitectura de la ciudad" de Aldo Rossi (1966) y el Plan de Intervención del Centro Histórico de Bolonia de 1969.

[33] Como la Carta de Venecia de 1964, suscrita tras el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos y adoptada por ICOMOS en 1965.

[34] En la actualidad, existen en España 725 conjuntos declarados o incoados como BIC en su categoría de Conjunto Histórico. No obstante, la protección todavía dista mucho de ser efectiva, pues más de dos terceras partes (un 71,2%) de ellos carecen del correspondiente Plan Especial de Protección exigido por el art. 20 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español (Castellón Valderrama, 2022).

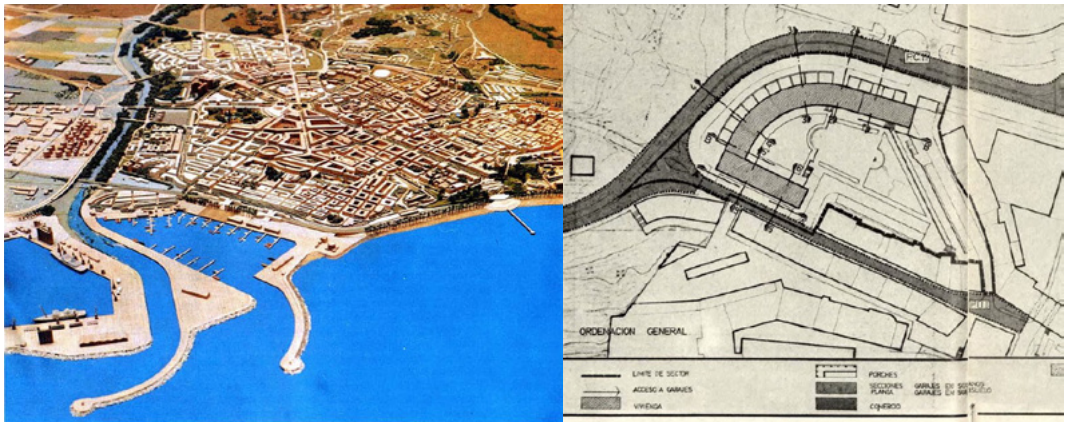


Fig. 12 / Izquierda. Maqueta de imagen propuesta del Plan General (PG) de Tarragona. Accésit en 1983. Derecha: Regulación volumétrica de la edificación en Suelo Urbano, Normas Subsidiarias (NNSS) de Elgueta. Premio Nacional de Urbanismo (PNU) en 1979

Fuentes: Izquierda: VVAA, 1990. Derecha: CSCAE, 1981

Especial de la Barceloneta o el del Centro Histórico de Aranjuez y su ordenanza de 1980.

e) El "urbanismo urbano" (LUB, 1985; Solá Morales & Parcerisa, 1987; Sainz Gutiérrez, 2006), la recuperación del interés por la morfología y el desarrollo de la manzana cerrada. La arquitectura del Estilo Internacional y el urbanismo funcional del Movimiento Moderno venían siendo cuestionados ya desde mediados de los años 50[35]. En primer lugar, había una crisis epistemológica que cuestionaba el carácter científico y totalizador del planeamiento, que era criticado por su excesivo énfasis en la estructura, los sistemas (sobre todo el viario o "red arterial") y la zonificación característicos del funcionalismo más reduccionista, para reivindicar la importancia de la morfología y la formalización espacial final. En palabras de Solá-Morales (1987): *"el lenguaje más científico y más socio-económico de este enfoque barrió, en poco tiempo, toda una metodología de planeamiento físico y de ordenación formal del crecimiento urbano que venía funcionando con pleno reconocimiento de mediados del siglo XIX"*. Frente a ello: *"la forma urbana, en sus variantes y alternativas, en su concepción general y en su construcción fraccionada, en su diseño y en su gestión, se pone a la vez como objeto y método de este urbanismo" (Ibidem).*

El interés por la forma y el espacio supusieron la recuperación de los trazados reticulares, la alineación a vial, y la calle-corredor, proponiendo los ensanches (antaño burgueses y ahora 'populares') como prototipo morfológico para los nuevos crecimientos y el bloque perimetral en manzana cerrada como célula tipológica[36]. El PG de Tarragona (Accésit en 1983, Fig. 12) es un ejemplo paradigmático de la importancia otorgada a la morfología incluso a escala urbana (Cantallops, 1984), materializada a través de una maqueta de toda la ciudad, mientras que las NNSS de Elgueta (PNU en 1979, Fig. 12) ejemplifican bien la regulación de la formalización final desde el planeamiento. En cuanto a los nuevos desarrollos en retícula y con manzana cerrada, cabe destacar el PP de Pino Montano en Sevilla (Accésit en 1981), los "ensanches populares" de Madrid (Hernández Aja & López de Lucio, 1995) o, como ejemplo más sofisticado de experimentación morfotipológica y riqueza proyectual, la Villa Olímpica de Barcelona (Martorell & al., 1991).

Las NNSS de Azpeitia (PNU en 1987, Fig. 13) ilustran el repertorio de formas urbanas que se pusieron de moda en aquellos años y que hoy tienen un cierto 'sabor de época': exedras, *'circus', 'crescents',* salones

[35] CIAM IX (1953) y Team X, postmodernismo de los años 60, Tendenza italiana de los 70, etc.

[36] Con influencias -además de Italia- de Berlín, Kleihues, los hermanos Krier, etc., germen de lo que después evolucionaría en EEUU hacia el New Urbanism.

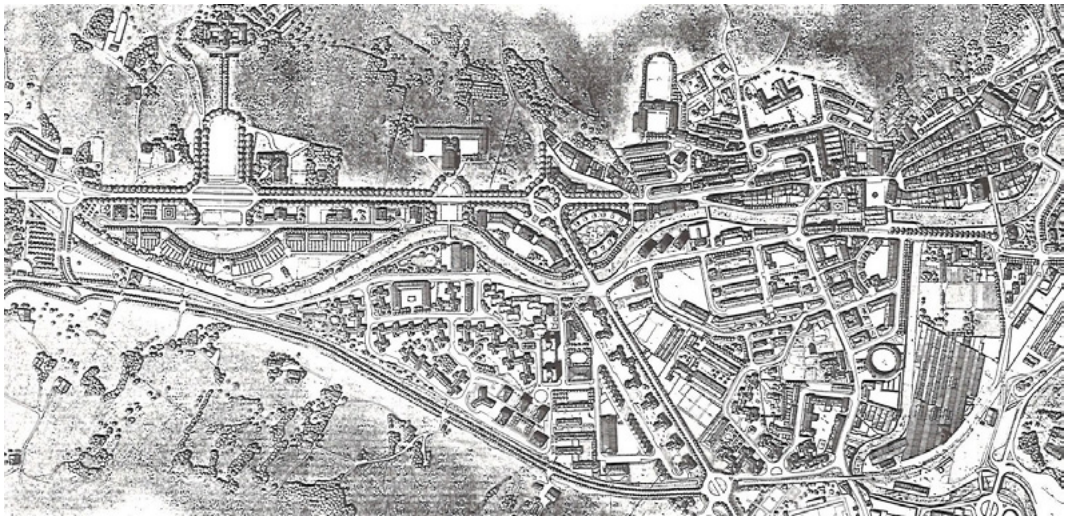


Fig. 13 / Normas Subsidiarias de Azpeitia, Guipúzcoa. Premio Nacional de Urbanismo (PNU) en 1987

Fuente: VVAA, 1990

urbanos, bulevares, etc. siempre con manzanas cerradas y edificaciones alineadas a vial.

Más allá de la forma, también se reivindicaba la necesaria correlación entre el todo y las partes y entre trazado y gestión. Se criticaba del urbanismo funcionalista de la Ley del 56 la división *"en dos niveles de las decisiones sobre la ciudad: usos y sistemas y cantidades en el nivel del Plan General, forma física y construcción de las partes en el Plan Parcial […] superar este divorcio entre diseño y gestión, entre forma construida y derechos generales está siendo el gran peso del "urbanismo urbano"*. […]. *"relacionar inseparablemente trazado y edificación, uso y ordenanza, parcelación y equipamiento, espacio público y dominio privado"* (Solá Morales, 1987, p. 43-44).

f) El debate Plan-Proyecto (Solá Morales & Parcerisa, 1987; Sainz Gutiérrez, 2006). La credibilidad de los planes derivados de la Ley del 56 se había erosionado por su frecuente incumplimiento como consecuencia de la normalización de las transgresiones que se hicieron en la gestión diaria[37]. En los años 80 se criticó también la contradicción entre el proyecto de ciudad y de los fragmentos, ya que -debido la urgencia- en lugar de ser consecutivos y correlacionados, en muchos casos se solaparon o se contradijeron entre sí, primando el desarrollo de las piezas frente a la integralidad de los planes (Larrodera, 1972). Todo ello devaluó mucho la figura de los planes, llegando a "*identificarse ridículamente, en los planteamientos más incultos y extremistas, el intento de planeamiento holístico estructural con el franquismo, [y] se llegó también a presentar la reacción fragmentario-morfologista como aportación renovadora del pensamiento urbanístico nacional, propia de la izquierda democrática"* (Sainz Gutiérrez, 2006, p. 203). Aunque estéril y afortunadamente superado[38], el debate tuvo un cierto enconamiento en términos culturales durante aquellos años con el enfrentamiento entre *'planners'* y *'designers'*, entre *'town planning'* y *'town design'* (Sainz Gutiérrez, 2006).

g) Vivienda pública y planeamiento. A pesar del esfuerzo realizado durante el franquismo en la producción de vivienda, había existido una clara disociación entre la política de

[37] De Terán (2009) había caracterizado en detalle los tipos de transgresiones: demoliciones, incrementos de densidad, edificaciones por encima de la altura, concesión irregular de licencias, etc.
Véase también Vaquer (2017)

[38] Ya en 1984 Campos Venuti escribió un artículo titulado *"Plan o proyecto: una falsa alternativa"*. Algunos de los principales detractores de los planes, como Solá-Morales & Parcerisa (1987), terminaron por reconocer la posibilidad de coexistencia y articulación entre ambos. En palabras de D. Quero (1986), el plan puede entenderse como *"estrategia de mediación"* entre la ordenación estructural y la pormenorizada, entre la idea de globalidad y los fragmentos, entre la ciudad y la arquitectura.

vivienda y el urbanismo[39]. Los intentos por incluir la calificación de vivienda protegida en el planeamiento urbanístico se remontan a las Directrices de Planeamiento de la COPLACO de 1981 (Picazo, 2021) y al PG de Madrid de 1985, que -intentando detener la expulsión de la población con menores rentas de la capital- estableció unos porcentajes mínimos obligatorios (casi siempre entre el 80 y el 90%) para la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO) en cada sector de Suelo Urbanizable propuesto. A pesar de la cuidada argumentación y de la inclusión en la propia Memoria del Plan de un elaborado Informe justificando la legalidad de la *"calificación del uso residencial para Vivienda de Protección Oficial"*, no había entonces cobertura expresa para ello en la legislación urbanística vigente, de manera que los propietarios de suelo recurrieron ante los Tribunales de Justicia, que tras 7 años[40] -en 1992- terminaron finalmente fallando a favor de éstos "*que no hay posibilidad alguna de que un Plan General contenga calificaciones que impliquen la afectación de suelo privado a la construcción de viviendas de protección oficial"* (De Santiago 2019; Picazo, 2021). Este tema no se resolvió formalmente hasta la Ley de Suelo 8/1990, desde donde pasó al Texto Refundido de 1992, que estableció en su art. 3 que *"el planeamiento urbanístico municipal podrá calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública".* Sin embargo, nuevamente esta regla sería declarada inconstitucional poco después en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 -alegando la falta de competencia del Estado en la materia-. Afortunadamente, ya había permeado de la ley estatal a las leyes autonómicas, siendo la primera Comunidad Autónoma en incorporarlo la del País Vasco en 1994, que estableció una reserva mínima del 65%. (Vaquer, 2017). Posteriormente, lo recogió a nivel estatal la Ley de Suelo de 2007 en su art.10.b, marcando como mínimo la superficie necesaria para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista en las actuaciones de nueva urbanización.

h) Democracia y participación ciudadana. Las reivindicaciones de los movimientos vecinales en materia de urbanismo -oponiéndose a diferentes proyectos especulativos que afectaban a sus barrios, reclamando equipamientos o mejoras en la urbanización- fueron recogidas y canalizadas a través de los planes que se redactaron ad hoc, como los del Contraplan de la Ribera (1971) o el Parque España Industrial en Barcelona, el de Trinidad Perchel en Málaga, o el Programa de Remodelación de Barrios de Madrid 1979-1989 (con la victoria de la "Memoria Vinculante"[41] que dio nombre a una plaza de Meseta de Orcasitas, Vinuesa & al., 1986). Aunque la sistematización de la participación pública en los procesos de planeamiento urbanístico, a través de su incorporación a la normativa urbanística y administrativa sería más tardía[42], en estos primeros momentos se dieron algunos ejemplos pioneros, que también quedaron reflejados en el Accésit a los PNU de 1981 otorgado a los "Procesos de participación en el PERI de Getafe". De carácter muy novedoso para la época, y que sigue manteniendo su interés en la actualidad, resultó el proceso de construcción y ensamblaje del planeamiento de abajo hacia arriba, con una importante participación pública[43], que se dio en los Programas de Acción Inmediata PAI de la COPLACO previos al PG de Madrid, resultando premiado en 1980 el PAI de Arganzuela-Retiro (Ynzenga, 1981; Terán 1999).

i) Inicio de la sensibilidad ambiental. La apuesta por el crecimiento a ultranza del desarrollismo franquista había obviado las consideraciones ambientales, pero desde finales de los '60 y primeros '70 estos temas fueron tomando progresiva importancia, en

[39] Materializado, por ejemplo, en el enfrentamiento entre Laguna y Bidagor en la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid.

[40] Para desatacar la parálisis en la gestión del Plan, el Ayuntamiento tuvo que ir resolviendo el problema mediante convenios específicos con los propietarios, denominados Convenios de Agilización del Planeamiento, en los que se negociaba el porcentaje de vivienda de protección oficial de cada sector, rebajando las previsiones iniciales.

[41] Garantizando el realojo de la población original in situ, pues originalmente los planes planteaban su reemplazo.

[42] Desde la inclusión del mero derecho de los ciudadanos a estar informados del estado de tramitación de los procedimientos en los que son interesados y a obtener copia de los documentos contenidos en ellos (Ley de 30/1992, por la que se regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común) al art 4.4. del Texto Refundido de la LS de 1992, que estableció que *"las Administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico".*

[43] Según Gorgolas, 2017, p. 16, se "confirmó la validez de un método que actuaba a través de actuaciones fragmentarias sobre sectores de la ciudad, sumándose a la línea del planeamiento desde abajo y del planeamiento por partes que, además, podía conducir al ensamblamiento de las acciones propuestas, con una reflexión propia de la globalidad que, por ser ensamblamiento y no simple yuxtaposición, introducía coordinación y coherencia funcional y estructural sobre el conjunto".

paralelo a la primera crisis del petróleo en 1973 y a la publicación del Informe Meadows sobre los "Límites del Crecimiento" por el Club de Roma (1972). Esta nueva sensibilidad fue reconocida también en los PNU, por ejemplo: en 1978, fue premiado el "PE Medio Físico de Málaga", o, en 1981, el "Estudio sobre la Fragilidad del Paisaje". En relación con el tratamiento del Suelo No Urbanizable y su entendimiento en términos positivos y no simplemente residuales, cabe destacar como pionero el PG de Gijón (Accésit en 1985). En términos normativos, la entrada de España a la CEE en 1986 supuso la introducción de unos estándares ambientales mucho más exigentes, como la Evaluación de Impacto Ambiental exigida por Directiva 85/337/CEE y todo el desarrollo legislativo posterior derivado de ella[44] hasta la actualmente vigente Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental (modificada por Ley 9/2018 tras las Directivas 2011/92/UE y 2014/52/UE), así como la protección de determinados ámbitos territoriales a raíz de la Directiva sobre la conservación de Hábitats Naturales 92/43/CEE y la Red Natura 2000.

Uno de los sectores donde esta nueva sensibilidad fue más acusada es en el de la movilidad. Si durante los años 60, el desarrollismo había convertido al automóvil junto a la vivienda en el objeto de deseo de la clase media emergente, con el consiguiente despliegue por el territorio nacional de la red de carreteras[45] y la adaptación (generalmente traumática) de las ciudades al automóvil, sacrificando la calle como espacio multifuncional, en los primeros 70 se comenzó a cuestionar la hegemonía del modelo teórico de la "red arterial", las autopistas y la incrustación de las infraestructuras al servicio del vehículo privado en los tejidos urbanos. Los PNU reflejan algunos ejemplos significativos como los trabajos sobre "Las autopistas de peaje y su impacto sobre el desarrollo urbano" (PNU 1979), o "Definición de Criterios de política de Transportes y aplicación para la construcción de la Ronda II de Burgos" (PNU 1980). Otros ejemplos paradigmáticos fueron el desmantelamiento del scalextric de Atocha, propuesto por el PG de Madrid de 1985, o el cierre como vía urbana del tercer cinturón orbital (M30) en la Avenida de la Ilustración[46].

j) La mejora progresiva y silenciosa de la calidad de vida en los barrios periféricos. (López de Lucio, 2022). Un aspecto que ha pasado bastante desapercibido, a pesar de su gran importancia e impacto en la calidad de vida y la experiencia cotidiana de los ciudadanos, ha sido la recualificación de los barrios -y en particular, de las periferias- mediante la dotación de equipamientos y zonas verdes, la integración -sobre todo gracias a la extensión del transporte público- con el resto de la ciudad, y la mejora de la urbanización y de los espacios públicos. Esta recualificación del soporte urbano ha sido progresiva y silenciosa, fruto del hacer cotidiano de los Ayuntamientos, y ha estado acompañada en paralelo por la mejora invisible de la habitabilidad del interior de las viviendas por parte de sus propietarios, resolviendo así las carencias en la dimensión urbana y en la habitacional heredadas de la falta de recursos, la precariedad y la especulación que caracterizaron la producción del espacio y el alojamiento durante el franquismo.

k) De la descentralización competencial a la maraña normativa urbanística. Tras el reparto competencial planteado por la Constitución de 1978 y la aprobación de los Estatutos Autonómicos, el traspaso efectivo de las competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas apenas supuso en un principio más que una simple descentralización administrativa hacia éstas de los órganos competentes para la aprobación de los planes según el TR (Texto Refundido) de la LS de 1976 (que eran las Comisiones Provinciales de Urbanismo y, en el caso de las capitales de provincia y los municipios mayores de 50 000 habitantes, el propio Ministerio). En la práctica cotidiana prevaleció la inercia administrativa, con muy poca producción normativa propia, siendo las más destacadas la Ley 11/1985 de adaptación de la Ley de Suelo a Galicia (que introdujo la novedad de los núcleos rurales, una figura imprescindible para la ordenación del suelo en el sistema territorial gallego) y el

[44] Traspuesta mediante el RDL 1302/1986 de 28 de junio. Después se aprobaron la Ley 6/2001 de 8 de mayo de Impacto Ambiental y la Ley 2006 sobre Evaluación Ambiental de Planes y Programas, en las que se exigen la Memoria Ambiental y el Informe de Sostenibilidad.

[45] La motorización fue especialmente intensa durante los 60 y 70, pasándose de menos de medio millón de vehículos en 1960 a 7,1 millones en 1977 (con 5,9 m de turismos). La red de carreteras se desarrolló en paralelo, sobre todo tras el impulso en 1967 de los Planes REDIA para completar los firmes asfálticos y el Programa de Autopistas de Peaje, que preveía construir 3160 Km de estas vías. (Rubio & Borrajo, 2019)

[46] En Barcelona cabe citar los ejemplos de la integración de la Vía Julia, o posteriormente, el parque en el Nus de la Trinitat o la transformación del nudo viario de Gloriès en un espacio abierto.

DL 1/1990 de Cataluña por el que se aprobó el Texto Refundido de los textos vigentes en materia de suelo en Cataluña, adelantándose unos días a la Ley de Suelo estatal de 1990. Además de éstas hubo algunas otras iniciativas legislativas sobre aspectos parciales relacionados con la regulación del Suelo No Urbanizable y las edificaciones ilegales en éste, o, en especial, con la ordenación del territorio, como las Normas Urbanísticas Regionales de Navarra (1987), las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio en Asturias (1991) y algunos ejemplos singulares como el Plan Insular de Lanzarote de 1991.

La redacción de la "primera generación" de leyes autonómicas más o menos completas se extendió hasta mediados de los años 90: en 1994, se aprobaron la Ley Foral 6/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra y la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana (que introdujo la novedad del "agente urbanizador"); en 1995 la Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid, y, en 1997, la Ley 1/1997 de Suelo de Galicia. Ese mismo año se produjo la famosa Sentencia de Tribunal Constitucional 61/1997 sobre distribución de competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, declarando inconstitucional tres cuartas partes del TR de la LS de 1992 y cuyo efecto más relevante a largo plazo fue la obligación de que cada Comunidad -ante el vacío generado- tuviese que aprobar en la práctica una normativa urbanística completa. De este modo, lo que antes había sido una opción de política urbanística se convirtió en un imperativo, al que urgían ayuntamientos, empresas y profesionales (Marinero, 2024).

La "segunda generación" legislativa posterior a la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 1997 se inició en 1998 por Castilla La Mancha y La Rioja, y se dilató hasta 2014[47], cuando Baleares fue la última Comunidad Autónoma en aprobar una normativa completa reguladora de la actividad urbanística en su territorio, si bien todavía a fecha de hoy son varias las Comunidades Autónomas (CCAA) sin desarrollo reglamentario propio y que se rigen por los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978[48]. Con posterioridad al estallido de la burbuja inmobiliaria y la reforma de la legislación estatal en 2007 se han aprobado otras leyes autonómicas, que configurarían una "tercera generación". Con esto, en la actualidad están en vigor en España un total de 191 normas urbanísticas[49], sólo entre Leyes y Decretos (De la Cruz, 2023): una maraña normativa en permanente revisión y cambio, con infinitos vericuetos y mínimas diferencias, que sin embargo no sólo no ha dado lugar a la aparición de innovaciones significativas y modelos urbanísticos verdaderamente singularizados o adaptados a cada territorio (Hernández Partal, 2020), sino que ni siquiera garantiza una actualización de la normativa autonómica a las novedades planteadas a nivel estatal, como la apuesta por el desarrollo sostenible, la regeneración urbana, etc. (Cerezo & Lora-Tamayo & Tejerina, 2025).

Esta falta de coherencia y coordinación con el nivel estatal coexisten a nivel interno con la tensión entre la tendencia generalizada -salvo excepciones como la Comunidad de Madrid- al intervencionismo autonómico y los reclamos de autonomía local, cuyo punto de encuentro y acuerdo debería ser una ordenación del territorio consensuada.

4.3. Los años intermedios sin PNU (los 90 y los 2000): de la consolidación del planeamiento urbanístico municipal a su crisis, en paralelo a la formación y estallido de la burbuja inmobiliaria

a) El despliegue de las infraestructuras de transporte y el territorio red. La recuperación económica de la segunda mitad de los años 80 y la llegada de cuantiosos fondos europeos de cohesión[50], permitieron ampliar los recursos dedicados a resolver el sempiterno déficit de las infraestructuras en nuestro país, acelerando la construcción de la red

[47] En 1999 se aprobaron las leyes de urbanismo de Aragón, Canarias y Castilla y León; en 2001, las de Murcia, Cantabria, Madrid y Extremadura; en 2002 las de Andalucía, Asturias, Cataluña, Navarra y Galicia; en 2005 la de la Comunitat Valenciana y en 2006 la de País Vasco.

[48] Aragón, Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, País Vasco y Comunitat Valenciana no disponen de reglamentos propios (De la Cruz, 2023).

[49] 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 (De la Cruz, 2023).

[50] Se estima que sólo desde 1986 hasta 2004 España recibió un volumen de 65 000 millones de € en fondos, de los cuales 50 000 millones (casi el 77%) se habrían destinado a infraestructuras.

viaria de alta capacidad[51], el transporte público o los aeropuertos, lo que produjo una intensa -aunque asimétrica- reticulación del territorio y la reducción de los tiempos de interconexión. Las bases de este despliegue se apoyaron en una nueva Ley de Carreteras aprobada en 1988 y en la elaboración en 1990 de un añadido al Plan General de Carreteras de la RIGE 1984-1995 entonces vigente, denominado Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades 1990-1993 (y más conocido como "Plan Felipe"). Especial impacto tuvo este despliegue del territorio red en los entornos urbanos, tras la construcción de bypasses, rondas de circunvalación y anillos orbitales, así como una potente red de transporte público[52], que multiplicaron la accesibilidad en los entornos urbanos o metropolitanos, reduciendo el tiempo de desplazamiento y contribuyendo a la integración funcional y la entrada en carga de nuevos suelos. Posteriormente se pusieron en marcha, entre otros, el PDI Plan Director de Infraestructuras del MOPTMA 1993-2007, con una inversión prevista de unos 100 000 millones de €, el PEIT Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte 2005-2020, con una inversión de 250 000 millones y el PITVI Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024. (Rubio Alférez & al., 2019).

b) La montaña rusa de los ciclos inmobiliarios. Con el paso del tiempo, la vivienda en España se ha ido consolidando -más allá de su valor de uso- como un mecanismo de ahorro e inversión (primero familiar, después también especulativo e internacional), haciendo realidad -o pesadilla- el viejo sueño del ministro Arrese de convertir a los proletarios en propietarios y dando lugar a un conglomerado financiero- inmobiliario (suelo y construcción) con un papel central en la economía[53]. El mercado inmobiliario español ha experimentado ciclos alcistas sucesivos: superada la crisis de los 70, se vivió un primer boom a finales de los 80, en paralelo a la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, la mayor accesibilidad a los créditos hipotecarios, un marco legislativo favorable[54] y la irrupción de los "pelotazos" urbanísticos[55]. Este primer ciclo alcista se interrumpió bruscamente con la corta pero intensa crisis posterior a los fastos de 1992, para dar lugar poco después a la llamada "década prodigiosa" del urbanismo español (Burriel, 2008) que tuvo lugar entre 1997 y 2007 y en la que se gestó una segunda burbuja inmobiliaria[56], de enormes proporciones (Naredo, 1996; Rodríguez López, 2006)), con un incremento notable de los precios en paralelo a la producción anual de unos volúmenes récord de viviendas[57] y a un "tsunami urbanizador" (Fernández Durán, 2006) que afectó a buena parte del territorio[58].

---

[51] En 1962 sólo existían 169 Km de viario de ancho superior a 12 m. En 1985, tras los Planes REDIA y el Programa de Autopistas del desarrollismo franquista, la red de alta capacidad era ya de 2919 Km sobre un total de 153 225 Km en la red de carreteras.
Casi 40 años después, en 2023, la longitud de la red total apenas ha crecido (165 995 Km de carreteras), pero una buena parte de ella se ha transformado en viario de alta capacidad (que alcanza ya 17 659 Km).
En cuanto al parque de vehículos, se ha pasado de 15,6 millones en 1990 (con 11,9 m de turismos) a 36,1 millones en 2023 (con 25,3 m de coches).

[52] Además de las redes de ferrocarril metropolitano y los tranvías, son 10 las ciudades españolas que cuentan con una red subterránea de Metro.

[53] El peso del sector de la construcción en el PIB pasó del 4,7% en 1997 al 9,3% en 2007. Su fomento como motor económico ha sido un componente presente en todas las políticas de vivienda, desde del franquismo.

[54] Por un lado, el RDL 2/1985 (conocido como 'Decreto Boyer') supuso liberalización del mercado de los alquileres al suprimir la prórroga forzosa obligatoria para el arrendador y a voluntad del arrendatario establecida en el art. 57 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.
Por otro, se amplió la fiscalidad favorable a la compra de vivienda -que ya había entrado en vigor en 1979-, permitiendo desgravaciones, incluso para segundas residencias. Esta ha sido en realidad la 'gran política de vivienda' de la España democrática y le ha costado al Estado 85 328,2 millones de € entre 1980 y 2017 (Deducciones en el IRPF para Adquisición, o Rehabilitación de vivienda habitual, según BADESPE, Instituto de Estudios Fiscales). Sólo se suprimió tras la última burbuja inmobiliaria, en el año 2013.

[55] Nombre con el que se pasaron a conocer las reclasificaciones urbanísticas para convertir los Suelos Rústicos en Urbanizables, multiplicando con ello su valor, y todo tipo de prácticas corruptas asociadas al negocio del urbanismo y el suelo, con connivencia incluso de los políticos. El caso paradigmático fue Marbella en los 90, que concluyó con la Operación Malaya y la intervención del Ayuntamiento.

[56] Entre sus factores coadyuvantes destacan el acceso fácil al crédito -tanto para los compradores como para los promotores-, gracias a la bonanza económica derivada del ingreso de España en la zona euro, la bajada de tipos de interés y el fácil acceso del sector financiero español al exterior.

[57] Entre 1996 y 2009 se construyeron más de 6,6 millones de viviendas en España, es decir, una media de casi medio millón anual. En casi 25 años de desarrollismo franquista (1951-1975) se habían construido poco más de 5 millones. Sólo en el año 2006, se llegaron a iniciar 762 540, más que en Alemania, Italia, Francia y Reino Unido juntas.
Contradiciendo los axiomas mercantilistas al uso, a pesar del incremento de la oferta, los precios en términos reales se multiplicaron por más de 2 entre 1997 y 2007, pasando de 1824 €/m^2 a 3755 €/m^2 (Sociedad de Tasación).
Esta voracidad de la demanda fue posible por el acceso barato y fácil al crédito, de manera que hacia el año 2007, el 60% del crédito nacional estaba dedicado a la construcción, compra y venta de viviendas, alcanzando el billón de €, lo que suponía más del 100% del PIB.

[58] La superficie de suelo artificializado pasó de 668 130 Ha en 1990 a 893 435 en 2000 (incremento del 33,7%). Durante

c) Los vaivenes en la legislación urbanística estatal y la descentralización autonómica. En los años 90 se experimentaron fuertes vaivenes en el marco normativo en materia de urbanismo: la Ley de Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992 (Menéndez Rexach, 1996) fueron criticadas como intervencionistas por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en 1993, mientras que en la Comisión de Expertos creada al año siguiente para analizar el problema del incremento de los precios de suelo -al que se hacía responsable del incremento del precio final de la vivienda- se discutió sobre la necesidad de aumentar la oferta de suelo urbanizado, bien mediante la agilización de su gestión a través de la ruptura del monopolio de los propietarios de suelo (con la introducción de la figura del "agente urbanizador"[59]), bien reduciendo las restricciones de la oferta mediante su liberalización, como volvió a reclamar un nuevo informe del TDC en 1995 . Estos reclamos encontraron un contexto especialmente propicio tras el cambio de gobierno en las elecciones generales de 1996, comenzando entonces una senda progresiva hacia la liberalización del suelo, primero de forma tímida mediante el paquete de Medidas Urgentes Liberalizadoras del Real Decreto 5/1996, que culminó con la aprobación de la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones y, sobre todo en el Real Decreto 4/2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes. El resultado fue el desplazamiento del carácter residual del suelo -que desde 1956 había recaído siempre en el Rústico- al Urbanizable, de manera que los suelos no expresamente protegidos pasaban a entenderse como potencialmente urbanizables (Rullán, 1999; Díez Orueta, 2013; Calderón, 2017). Entre tanto, se produjo la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 1997, anulando la legislación básica de suelo estatal por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas. Si hasta entonces sólo Cataluña y Galicia habían desarrollado un marco normativo propio, la STC indujo su desarrollo en el resto de las CCAA. Concluido el boom inmobiliario, y coincidiendo con el cambio de gobierno, se aprobó la Ley de Suelo de 2007 y el TR de 2008, revirtiendo la liberalización y considerando el suelo como *"un recurso natural, escaso y no renovable", [de manera que] [d]esde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales".*

d) Planeamiento urbanístico y sobreclasificación de suelo. El discurso liberalizador sobre las virtudes de la sobreclasificación de Suelo Urbanizable, como mecanismo para reducir el precio final de la vivienda, se hizo hegemónico desde mediados de los 90. Con esta idea como excusa, muchos municipios que habían aprobado su primer plan democrático en el marco del urbanismo de la austeridad y otros que no contaban con planeamiento pero donde se habían despertado expectativas al calor de la burbuja, revisaron o aprobaron nuevos planes proponiendo grandes bolsas de Suelo Urbanizable, no ya con el objetivo de satisfacer la demanda endógena sino de generar crecimiento económico y atraer población, compitiendo con otros municipios cercanos en un contexto de ausencia generalizada de determinaciones supramunicipales o de debilidad de la ordenación territorial (Rullán, 1999; Díez Orueta, 2013; Calderón, 2017). Otra vez el PG de Madrid de 1997 (que planteó la urbanización de todo el suelo del municipio que no estuviera especialmente protegido -"al límite de la capacidad"[60] -dando como resultado la posibilidad de levantar de 300 000 nuevas viviendas[61]) fue el paradigma del urbanismo fuertemente expansivo que se generalizó por todo el territorio nacional.

Más allá del impacto de la desregulación y la liberalización del suelo[62] o del papel de figuras como el agente urbanizador, hay que

la última burbuja inmobiliaria se artificializaron 363 450 Ha (2000-2012), es decir, una media anual de 30 287 Ha equivalentes a casi 58 veces el distrito Centro de Madrid o a 41 veces el del Ensanche de Barcelona (y así, ¡durante 12 años…!).

[59] Que concretaría poco después de forma pionera en España la Ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana.

[60] Según se decía en la Memoria (p.89), el proyecto de futuro del Plan responde al interrogante: "¿cuál podría ser el límite razonable de capacidad de acogida de nuevos asentamientos en el término municipal, sin plazo temporal fijo de desarrollo […]".

[61] Es decir, casi 1 millón de habitantes. Eran 50 000 viviendas para los 2 cuatrienios del Plan: 175 000 localizadas en Suelo Urbano, 51 500 en Urbanizable Incorporado y el resto en Urbanizable Programado de primer cuatrienio.

[62] A pesar de ser paradigmático de las virtudes de la sobreclasificación de suelo, el PG de Madrid de 1997 se hizo en el marco del TR de la LS de 1992, y por tanto es previo a la liberalización del suelo estatal, lo que muestra el amplio margen de los municipios para poner en práctica su modelo ideológico.

destacar el fuerte respaldo social que tuvo el crecimiento inmobiliario mientras duró, ante la idea generalizada de que el 'efecto riqueza' (expresado en el lema *"España va bien")* y la subida de precios beneficiaban a todos -propietarios e hipotecados incluidos- y ello compensaba la destrucción del territorio y permitía considerar como un pecado menor las prácticas políticas corruptas.

De nuevo, en todas las grandes ciudades españolas[63] existe una segunda generación de planes de esta época, que comparten -con mayor o menor intensidad- un generoso dimensionado del suelo: Madrid 1997, Murcia 2001, Sevilla 2006, Zaragoza 2008, Málaga 2011, Las Palmas 2012, etc. También fueron paradigmáticos de este tipo de desarrollos los planes de municipios más pequeños, en particular en los municipios secundarios de las áreas urbanas, hacia donde se dirigió buena parte del crecimiento residencial de tipo suburbano en estos años[64]. Según el ciclo fue avanzando, una forma de diferenciar el producto y aumentar su atractivo fue vincularlo con algún otro uso de carácter singular o 'exclusivo' en macroperaciones de segunda residencia vinculadas a campos de golf o al ocio como Marina d'Or (Castellón), Novo Sancti Petri y Costa Ballena (Cádiz), Isla Valdecañas (Cáceres), Torrepacheco (Murcia), o los frustrados macroproyectos de Casinos en los Monegros, Eurovegas en Alcorcón, Elysium City (Badajoz), etc.

e) Las grandes operaciones estructurantes/estratégicas y la transformación de las ciudades. Las principales ciudades españolas y las capitales autonómicas y provinciales -e incluso algunas cabeceras comarcales- experimentaron profundas transformaciones urbanísticas, no sólo derivadas de la rehabilitación de sus centros históricos, de la silenciosa recualificación y reequipamiento de las periferias de bloque o de los nuevos crecimientos, sino vinculadas también a operaciones estratégicas singulares y/o a grandes obras de infraestructura (llegada del AVE[65], remodelación de los puertos y los frentes marítimos[66] o fluviales[67], el desmantelamiento de las zonas militares[68], etc.) y el mencionado despliegue de redes viarias de alta capacidad en su entorno. Como ejemplos paradigmáticos cabe destacar la transformación de Bilbao en torno a la operación Ría 2000 y el 'efecto Guggenheim' (Cenicacelaya & al., 2001; Martínez Callejo, 2009) o la de Barcelona ligada a las Olimpiadas de 1992 (áreas de nueva centralidad, ronda del Dalt y Litoral, ferrocarril, Villa Olímpica, etc.) (Busquets, 1992; Clos, 2008). Como transformaciones vinculadas a grandes eventos cabe recordar el impacto de la EXPO'92 y el AVE en Sevilla (Sainz Gutiérrez, 2022), o la de Zaragoza con la Expo del Agua de 2008.

f) Los grandes contenedores singulares, la arquitectura espectáculo y el marketing urbano. La descentralización administrativa y el despliegue del Estado del Bienestar conllevaron la creación de grandes equipamientos urbanos como hospitales, universidades, etc. por todo el territorio. A ellos se sumaron posteriormente grandes contenedores culturales y otros equipamientos singulares, convertidos mediante el marketing urbano en reclamos turísticos o piezas con supuesta capacidad taumatúrgica, siguiendo el 'efecto Guggenheim'. Estos edificios emblemáticos y 'de formas pregnantes' fueron encargados a arquitectos estrella de 'reconocido prestigio' (Gehry, Calatrava, Siza, Foster, Piano,

[63] Las excepciones son nuevamente Barcelona -que aún mantiene su Plan General Metropolitano de 1976-, o Alicante y Valencia (que conservaron los que tenían de 1987 y 1989). Entre las diez grandes ciudades, solamente Bilbao (2022) y Palma (2023) han aprobado planes de tercera generación, posteriores al estallido de la burbuja y el cambio de ciclo. Lo mismo ocurre en el resto del país: a pesar de que la dotación de planeamiento ha mejorado mucho (en 2023 ya sólo un 17% de los municipios carece de planeamiento propio), otro 14,7% sigue todavía con un PDSU y del 68,3% que cuenta con una figura de planeamiento municipal propia (NNSS o PG) buena parte es obsoleto, pues sólo un 25% es posterior a la LS de 2007. Véase De Santiago (2023).

[64] Véase, por ejemplo, el caso del área urbana de León (De Santiago & González, 2021).

[65] Iniciada en los primeros 90, la actual red de AVE española es la segunda del mundo, con 3974 Km. Además, la remodelación ferroviaria de playas y estaciones ha tenido un impacto notable en nuestras ciudades. Por ejemplo, en Zaragoza, la nueva Estación de Delicias permitió crear un nuevo sector de desarrollo e integrar los barrios tradicionalmente segregados por el ferrocarril.
Como ejemplo de soterramiento y sutura de un trazado ferroviario que atravesaba la ciudad, la más ambiciosa ha sido la Operación del Pasillo Verde Ferroviario, en Madrid.

[66] Quizá la más exitosa haya sido la apertura de Barcelona al mar, tras una compleja operación que conllevó el soterramiento de las vías del tren que discurrían por la franja costera, la recuperación de las playas, el Moll de la Fusta, la construcción del Puerto Olímpico, etc. Por el contrario, en Valencia se intentó una operación mucho más polémica, como fue la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez hasta el mar, que hubiese supuesto el derribo del barrio de El Cabanyal, interrumpida por las protestas ciudadanas.

[67] En Valencia se convirtió el antiguo cauce del Turia en un gran parque lineal articulador de toda la ciudad. Otros ejemplos son la recuperación de la pintoresca ribera del río Onyar en Girona, que estaba muy deteriorada, o la realización del parque fluvial en los márgenes del Bernesga en León.

[68] Como la "Operación Cuarteles" de Zaragoza en los años 80-90 o la gran "Operación Campamento" en Madrid, pendiente de desarrollo desde los 90.

Niemeyer, Eisenman, Nouvel, Herzog y De Meuron…), lo que frecuentemente se utilizó como excusa para justificar su conveniencia y oportunidad acallando cualquier crítica o debate sobre el coste de las obras o del mantenimiento, sobre su calidad arquitectónica y constructiva, o su integración urbana, en muchas ocasiones todos ellos aspectos bastante cuestionables. Como ejemplos -con distinta fortuna- cabe citar no sólo la faraónica Ciudad de las Artes y las Ciencias valenciana sino también la Ciudad de la Cultura de Santiago, el Centro Niemeyer de Avilés, el Palacio de Festivales y el Centro Botín de Santander, el Kursaal de San Sebastián, etc.

Estas grandes 'operaciones emblemáticas' son ilustrativas de la deriva (Górgolas, 2017, p.25) que ha venido tomando el planeamiento desde el 'urbanismo urbano' de los 80 a un urbanismo de fragmentos, mediático y al mero servicio de la máquina de crecimiento inmobiliario. Como indica este autor *"La apología del proyecto del fragmento urbano fue interiorizada por el mercado inmobiliario como una oportunidad para proceder a derribar la fortaleza del planeamiento general a la búsqueda de la máxima liberalización del suelo. Sin modelo territorial de referencia era más fácil vehicular las demandas individualizadas, descoordinadas e, incluso, contradictorias, de los agentes privados y, para ello, la escala concreta del proyecto representaba un soporte instrumental mucho más idóneo"* (Ibídem).

g) La suburbanización popular. Hasta mediados de los años 80 el modelo suburbano de la vivienda unifamiliar -siguiendo el patrón americano o su antecedente primigenio de la 'garden city'- era casi patrimonio exclusivo de las clases altas y estuvo vinculado en su origen a la segunda residencia, aunque también habían ido apareciendo 'urbanizaciones' informales y parcelaciones irregulares de carácter más precario para las clases populares. Poco a poco el modelo fue difundiéndose desde la parte alta del mercado inmobiliario hasta convertir en asequible para la mayoría de la población el sueño del 'chalet', o de su sucedáneo, el 'adosado', al tiempo que mejoraba la accesibilidad en los entornos metropolitanos, permitiendo la puesta en carga de nuevos suelos. Las 'ciudades colmena' de las 'periferias dormitorio' metropolitanas de los años 60 y 70 dieron paso al desarrollo de un tapiz disperso de urbanizaciones de unifamiliares apenas articuladas por el viario. Estos procesos de suburbanización residencial ocurrieron no sólo en las grandes áreas metropolitanas, sino también alrededor de las ciudades medias, induciendo el desarrollo de los municipios limítrofes[69]. (Canosa & García, 2014; Monclús,1998)

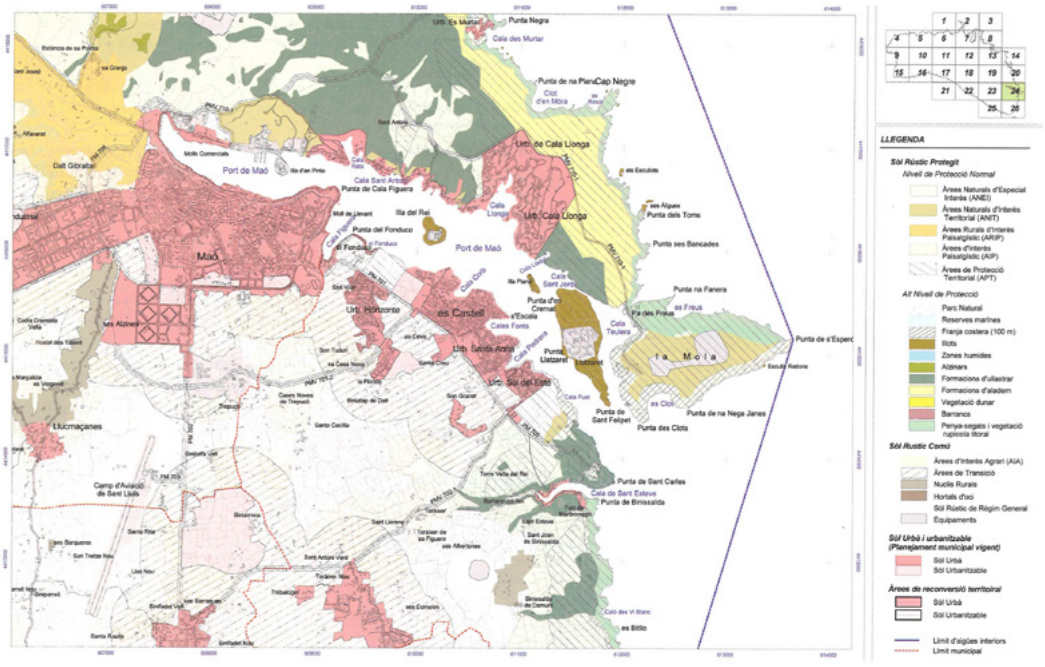
h) La descentralización de actividades y la fragmentación y dispersión de lo urbano. En paralelo al fenómeno de la suburbanización residencial -y en una doble interacción con ésta, como causa y efecto- desde los años 80 en las áreas urbanas españolas se ha venido produciendo la descentralización de otras actividades como el terciario, el comercio (con la aparición de nuevas fórmulas como los hipermercados y centros comerciales) y el ocio (salas de cine, Parques Temáticos, etc.). El viario de alta capacidad desplegado en el entorno de las ciudades no sólo ha sido el elemento catalizador de esta descentralización al poner en carga nuevos suelos, haciendo posible -mediante la accesibilidad rodada- la integración funcional de estas piezas en las dinámicas metropolitanas (en particular, en los mercados de trabajo), sino que se ha convertido en el único elemento articulador de un territorio urbano cada vez más discontinuo, fragmentario y disperso[70] compuesto de piezas segregadas, monofuncionales y autistas (Font, 2007).

i) De la madurez a la crisis multifactorial del planeamiento urbanístico. Son diversos los factores que han provocado la crisis del planeamiento urbanístico tradicional en España (Ferrer & Solá Morales, 2005; Calderón, 2017; VVAA, 2023)[71]. Frente al clásico enfoque omnicomprensivo y anticipador -al que en ocasiones se ha achacado interesadamente un exceso de rigidez e incapacidad de respuesta a los cambios- desde

[69] Véase nota 58.

[70] Los últimos datos de Corine 2018 indican que el suelo artificializado en España suma más de 1,2 millones de Ha, de las cuales el 42,16% es tejido urbano discontinuo, frente al 16,58% de zonas de tejido urbano continuo, correspondiendo el resto a otros usos. En el año 1990, los tejidos urbanos continuos suponían el 37,83% y los discontinuos el 34,44%.

[71] En la Revista *Papers* nº 43 Ferrer & Solá Morales (2005) realizaban un diagnóstico del planeamiento urbanístico municipal más reciente, entrevistando a muchos de los urbanistas más relevantes del panorama español. Una gran mayoría de ellos (Alonso Teixidor, Busquets, Ezquiaga, Gago, López de Lucio, etc.) coincidían en criticar la burocratización del planeamiento, centrado cada vez más en aspectos administrativos, técnico-jurídicos o cuantitativos -estándares, edificabilidades, reparto de aprovechamiento, densidades, etc.- frente a los aspectos sustantivos y cualitativos. Esta idea se resumía bien en la siguiente frase de D. Quero: *"el pensamiento de la ciudad es suplantado por la instrumentación, que cuanto más complicada es, mejor oculta su esterilidad cultural"*.


LLEGENDA
Sòl Rústic Protegit
Nivell de Protecció Normal
Àrees Naturals d'Especial Interès (ANEI)
Àrees Naturals d'Interès Territorial (ANIT)
Àrees Rurals d'Interès Paisatgístic (ARIP)
Àrees d'Interès Paisatgístic (AIP)
Àrees de Protecció Territorial (APT)
Alt Nivell de Protecció
Parc Natural
Reserves marines
Franja costera (100 m)
Illots
Zones humides
Altiplans
Formacions d'ullastrar
Formacions d'aladern
Vegetació dunar
Barrancs
Penya-segats i vegetació rupícola litoral
Sòl Rústic Comú
Àrees d'Interès Agrari (AIA)
Àrees de Transició
Nuclis Rurals
Hortals d'oci
Sòl Rústic de Règim General
Equipaments
Sòl Urbà i urbanitzable
(Planejament municipal vigent)
Sòl Urbà
Sòl Urbanitzable
Àrees de reconversió territorial
Sòl Urbà
Sòl Urbanitzable
Límit d'algües interiors
Límit municipal
Maó
Port de Maó
Urb. Cala Llonga
Urb. Cala Figuera
Urb. Horitzonte
es Castell
Urb. Santa Anna
Urb. Sol del Este
Llucmaçanes
Punta Negra
Punta de na Pena
Cap Negre
Punta del Fonduco
Punta ses Bancades
Punta na Farera
Punta de Sant Felipet
Punta des Clots
Punta de na Nega Janes
Punta de Sant Carles
Cala de Sant Esteve
Punta de Binissalda
Cala des Murtar
Cala Teulera
Cala Llonga
Cala Sant Antoni
Cala Fonts
Cala Pudent
Cala Corb
Cala Sant Jordi
Cala Pregonda
Cala Rata
Cala Figuera
Illa del Rei
Illa d'en Pinto
Cala Fonduco
Cala Teulera

inmobiliaria. Desde su creación, se comenzó a gestar una nueva cultura urbanística que cristalizó en la Ley de Suelo de 2007. La recuperación de los Premios Nacionales de Urbanismo en 2004 se alinea con la necesidad de visibilizar este cambio cultural, superando el urbanismo expansivo anterior. En el año 2008, el Ministerio de Vivienda encargó a R. López de Lucio (2008) una publicación resumiendo los PNU de esta segunda hornada, que bajo el título "OPR Ordenar el territorio, Proyectar la ciudad, Rehabilitar los tejidos existentes", identificó tres grandes temas y tres escalas de actuación para el urbanismo del siglo XXI.

a) La ordenación del territorio, asignatura pendiente (Nel.lo, 2022). En los primeros años 80, hubo un cierto descrédito por la ordenación territorial como disciplina, lo que junto al auge del municipalismo y la rivalidad política institucional llevó al desmantelamiento de los principales organismos metropolitanos[74] (De Terán, 1999) y al ensimismamiento de los planes a nivel local. Es por ello que resulta significativo que el primer PNU se concediera en 1978 a las "Normas Subsidiarias del Plan Comarcal de Salamanca" (Fig. 3). Aunque se trata de un documento enmarcado en una cierta visión funcionalista/estructuralista propia de la época, visto a la luz de hoy destaca su propuesta de la imprescindible necesidad de coordinación en la escala metropolitana. Tras su recuperación disciplinar a nivel internacional a partir de los 80[75] y con el desarrollo de la normativa autonómica, todas las CCAA se fueron dotando -al menos teóricamente- de instrumentos de ordenación territorial, aunque su desarrollo posterior ha sido muy desigual en la práctica (Vaquer, 2023; De la Cruz & Madurga, 2019). Entre las regiones donde la ordenación del territorio ha tenido más predicamento se encuentran las islas, Cataluña o el País Vasco (con sus Directrices de 1997 y 2019 que después se comentan), frente a otras donde esta disciplina ha estado prácticamente ausente, como Madrid.

   El Premio al Plan Territorial Insular de Menorca de 2005 (Fig. 14), dirigido por J. Mª Ezquiaga, ejemplifica bien el necesario diálogo entre la escala territorial y supramunicipal, suponiendo además un punto de inflexión en los procesos de destrucción y sobreurbanización de la costa, planteando límites al crecimiento y buscando un equilibrio entre el turismo y el medioambiente, la calidad de vida y las necesidades de los habitantes. (López de Lucio, 2008).

b) La articulación entre planeamiento general y de desarrollo y la consolidación de la gestión urbanística. El PNU de 2004 al planeamiento de desarrollo del PG de Fuenlabrada (Fig.7) puede leerse como una reivindicación de la necesidad de una doble articulación a escala municipal: por un lado entre planeamiento general y de desarrollo (paradigmático en este caso, con una clara articulación entre sistemas generales y locales, zonas verdes y dotaciones, para producir un entorno residencial de calidad) y por otro entre la ordenación y gestión urbanística, mediante la puesta en marcha de interesantes modelos de gestión pública de suelo[76] con el objetivo de reducir los precios de la vivienda. El premio puede entenderse también como el reconocimiento a la madurez del planeamiento contemporáneo español tras una larga evolución de 50 años, ilustrando la sofisticación y eficacia a que se ha llegado en los mecanismos de producción de ciudad y urbanización y de provisión de vivienda, con un equilibrio entre diseño y gestión, entre modelo global de ciudad y proyecto de escala intermedia. (López de Lucio, 2008).

c) De la rehabilitación edificatoria a la regeneración urbana. Anticipando el cambio de rumbo propuesto por la LS de 2007, el PNU de 2006 concedido al Barrio de la Mina (Fig. 15) puso el foco de atención sobre uno de los temas de mayor recorrido para las próximas décadas: la regeneración urbana de la ciudad existente –y muy especialmente de las periferias de bloque abierto-, destacando la necesidad de intervenir a escala de barrio, superando la mera rehabilitación edificatoria vivienda a vivienda, o -en el mejor de los casos- a escala de edificio. Las actuaciones previstas, además de la rehabilitación de viviendas y la provisión de ascensores, incluían la diversificación de la oferta residencial en el barrio (atrayendo a nuevos residentes y fomentando una mayor variedad social), la reurbanización, la construcción de una Rambla central con un tranvía, la dotación de nuevos equipamientos públicos, etc. Además, el Barrio

[74] Disolución de la COPLACO de Madrid y del Gran Bilbao en 1980, del Gran Valencia en 1986, y de la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987 (aunque en 2010 se recuperó un Consorcio).

[75] Carta Europea de Ordenación del Territorio de Torremolinos de 1983, Estrategia Territorial Europea (ETE) de Postdam 1998, Agenda Territorial Europea de Leipzig 2007, etc.

[76] El Ayuntamiento, con ayuda estatal, adquiría el suelo y lo adjudicaba por concurso, limitando así los precios.



Fig. 15 / Izquierda: Planta del Plan Especial de la Mina, de Jornet, Llop, Pastor. Derecha: Proceso de participación pública en el Barrio de la Mina

Fuente: López de Lucio, 2008

de la Mina presentaba unas condiciones de fuerte vulnerabilidad social, que se intentaban abordar desde la participación ciudadana y una perspectiva integrada, que iba más allá del urbanismo, promoviendo la cohesión social y la sostenibilidad ambiental y económica. (López de Lucio, 2008).

4.5. Temas emergentes en la etapa contemporánea

A continuación, se apuntan algunos temas emergentes que han ido ganando protagonismo en los últimos años:

a) La resaca inmobiliaria (Vinuesa, 2013; Méndez, 2013; Calderón, 2017). El estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007 tuvo importantes consecuencias que desencadenaron una intensa crisis económica e hicieron necesaria una profunda reestructuración del sector financiero[77]. El hundimiento de la demanda solvente provocó una parada súbita de la máquina de producción inmobiliaria, mientras que las dificultades económicas que atravesaron muchas familias dieron lugar a traumáticos procesos de desahucio[78], con lo que se dio la paradoja de la coexistencia simultánea, por un lado, de numerosas viviendas vacías, y, por otro, de familias sin vivienda. Esto se tradujo en un stock de viviendas nuevas sin vender que alcanzó su máximo en 2009 con 649 780 unidades y en un sobredimensionado del suelo clasificado como urbanizable sin desarrollar, estimado en 2014 en 81 052 Ha con una capacidad para 2,3 millones de viviendas[79] (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA, 2015). Ante la difícil digestión de estos suelos (Nel.lo, 2012), y en contraste con el urbanismo sobreclasificador del "pinta y colorea" de la década 1997-2007[80] se ha

[77] Internacional (quiebra de Lehman Brothers, rescates de Bank of America, Merrill Lynch, Fannie Mae y Freddie Mac, etc.) y español. A partir de 2012, cuando España tuvo que solicitar la asistencia financiera externa a la Unión Europea (lo que se conoció como el "rescate bancario") se inyectaron unos 58 000 millones de € para la reestructuración y recapitalización de la banca española. Esto ha supuesto la práctica desaparición de las Cajas de Ahorro (Caja Castilla-La Mancha, CajaSur, Caja Mediterráneo-CAM, Novacaixagalicia, Caixa Catalunya, Unnim y Bankia) que tuvieron que ser rescatadas con fondos públicos y un fuerte proceso de fusiones y concentración.

[78] Según la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca), desde 2008 se habrían producido más de 1 millón de desahucios. La estadística de Ejecuciones Hipotecarias del INE da un total de 329 635 ejecuciones de viviendas desde 2014 al 2T de 2024.

[79] Y esto teniendo en cuenta que el estudio sólo se refiere a sectores con más de 1000 viviendas y un grado de edificación inferior al 70%, que aun así eran nada menos que 1077 en toda España.

[80] "Detrás de estos 'desperdicios urbanísticos esparcidos por el territorio' no hay caos, ni espontaneidad, ni siquiera desregulación. No es fruto de ninguna casualidad ni de ningún proceso de autoorganización. No es la consecuencia incuestionable de un cambio de modelo económico, ni constituye el epifenómeno del tránsito hacia la ciudad post-fordista. Es el resultado de una maniobra orquestada y diseñada para hacer de nuestras ciudades 'máquinas de crecimiento económico' en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel clave como instrumento imprescindible para concretar

hecho necesario el urbanismo "reparador" o de la "goma de borrar", planteando opciones viables para solucionar este problema. Un ejemplo pionero en España ha sido el de Castilla y León, donde se han desclasificado unas 36 000 Ha de Suelo Urbanizable sin desarrollar (Marinero, 2018).

Este cambio de ciclo se tradujo ya en la Ley de Suelo de 2007 cuando reconocía que "*la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad"* y que se hacía necesario *"apostar por la regeneración de la ciudad existente".* Posteriormente, la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana intentó la creación de nuevas herramientas para reconducir la mirada hacia la ciudad consolidada. En este sentido, merece especial mención el reto de la descarbonización del parque edificado que se ha planteado a nivel europeo para 2050, habiéndose marcado España como objetivo en la ERESEE (Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España) 2020 la rehabilitación energética profunda a gran escala de unos 7,1 millones de viviendas.

b) Los Ayuntamientos del cambio y la nueva política: ¿un espejismo? Recogiendo el espíritu del Movimiento 15 M surgido en 2011 como respuesta a la crisis económica, en las elecciones municipales de mayo de 2015 un conjunto de fuerzas políticas nacidas de movilizaciones ciudadanas conquistó el gobierno de las principales capitales españolas: Madrid, Barcelona, Zaragoza, La Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Cádiz, etc (Nel.lo 2019). Como señala este autor "*la irrupción de estas fuerzas en la política municipal guardaba ciertas similitudes con la llegada de las fuerzas progresistas a los ayuntamientos la primavera del año 1979, después de las primeras elecciones municipales democráticas. Los nuevos gobiernos venían impulsados por los movimientos sociales, no pertenecían al establishment existente, levantaban grandes expectativas y propugnaban una agenda política fuertemente innovadora"*, que proponía un cambio de temas y prioridades en un intento de contrarrestar el peso de los poderes económicos y empresariales, poniendo en el centro la calidad de vida de los ciudadanos y con voluntad de transformar las formas de gobernanza. Desgastados por sus contradicciones y luchas internas, sometidos a la hostilidad exterior y arrumbados por el empuje internacional de la derecha y el populismo, la mayoría de estos gobiernos sólo duró hasta 2019 -como máximo hasta 2023- (Ibidem). Sin embargo, muchos de los temas que pusieron sobre la mesa, continúan siendo centrales.

c) La profundización de la desigualdad territorial. El despliegue por el territorio nacional de una imponente red viaria de alta capacidad y del AVE que ha tenido lugar durante las últimas décadas ha reforzado determinadas estructuras territoriales en detrimento de otras, acentuando los desequilibrios, en particular la concentración de la población y el crecimiento económico en torno a Madrid y la franja costera ('litoralización'), frente al vaciamiento interior. Por otra parte, el medio rural ha experimentado una espiral negativa en la que se combinan múltiples factores como la despoblación, la crisis de las actividades agropecuarias, la falta de oportunidades y empleo, o las carencias en los servicios básicos. Estos procesos no sólo afectan ya a los pequeños municipios rurales, sino también a algunas cabeceras comarcales y capitales de provincia. Más recientemente, ha surgido un conflicto en torno al intenso despliegue de parques fotovoltaicos y eólicos en estos territorios[81]. Todo ello ha provocado el movimiento reivindicativo de la España Vacía o Vaciada, poniendo sobre la mesa la importancia de estos territorios olvidados y la interconexión entre las lógicas de concentración y vaciamiento.

d) La intensificación de la mercantilización de la ciudad (Méndez, 2019) Sin duda, las políticas de rehabilitación emprendidas en los años 80 han sido muy exitosas en relación con el 'continente' de los cascos históricos (patrimonio arquitectónico, edificación residencial, equipamientos y espacios públicos)[82], pero lo han sido mucho menos en relación con el 'contenido', mostrándose poco eficaces en el

en el territorio todos sus desmanes y desmesuras" (Górgolas, 2017, p.53).

[81] El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2020-2030 ha propuesto un cambio profundo de modelo energético, planteando pasar de una potencia instalada en 2015 de 22 925 MW en energía eólica a 50 333 MW en 2030; y, en solar fotovoltaica, de 4854 a 39 181 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.

[82] España cuenta con 15 ciudades históricas declaradas Patrimonio de la UNESCO. Ciudades como Santiago de Compostela o Vitoria han recibido premios internaciones por sus políticas de conservación.

mantenimiento de la población que los habitaba, que ha resultado desplazada o reemplazada mediante procesos de sustitución/gentrificación[83]. Por otra parte, la permanente evolución del capitalismo (Díaz Orueta, 2013) ha encontrado nuevas formas de extracción de rentabilidad en las ciudades: la vivienda se ha convertido en un importante mecanismo de inversión (capital extranjero, Golden Visa, etc.) tanto para compra como para alquiler, mientras compiten el uso como vivienda permanente y el turístico (con la irrupción de plataformas como Airbnb). El espacio público también se privatiza para ocuparse por activades de ocio, restauración y eventos puntuales. En muchas ciudades esto ha provocado los conocidos procesos de gentrificación y turistificación de determinadas zonas centrales -en especial de los cascos-, superando la capacidad de carga de los territorios, que se acercan ya al borde de la saturación, y ha dado lugar a conflictos de intereses entre los residentes, los inversores y los turistas, que ejemplifica bien la crisis del pequeño comercio, con el cierre de locales de bienes básicos o su transformación en viviendas y/o comercios orientados al turismo[84].

Hay algunas propuestas que pretenden afrontar estos procesos, como el "Plan urbanístico de Ciutat Vella" en Barcelona (PUE en 2019), que propone regular de forma dinámica los usos de este distrito, asegurando la coexistencia de las actividades económicas y el turismo con la calidad de vida y las necesidades diarias de sus residentes.

e) La emergencia del problema de la vivienda. Frente a la hipertrofia del parque de viviendas español[85], en los últimos años se ha puesto de manifiesto una nueva crisis en el sector, en la que confluyen diversos factores: desde el mercado, un nuevo desajuste entre oferta y demanda[86] que ha provocado una subida desorbitada de precios, el incremento del gasto de los hogares en vivienda muy por encima de los salarios y la imposibilidad de acceso al crédito hipotecario. En este contexto, se ha producido una creciente brecha entre el grupo de propietarios e inversores especuladores y un número cada vez más elevado de personas -especialmente inmigrantes y jóvenes- que -ante el colapso progresivo de la construcción de vivienda protegida[87] y la falta de un parque de vivienda pública en alquiler[88]- encuentran cada vez más dificultades en acceder a un crédito para la compra y se ven forzados a recurrir al mercado privado del alquiler, cada vez más recalentado y donde se compite por el uso de la vivienda permanente y turística o de temporada. La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda -incluyendo la declaración de 'zonas tensionadas' y la calificación permanente[89]-, el lanzamiento de un

[83] En la actualidad apenas sobreviven espacios populares o de rentas bajas en la mayoría de los centros históricos, por ejemplo, en los cascos de Sevilla y Valencia. En otras ciudades, quedan algunos espacios 'irreductibles' donde coexisten procesos de saneamiento/gentrificación con la degradación física y la cronificación de la pobreza (quizá como estrategia para inducir su transformación y renovación, Alvarez Mora, 2024): Lavapiés, en Madrid; el Raval y parte del Gòtic, en Barcelona; San Francisco, en Bilbao; El Gancho, en Zaragoza; Trinidad-Perchel, en Málaga.

[84] La mayoría de estos procesos resultan complicados de regular con las Ordenanzas municipales convencionales, tanto por el volumen y la naturaleza global de las inversiones que los impulsan, como por su rapidez y su carácter difuso.

[85] Según datos de 2019, en España habría 549 viviendas por cada 1000 habitantes, muy por encima de Bélgica o Suecia, con 484, Holanda con 451, o Irlanda con 411. Además, casi un tercio de ellas (el 28,27%) serían secundarias o vacías (frente al 3,57% del Reino Unido, el 6,97% de Holanda, o el 8,98% de Alemania), sin apenas vivienda pública en alquiler (Arrondo & Rodríguez, 2020). Las viviendas principales en 1975 eran 9,3 millones. Según el Censo, han pasado a ser 18,5 millones en 2021, con otros 8 millones de viviendas secundarias y vacías.

[86] Tras el parón de la construcción posterior al estallido de la burbuja, los volúmenes de producción anual de vivienda fueron inferiores a las 50 000 unidades/año, y sólo se ha subido al entorno de las 90 000 en 2022 y 2023, mientras que ha continuado la formación de nuevos hogares (con una creación neta acumulada de 545 000 en 2022 y en 2023) y un saldo migratorio acumulado de 1,5 millones de residentes en los años 2022 y 2023. Aunque existía un importante contingente de vivienda vacía, sólo una parte del mismo se ha reabsorbido (permaneciendo el resto en desuso, por encontrarse en localizaciones no demandadas), generándose un déficit acumulado que el Banco de España estima en 2024 en unas 365 000 viviendas, a las que habría que sumar un déficit adicional de otras 120 000 viviendas considerando la demanda de vivienda en propiedad de no residentes en el período 2022-2023 (Banco de España, 2024).

[87] La producción de viviendas protegidas (que llegó a superar las 240 000 unidades en 1965, suponiendo casi el 90% del total) permanece estancada por debajo de las 5000 unidades anuales desde el año 2017 (siendo menos del 10% del total durante la última década). El declive ha sido progresivo. Hasta 1988, la producción de vivienda pública suponía aún el 50% sobre el total. A partir de entonces se desplomó por el incremento del volumen de vivienda libre durante el boom inmobiliario de finales de los 80. No obstante, el volumen anual se mantuvo por encima de las 50 000 viviendas protegidas hasta 2012, cuando bajó súbitamente a las 17 000, continuando su descenso hasta la actualidad.

[88] En España, apenas el 2,5% del parque de vivienda es público, frente a la media europea del 9,3% y al peso del 30% en Países Bajos, 24% en Austria, 21% en Dinamarca o 19% en Suecia.

[89] La calificación permanente fue anulada por el Tribunal Constitucional, por invadir competencias autonómicas. Esta es una cuestión clave, pues supone la patrimonialización privada del esfuerzo inversor público. De los más de 18 millones de viviendas construidas entre 1950 y 2023, nada menos que el 36% han sido protegidas (6,6 millones, la

Plan de Vivienda en Alquiler Asequible (con un objetivo de 184 000 viviendas) y la recuperación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en noviembre de 2023, representan un esfuerzo reciente para intentar atajar este problema.

f) Las transformaciones demográficas y sociales, y el incremento de la complejidad y la diversidad. La sociedad española ha experimentado una intensa transformación demográfica desde el inicio de la democracia. La población ha pasado de 35 millones en 1975 a casi 49 a finales de 2024, de los cuales casi una quinta parte son nacidos en el extranjero[90]. Hay además un intenso proceso de envejecimiento: en la última década ha habido un descenso del 15% de la población infantil y un incremento del 35% en el número de octogenarios.

   Aunque no se han dado los procesos de segregación extrema y ruptura social que han ocurrido en otros países (como Francia o Dinamarca), han surgido tendencias que buscan el ensimismamiento en lo individual o el refugio en pequeñas comunidades homogéneas: archipiélagos urbanos fortificados en manzanas autistas (la llamada 'España de las piscinas') o urbanizaciones cerradas, la ciudad introvertida y fragmentada en la que ya no existe un 'interés colectivo'.

g) La irrupción de la salud urbana y la reivindicación de la calidad de vida. La pandemia del COVID-19 y el confinamiento en 2020 pusieron de manifiesto la importancia de la salud urbana y la habitabilidad de las viviendas y los espacios públicos. A ello se han añadido también algunas ideas como la denominada 'Ciudad de los 15 minutos' -que apuesta por la proximidad y la satisfacción de las necesidades básicas cotidianas en un pequeño radio de acción-, la reivindicación de la calidad de vida y la 'slow life', la puesta en marcha de estrategias de peatonalización[91] e impulso de los medios no motorizados, la llamada a la renaturalización de las ciudades[92] y su entorno mediante las Infraestructuras Verde o Azul, la agricultura urbana, etc. Más allá del carácter bienintencionado de estas propuestas, en ocasiones han sido utilizadas en beneficio de unos pocos (los 'barrios cool', la 'ciudad cuqui') o para camuflar operaciones inmobiliarias simplemente especulativas con los adjetivos de 'inteligentes', 'verdes', 'innovadoras', etc.

h) El principio de desarrollo urbano sostenible y la importancia del carácter integrado: la Agenda Urbana. La Ley de Suelo de 2007 incorporó en su art.2 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, mientras que, a través de distintos documentos de la UE (Carta de Leipzig de 2007, Declaración de Toledo de 2010) o de UN-HABITAT (Nueva Agenda Urbana de Habitat III, 2016) se viene reclamando una perspectiva integrada para las políticas urbanas, superando los enfoques parciales sectoriales e impulsando los mecanismos de gobernanza multinivel. En línea con todo ello, la Agenda Urbana Española de 2019 pretende convertirse en un nuevo instrumento al servicio del desarrollo urbano sostenible e integrado en nuestro país, contando con ella ya unos 200 municipios que representan más de la mitad de la población española (Ezquiaga, 2019; Hernández-Partal, 2023).

Un ejemplo que resume bien muchas de estas temáticas contemporáneas emergentes y que además lo hace desde una perspectiva integrada y territorial son las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (PUE de 2020) que, en continuidad con la experiencia previa de esta Comunidad en materia de ordenación territorial, combinan determinaciones vinculantes y orientativas, con un enfoque holístico multidimensional.

También guarda relación con la creciente importancia que va adquiriendo la participación ciudadana en el urbanismo el "Proyecto Terra" del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia -último PNU concedido hasta la fecha, en el año 2010- con el objetivo de acercar la arquitectura, el urbanismo, y el desarrollo territorial a la ciudadanía a través de un proyecto educativo adaptado a los diferentes niveles escolares.

mitad durante el franquismo y la mitad en democracia), pero con el tiempo han perdido su calificación y por tanto la capacidad de intervenir en la regulación del mercado.

[90] En 2024, la población nacida en el extranjero alcanza los 9,1 millones (aunque buena parte de ellos están nacionalizados, pues la población de nacionalidad no española es de 6,7 millones). Los flujos migratorios se vienen produciendo sobre todo desde mediados de los 90, compensando el estancamiento demográfico de la población de origen español.

[91] Como las de peatonalización del casco en Pontevedra, las "supermanzanas" de Barcelona, las Zonas de Bajas Emisiones, Madrid Central, etc.

[92] Con ejemplos como el Anillo Verde de Vitoria, el Parque Agrario del Baix Llobregat, o incluso Madrid Rio -con su polémico soterramiento de la M30-.

5. Conclusiones desde la encrucijada actual

Tras el trauma de la pesada digestión de los excesos económicos de la burbuja inmobiliaria[93], la tradicional alianza financiero-inmobiliaria que había sido hegemónica en España durante tantos años parece haber perdido protagonismo e impulso y ser incapaz de reorientarse hacia la rehabilitación urbana. A pesar de la parálisis, como ha señalado P. Górgolas (2017, pp. 59-60) persisten otros tres graves problemas. Desde el punto de vista ambiental-territorial, es necesario afrontar los retos de la desmesura de los suelos clasificados sin desarrollar (Nel.lo, 2012), la dispersión y la fragmentación urbana (Font, 2007), la destrucción de la costa, etc. También resulta clave superar la visión actual como mero trámite burocrático de la evaluación ambiental[94] y comenzar a asumir los límites del crecimiento, la finitud de los recursos naturales (agua, suelo, etc.), la necesidad de apostar por las energías renovables y la descarbonización, la puesta en marcha de medidas de mitigación y adaptación contra el cambio climático y sus efectos (inundaciones, sequías, desertificación, subida del nivel del mar, etc.). En el ámbito social se ha agravado el problema de la vivienda, al tiempo que crecen la desigualdad y la fragmentación social. En el campo de la política, no sólo hay que abordar la corrupción y la burocratización, sino que es necesario pasar del enfrentamiento al consenso y del cortoplacismo actual a los horizontes a largo plazo.

Además, en relación con el territorio necesitamos avanzar hacia un modelo verdaderamente policéntrico que permita revitalizar la España rural, articulando el espacio con una red de ciudades medias, cabeceras y centros de servicios, poniendo en valor los vacíos y los suelos protegidos. Hay que tratar estos territorios no como espacios residuales o áreas al mero servicio de las zonas urbanas de las que extraer recursos y energía, o donde verter los residuos e implantar las infraestructuras, sino como proveedores de servicios ecosistémicos. Deberíamos empezar a replantearnos también el modelo turístico de las zonas costeras y de segunda residencia, impidiendo la ocupación de nuevos Suelos No Urbanizables con actuaciones aisladas y resolviendo las numerosísimas implantaciones irregulares existentes. (Nel.lo, 2012, 2022)

En cuanto al urbanismo hay varias tareas a abordar (Ezquiaga, 2023). Por un lado, superar el modelo tradicional basado en el crecimiento infinito y resolver los problemas heredados de la burbuja (incluyendo el uso de la 'goma de borrar' para los suelos clasificados 'durmientes' que no sea oportuno desarrollar) (Nel.lo, 2012; Górgolas, 2019). Por otro, volver la mirada hacia la ciudad consolidada, tomando medidas para detener los procesos de mercantilización que amenazan nuestras ciudades (gentrificación, turistificación, etc.), centrándose en la mejora de la calidad de vida de los residentes, en especial en las periferias de los años 60-80 (Monclús, 2020), abordándolas desde una perspectiva integrada que, incluyendo sin duda la rehabilitación energética y las intervenciones edificatorias, contemple medidas sociales, ambientales y económicas a escala de barrio. También es preciso comenzar a recomponer la ciudad dispersa generada por los procesos de suburbanización expansiva: compactar, densificar, significar, crear centralidades, diversificar los usos.

Tras la ilusión que concitó el planeamiento urbanístico en su época dorada de los años 80, tanto la sociedad como los técnicos han perdido la fe en su papel como instrumento capaz de anticiparse al futuro y materializar en el espacio un proyecto colectivo de ciudad, viéndolo como una mera herramienta burocrática de legitimación administrativa al servicio de la máquina inmobiliaria y el crecimiento económico. Por ello, desde el punto de vista social, es necesario reconstruir una nueva legitimidad, que no sólo deberá contar con la participación activa de los ciudadanos, sino que -en un mundo progresivamente más individualista y ensimismando- debería articularse mediante procesos de abajo hacia arriba y enraizados en el territorio, preferentemente en el entorno inmediato, con el resurgimiento de los 'barrios' como espacios de socialización y convivencia. Desde el punto de vista técnico, también nos corresponde imaginar nuevas herramientas para dar respuesta a los retos sociales del futuro, pero no hay que olvidar que el papel principal sigue estando reservado a la política como expresión colectiva, y que sólo ella será capaz de reconducir la deriva mercantilista e inmobiliaria actual de nuestras ciudades y de recuperarlas para la ciudadanía.

[93] Véase Nota 77.

[94] Son frecuentes los casos en que los informes preceptivos son meros formalismos que justifican cualquier cosa sobre el papel. En otras ocasiones, las propias administraciones han hecho dejación de sus funciones de control y disciplina (El Algarrobico) o incluso han retorcido la normativa para permitir determinadas actuaciones (caso de la Isla de Valdecañas, en Extremadura).
Afortunadamente, muchas de las medidas que se han puesto en marcha son consecuencia de normativas europeas (de obligado cumplimiento), ya que, de otra manera, hubiesen sido complicadas de implementar en España. Un ejemplo son los Planes de Movilidad Sostenible y las Zonas de Bajas Emisiones en las ciudades.

6. Bibliografía

Aguiló-Alonso, M. (1983): Metodología para la evaluación de la fragilidad visual del paisaje. *Informes de la Construcción,* 34(349), 67-70.

Alonso Teixidor, L.F. (2008): *Urbanismo a pesar de todo, pero, ¿Qué fue de la arquitectura?* Ediciones del COAM, Madrid.

Álvarez Mora, A. (2024): *"La liquidación del espacio tradicional: Los centros históricos en España 1960-2015"*. Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística.

Amadó, R. & Busquets, J. & Domènech-Girbau, Ll. & Puig, R.M. (1982): Avanç del pla especial de reforma interior del Centre de Lleida. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, (155), 49-55.

Arrondo Segovia, M. & Rodríguez Alonso, R. (2020): Análisis comparado de modelos inmobiliarios en Europa. En *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global,* N.º 148, 2019-2020, págs. 51-60.

Banco de España (2024): "*El mercado de la vivienda residencial en España: Evolución reciente y comparación internacional"*. Documentos Ocasionales, n.º 2433.

Barcelona Àrea d'urbanisme i obres públiques Planejament urbanístic. (1992): *Urbanisme a Barcelona. Plans cap al 92* (Busquets,). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Bayón, M. & Pol, F. (1982): Recuperación del Madrid antiguo. Estudio piloto de rehabilitación de la manzana del Cascorro. *CAU: construcción, arquitectura, urbanismo*, (81), 46-53.

Burriel de Orueta, E. L (2008): La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, ISSN-e 1138-9788, N.º Extra 12, 270, 2008 (Ejemplar dedicado a: X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales 1999-2008).

Busquets, J. (1985): "Nueve planes catalanes". En: *UR n.º 2*, LUB: Barcelona.

Busquets, J. (1992): *Barcelona. Evolución urbanística de una capital compacta*. Colección Ciudades de Iberoamérica. Mapfre: Madrid.

Calderón Calderón, B. & García Cuesta, J. L. (2017): Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *En Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N.º 21, 560-580, 2017.

Campos Venuti, G. (1981): *Urbanismo y austeridad [Urbanistica e austerità, 1978]*. Madrid: Siglo Veintiuno de España.

Campos Venuti, G. (1984): Plan o proyecto: una falsa alternativa. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (59-60), 55–60. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81742

Canosa, E. & García, A. (2014): Segregación y fragmentación social en la región urbana madrileña: los modelos residenciales de las clases altas en la ciudad. En J.J. Michelini (Ed.), *Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América Latina* (124-145): Los Libros de la Catarata.

Cantallops i Valeri, L. (1984): Plan general de ordenación urbana de Tarragona. *Ciudad yTerritorio Estudios Territoriales*, (59-60), 137–149. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81750

Castellón Valderrama, A. (2022): *Historia de la tutela de los conjuntos históricos en España*. Tesis doctoral inédita. (Dir. José Castillo Ruiz). Leída en la Universidad de Granada (España), 2022. https://digibug.ugr.es/handle/10481/75928

Castells, M. (1972): La cuestión urbana. España. Siglo XXI Editores, S.A, Primera edición en español 1974. Publicado originalmente en francés en 1972 (*La Question Urbaine*).

Castells, M. (1984): Planeamiento urbano y gestión municipal: Madrid, 1979-1982. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (59-60), 13-40. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/3930/644

Cenicacelaya, J. & Bilbao Fullaondo, J. & Alberto Gandía, J. (Eds.). (2001): *Bilbao 1300-2000: una visión urbana*. Bilbao: Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación en Bizkaia.

Cerezo, A. & Lora-Tamayo, M. & Tejerina, N. (2025). Las actuaciones sobre el Medio Urbano en España 2024. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 57(223). https://doi.org/10.37230/CYTET.2025.223.20

Clos, O. (Ed.). (2008): *Barcelona, transformación: planes y proyectos*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Comes, V. (1988): Premios nacionales de Urbanismo Diez años después. *Revista MOPU*, (355), 76-80.

CSCAE Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (1979): *Revista del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos*, (22).

CSCAE Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (1980): Revista del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, (33).

Chueca Goitia, F. (1977): *La destrucción del legado urbanístico español.* Espasa-Calpe, Colección Boreal. Madrid.

De la Cruz Mera, Á. (2023): Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 649–666. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5

De la Cruz Mera, Á. & Madurga Chornet, M. I. (2019): Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *51*(199), 175–200. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76722

De León, F. (1980): Normas subsidiarias de Planeamiento de Elgueta. *Revista del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos,* (33), 10-19.

De Santiago-Rodríguez, E. (2023): La situación del planeamiento municipal en España: un complejo panorama con luces y sombras. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 953–968. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.23

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (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.

Díaz Orueta, F. & Lourés Seoane, M. L. (2013): Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial. En *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos* Nº. 3, 2013 (Ejemplar dedicado a: "Ciudades neoliberales": políticas urbanas, diseño y justicia social.), págs. 7-16.

Ezquiaga-Domínguez, J. M. (2019): La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(202), 765–784. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77735

Ezquiaga-Domínguez, J. M. (2023): La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 597–634. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3

Fernández Durán, R. (1979): La política de autopistas y la crisis del modelo territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* (41), 17–28.https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81245

Fernández Durán, R (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus Editorial.

Fernández-Maroto, M. (2021): *Urbanismo y evolución urbana de Valladolid (1979-2012). Del proyecto reformista a la hegemonía de lo inmobiliario*. Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid. https://uvadoc.uva.es/handle/10324/52231

Ferrer, A. & Sabaté, J. (1995*):* El planejament urbanístic*.* En: *10 anys d'Ajuntaments democràtics (1979-1989) Elements per un balanç.* Federació de Municipis de Catalunya, Generalitat de Catalunya Departament de Política Territorial i Obres Públiques: Barcelona.

Ferrer, A. & Solá-Morales, M. (2005): El urbanismo municipal en España. Papers. *Regió metropolitana de Barcelona* Nº 43.

Font Arellano, A. (2000): La experiencia reciente de Catalunya: Planeamiento urbano para el siglo XXI. En: *Revista Urban (n.5)* págs.: 60-82. Madrid.

Font Arellano, A. (Coord.) (2007): *La explosión de la ciudad: Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Ministerio de Vivienda

García-Bujalance, S. (2015): *El Plan General de Málaga de 1983. Un instrumento para la transformación urbana.* Universidad de Málaga.

Górgolas Martín, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: "una amistad peligrosa". *CIUR Cuadernos de investigación urbanística*, Nº. 111 (Marzo / Abril 2017), 2017, págs. 5-64.

Górgolas Martín, 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. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.*, *LI*(199), 81–100. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716

Hernandez Aja, A & López de Lucio, R. (1995): *Los nuevos ensanches. Morfología residencial de la periferia reciente. 1985-1993.* Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

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

Hernandez-Partal, S. (2023): Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 829–858. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.14

Larrodera, E (1972): "Evolución del planeamiento en España", *Ciudad y Territorio: Revista de ciencia urbana* nº 14, pp. 6-13.

Lefevre, H. (1968): *"Le droit à la ville".* Edición española "El derecho a la ciudad", Ed. Capitán Swing.

Leira, E. (1984): Del Plan de Madrid: elementos para un debate. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (59-60), 81-110. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81746/51161

López de Lucio, R. (2008): *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes. La relevancia del planeamiento a través de los premios nacionales de urbanismo.* Ministerio de Vivienda, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid. ISBN 978-84-96387-39-3. https://oa.upm.es/14517/

López de lucio, R. (Ed.) (2022): *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en 20 años de Ayuntamientos democráticos.* Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo.

López-Goyburu, P. (2021): Sant Josep, el espacio de borde como articulador entre la ciudad formal y la informal. *Periférica Internacional. Revista Para El análisis De La Cultura y El Territorio*, (13), 229–240. https://doi.org/10.25267/Periferica.2012.i13.13

LUB Laboratori d' Urbanisme de Barcelona (1985): "El Urbanismo Urbano", *Monográfico nº 1 de la Revista UR*, LUB Laboratori d' Urbanisme de Barcelona. https://lub.upc.edu/1985/01/14/ur-1-valladolid-constante-reforma-de-crecer-sobre-si-misma/

Marinero Peral, Á. M. (2018): Desclasificando suelo urbanizable: la experiencia de Castilla y León. *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, ISSN-e 2340-8235, Nº. 12, 2018.

Martínez Callejo, J. (2009): *Bilbao: desarrollos urbanos, 1960-2000, ciudad y forma*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Martorell, J. & Bohigas, O. & Mackay, D. & Puigdomènech, A. (1991): *La Villa Olímpica Barcelona 92. Arquitectura, Parques, Puerto deportivo*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili.

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2019): *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Publicacions de la Universitat de Valencia.

Menéndez Rexach, A. (1996): Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (107-108), 127–148. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84122

Merino, M. M. (1988): Plan Especial para proteger la Alhambra: una joya de tierra roja. En *Revista MOPU*, Octubre 1988.

MITMA 2015: "Sectores Residencial en España: Estudio sobre la situación actual de ámbitos o sectores con especial potencialidad edificatoria incluidos en el Sistema de Información Urbana (SIU)". https://www.mivau.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/sectores-residenciales-en-espana-2014

Monclús, F.J. (1998): Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. En F. Monclús (Ed.). *La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 5-15.

Monclús, J. (2020): De la "ciudad de bloques" a la recuperación de la manzana. Formas urbanas. De la manzana al bloque, revisitado. En C. Llop, M. Cervera, & F. Peremiquel (Eds.), *IV Congreso ISUF-H "Forma urbis y territorios metropolitanos. Metrópolis en recomposición. Prospectivas proyectuales en el siglo XXI". Volumen 7. A3. Teoría, disrupción digital y visualización, praxis, formación y difusión* (pp. 41–57). Universitat Politecnica de Catalunya.

Moreno, S & Seguí, J. (1986): *Revista Geometría* nº 1, Málaga.

Naredo, J. M. (1996): *La burbuja económico-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Madrid: Siglo XXI de España.

Naredo, J. M. & Montiel, A. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria.

Nasarre, F. (1987): Los Premios Nacionales de Urbanismo. La pequeña historia del planeamiento en la última década. Urbanismo. En *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid, (1),* 81-87.

Navarro, C & Loch, G. (1980): Plan especial de los polígonos P.30, P.31, P. 32 y P. 20, de las normas complementarias y subsidiarias de San Martín de Valdeiglesias (Madrid). *Revista del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos,* (33), 29-37.

Nel-Lo, O (2012): "Herencias territoriales, exploraciones geográficas y designios políticos", en J. Schulz-Dornburg, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje.

Nel-Lo, O (2019): Legado, declive y vigencia de los Ayuntamientos del Cambio. En periódico *El Diario*, 9 de junio de 2019.

Nel·lo, O. & Esteban, J. (2022): El urbanismo y la ordenación del territorio: una relación compleja y crucial. En J. Farinós, J & J. Olcina (Coords.), *Ordenación del territorio y medio ambiente* (pp. 351-372). Valencia, Tirant Humanidades.

Picazo-Ruiz, F. (2021): Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), 217–238. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.13

Rodríguez López, J (2006): Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres períodos, *Papeles de Economía Española* nº 109, pp. 76-90.

Rubio Alférez, J. & Borrajo Sebastián, J. (2019): Setenta años de planificación estratégica de infraestructuras. En Carreteras: *Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera*, Nº. 226, 2019

Rullán Salamanca, O. (1999): La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno. En *Investigaciones Geográficas* (España), Nº 22, 1999, págs. 5-22.

Sainz-Gutiérrez, V. (2022): El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *54*(214), 837–856. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.3

Sainz Gutiérrez, V. (2006): *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla, Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.

Sambricio, C. & Ramos, P. (Eds.) (2019): *El Urbanismo de laTransición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 Madrid*: Ayuntamiento de Madrid, Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible. 2019, 730 págs.

Seguí, J. (2022): La "Transición" del planeamiento en Andalucía: análisis de la década de los 80. En C. Sambricio (Ed.), *La cultura urbanística en los años de la Transición* (pp. 331-346). Sevilla, Universidad de Sevilla.

Solà-Morales, M. (1982): Plan especial de reforma interior del barri de la Barceloneta (1981). *Quaderns d'arquitectura i urbanisme, (154), 47-52.*

Solà-Morales, M. & Parcerisa, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, (24), pp. 33-51.

Terán Troyano, F. de. (1984): Editorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (59-60), 5–6. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81738

Terán Troyano, F. de. (1999): *Historia del Urbanismo en España III: siglos XIX y XX* (Vol. 3). Madrid: Cátedra.

Terán Troyano, F (2009): *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Madrid, Tres Cantos: Ediciones AKAL.

Trapero Ballestero, J. J. (1985): Características del nuevo planeamiento municipal. En *Estudios Territoriales*, 17: 169-181.

Vaquer Caballería, M. (2017): Planes urbanísticos y planes de vivienda: La extraña pareja. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*: Nueva Época, ISSN-e 1989-8975, Nº. 7, 2017, págs. 68-85.

Vaquer-Caballería, M. (2023): Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *55*(217), 667–678. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.6

Vinuesa, J (2013): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.

VVAA (1976): Arquitectura: *Revista Arquitectura del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid* (COAM), nº 202) Número especial dedicado al Plan Especial del Albaícín.

VVAA (1987): [Mesa Redonda] El urbanismo español en la última década. En *Urbanismo. Revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid,* (1), 8-24.

VVAA. (1990): *Diez años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989*. Madrid: Instituto del Territorio y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Ynzenga Acha, B. de. (1979): Entre el luego y el ahora: Reflexiones sobre el planeamiento urbano en el momento actual. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (39), 7–16. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81222

Ynzenga Acha, B. de. (1981): "Comentarios a los PAI", *Ciudad y Territorio: Revista de ciencia urbana* nº 50, pp. 11-22.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

ACTUR	Actuaciones Urbanísticas Urgentes
BIC	Bienes de Interés Cultural
CCAA	Comunidades Autónomas
CEUMT	Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales
CSCAE	Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España
LUB	Laboratori d' Urbanisme de Barcelona
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
MIVAU	Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
NNSS	Normas Subsidiarias
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PAI	Programa de Acciones Inmediatas
PAU	Programa de Actuación Urbanística
PDSU	Plan de Delimitación de Suelo Urbano
PG	Plan General
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PNU	Premios Nacionales de Urbanismo
PUE	Premio de Urbanismo Español
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TR	Texto Refundido

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LVII, Nº 224, verano 2025
Págs. 1025-1042
https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.27

CC BY-NC-ND



La contribución de la revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales al debate disciplinar en los últimos 50 años (1975-2025)

Rafael Mata-Olmo [1]
Secretaría de la revista [2]

[1] Director de la revista en su Cuarta Época (2010-2024).
[2] Eduardo de Santiago, Carolina Sánchez-Pedreño, Nélida Marcos, María José Hernández, Paloma Pozuelo y Miguel Tudela.

Resumen: En este artículo se repasa la contribución durante los últimos 50 años de la revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales al debate disciplinar en las materias relacionadas con los temas tratados en ella. Tras un primer apartado donde se resume la historia de la revista desde sus inicios en 1968 hasta su configuración actual como confluencia de otras publicaciones previas, se hace un repaso por los contenidos y el enfoque de la revista entre 1975 y 2025. Se destacan algunos aspectos como su carácter multidisciplinar y la variedad de los temas tratados en detalle, con especial foco en la cobertura de los aspectos territoriales, la contribución al debate sobre legislación suelo, urbanismo y vivienda o a la reflexión sobre la disciplina del planeamiento urbanístico. También se señalan su carácter innovador y su vocación y proyección internacional.

Palabras clave: Historia del urbanismo; Revistas; Urbanismo de la Transición; Planeamiento, territorio.

(1) Correo electrónico: rafael.mata@uam.es
(2) Correo electrónico: cytet@mivau.gob.es

The contribution of "Ciudad y Territorio Estudios Territoriales" journal to the disciplinary debate in the last 50 years (1975-2025)

Abstract: This paper reviews the contribution of the journal Ciudad y Territorio Estudios Territoriales to the disciplinary debate on the subjects related to the topics covered in it. After a first section summarising the history of the journal from its beginnings in 1968 to its current configuration as a confluence of other previous publications, the text reviews the contents and focus of the journal in the last 50 years. Some aspects are highlighted, such as its multidisciplinary nature and the variety of topics covered in detail, with special focus on the coverage of territorial aspects, the contribution to the debate on land and urban planning legislation or to the reflection on the discipline of urban planning. Its innovative nature and its international vocation and projection are also pointed out.

Keywords: Urban planning history; Journals; Spanish Transition Urban Planning; Urban and regional planning.

Fluctuat nec mergitur

1. Un breve recorrido por la historia de la revista CyTET desde su fundación

La historia de las publicaciones especializadas en materia de urbanismo, ciudad y territorio en España se remonta al año 1850, cuando surgió la *"Revista de Obras Públicas"*, decana nacional de la prensa periódica no diaria, surgida como órgano de expresión del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, en la que -todavía en el marco de la concepción ingenieril del urbanismo como parte de las obras públicas- aparecieron los primeros escritos del que puede considerarse fundador de la urbanística moderna como disciplina autónoma, Ildefonso Cerdá (García-Bellido, 1993). Más allá de este precedente, la primera revista del mundo relativamente especializada en Urbanismo, aunque con un particular enfoque a medio camino entre lo teórico y lo mercantil, fue la española *"La Ciudad Lineal, Revista Científica de Higiene, Agricultura, Ingeniería y Urbanización"* fundada en 1897 por Arturo Soria y Mata, a la que siguieron *"Der Städtebau"*, creada en 1904 por Camillo Sitte y Theodor Goecke y publicada hasta 1939, y la todavía hoy activa *"Town Planning Review"*, fundada por Patrick Abercrombie en 1910 (Ibídem). Como también ocurriera en otros países desarrollados, durante las primeras décadas del siglo XX se fueron creando en España las primeras revistas temáticas relacionadas con la arquitectura, la construcción y la ciudad *("La Construcción Moderna", "Urbanización y Edificaciones", "Revista del Cuerpo de Arquitectos Municipales de España", "Cortijos y Rascacielos", "Proyectos y Construcciones", "Obras", "Tiempos Nuevos", "INGAR", "Nuevas Formas" y "RE-CO"*), aunque todas ellas desaparecieron, con la excepción de *"Cortijos y Rascacielos"* y junto con *"La Ciudad Lineal […]",* en los años de la Guerra Civil. (Ibídem).

En la postguerra nacieron algunas otras publicaciones relacionadas con el urbanismo y la ciudad que, con la excepción de la *"Revista de Estudios de la Vida Local REVL"* del Instituto de Estudios de la Administración Local[1], también habrían de tener una vida efímera y desaparecer antes o con los primeros años de la democracia: *"Reconstrucción"* (editada por la DG de Regiones Devastadas, entre 1940 y 1946), *"Gran Madrid"* (publicada entre 1948 y 1955 por la Comisaria General de Ordenación Urbana de Madrid), *"Hogar y Arquitectura"* (editada por la Obra Sindical del Hogar entre 1956 y 1977), *"Nueva Forma"* (editada entre 1968 y 1975 por la empresa constructora Huarte), *"Temas de Arquitectura y Urbanismo"* (entre 1958 y 1980, de Durán-Loriga), y *"CAU Construcción, Arquitectura y Urbanismo"* (del Colegio de Aparejadores de Cataluña, 1970-1982). (Gavira & Martínez Escudero, 1989). Las únicas publicaciones nacidas aquellos años que aún sobreviven hasta el día de hoy son las siguientes: la citada REALA del INAP, *"Cuadernos*

[1] El IEAL había surgido en 1940, nutrido íntegramente con las aportaciones presupuestarias de todos los Ayuntamientos españoles.
La revista REVL sería publicada desde 1942 hasta la actualidad. Hoy por el INAP, con el nombre de Revista de Estudios de Administración Local (REALA).

de Arquitectura y Urbanismo"[2], la revista del Ministerio de Obras Públicas[3], y la *"Revista de Derecho Urbanístico"*, surgida en la cátedra del mismo nombre de la Facultad de Derecho de Madrid y publicada desde 1961. (García-Bellido 1993, 1999; Mata & De-Santiago, 2019).

El germen de la actual CyTET se remonta a finales de los años 60, cuando en 1968, en plena década desarrollista y tras más de 10 años de puesta en práctica de la Ley del Suelo de 1956, el Instituto de Estudios de Administración Local IEAL decidió crear una revista especializada que se llamaría *"Ciencia Urbana"*, cuya dirección fue encomendada al catedrático de Derecho Administrativo Ramón Martín Mateo. Su primer número 'cero'[4] salió en diciembre de aquel mismo año y se publicó con periodicidad bimestral desde febrero a diciembre de 1969 (n.º1 a 6).

Al mismo tiempo, en septiembre de 1968, la Comisión Permanente del Consejo del Patronato del IEAL había decidido crear una segunda revista más específica sobre urbanismo, que vería la luz en 1969 con el nombre de *"Ciudad y Territorio, Revista de Urbanismo y Ordenación Territorial"*, siendo nombrado como Director de la misma el urbanista Fernando de Terán. Después de sólo un par de números con esa cabecera, en 1970 se fundieron ambas publicaciones en una única, titulada *"Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana".*

Tras la creación en 1977 del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la revista fue traspasada a este órgano, perdurando con el mismo nombre hasta el número doble n.º59-60 de 1984, cuando se quedó sólo con la primera parte del título *"Ciudad y Territorio"* (CyT). En ese número se cambió también el diseño interior y la portada, y se nombró un Consejo de Redacción[5], aunque se mantuvo a Fernando de Terán como director, quien continuó hasta 1989[6], promoviendo la adaptación de la publicación al enfoque científico que comenzaba a implantarse en aquella época[7]. Ese año dejó la revista, despidiéndose con un número extraordinario que paradójicamente celebraba el XX aniversario de su fundación, y tomó el relevo en la dirección entre 1990 y 1992 Carmen Gavira[8] (Mata, 2018).

En paralelo, en el año 1980 el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) había creado la cabecera *"Estudios Territoriales"* en el seno del Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA), siendo nombrado José González Paz como su primer director**.** La revista comenzó a publicarse en 1981, originalmente con carácter trimestral, pasando a ser cuatrimestral desde 1985. Ese mismo año desapareció el CEOTMA y se traspasó su redacción al recién creado Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR), reorientándose también el foco de la línea editorial desde los temas medioambientales y las ciencias regionales que habían primado en la etapa inicial hacia los temas urbanos y territoriales. Fueron directores de *"Estudios Territoriales"*: José González Paz (1981-84), Miguel Angel González Toledano (1985), Antonio Vázquez Barquero (1985-1987), Carlos Giménez de la Cuadra (1987-1992) y Javier García-Bellido (1992)[9].

Desde septiembre de 1988, y a solicitud del INAP, se iniciaron unos primeros contactos para formalizar la colaboración entre este organismo y el ITUR, materializados en un primer convenio marco entre ambas instituciones, matriz de los protocolos posteriores que finalmente darían lugar al acuerdo en octubre de 1992 para la fusión de ambas revistas y su integración dentro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Hasta ese momento, *"Ciudad y Territorio"* llevaba 94 números editados y *"Estudios Territoriales"* otros 40. Como

[2] Creada en 1944, como continuación de Cuadernos de Arquitectura, del Colegio de Arquitectos de Cataluña nacida en 1931; hoy Quaderns.

[3] Creada en 1959.

[4] Dedicado al Congreso municipalista celebrado en Nueva Orleans con motivo de su 250 aniversario.

[5] Presidido por Luciano Parejo y con Javier García-Bellido como vicepresidente, y Joaquín Jalvo como adjunto a la dirección de la revista. Fueron vocales: Enrique Bardají, Jordi Borja, Eladio Fernández Galiano, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, José Mañas, Carlos Sambricio y Arturo Soria.

[6] En homenaje a su figura, posteriormente la revista le dedicó un número especial doble en 2011 (CyTET nº 169-170).

[7] A partir de 1984 (n.º 59-60) la revista comenzó a adaptarse a las *"Directrices para los directores de revistas científicas y técnicas"* del Programa de Información UNISIST de la UNESCO. Ese mismo año, con el n.º 62 se empezó a incluir un Resumen Analítico en cada trabajo; y desde 1986 (n.º 68) el Abstract en inglés (Gavira & Martínez Escudero, 1989).

[8] Durante esta época, presidió el Consejo de Redacción José Constantino Nalda, continuando Joaquín Jalvo como adjunto a la dirección. Fueron vocales: Ángel Aparicio, Antonio Bonet Correa, Antonio Fernández Alba, Ramón Ganyet, Javier García-Bellido, Eduardo García de Enterría, Carmen Gavira, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, José Enrique Hardoy, Laureano Lázaro, Jesús Leal, Ramón López de Lucio, Santos Madrazo, Ángel Menéndez Rexach, Luis Moya, Manuel Ribas Piera, Javier Russinés, y Carlos Sambricio.

[9] Fueron miembros de su Consejo Redacción a lo largo del tiempo Ángel Menéndez Rexach, Carlos Giménez de la Cuadra, Pedro Martínez Tapia, Rodolfo Segura Sanz, Ángel López Toledano, Marta Lobón, Fernando Aragón y Margarita Ortega.



Fig. 1 / Cabeceras de las distintas revistas integradas en CyTET a lo largo de sus diferentes épocas. De izquierda a derecha: n.º 0 de Ciencia Urbana (1968-1969); n.º 1 de Ciudad y Territorio. Revista de Urbanismo y Ordenación Territorial (1969); n.º 1 de Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana (1970-1983); n.º 78, ejemplo de la Segunda Época de Ciudad y Territorio (1984-1992); n.º 40, último de Estudios Territoriales (1981-1992); n.º161-162, último de la Tercera Época de CyTET (1993-2009); n.º 163, primero de la Cuarta Época de CyTET (2010-2024)

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

señalaba el Secretario General de Planificación y Concertación Territorial y Presidente del Consejo Asesor de la revista en la presentación del primer número conjunto, *"cuando, además, se unen los esfuerzos de dos Ministerios distintos para sacar aunados una nueva revista de los mimbres de otras dos, eso representa ya una proeza de concertación política y de integración globalizadora de los esfuerzos públicos"*, culminando así una *"lineal historia de convergencias y afinidades, […] cumpliendo un ejercicio de integración de esfuerzos y recursos, de sinergias y energías, de sentido de la colaboración y de la concertación racionalizadora interministerial que es digno de encomio y que debe servir de ejemplo […]"*(Zaragoza Rameau, 1993).

Este primer número bajo la denominación conjunta -que se mantiene hasta la actualidad- de *"CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales"* fue el n.º95-96 de 1993, y con él se inauguró una nueva etapa de la revista (la Tercera Época), con un nuevo diseño y estructuración de contenidos, pero en la que permaneció como director -hasta su fallecimiento en 2006- Javier García-Bellido[10] (García-Bellido 1999). Tras unos años vacante, en los cuales el peso de la revista recayó sobre la que venía siendo

[10] Sobre el papel fundamental de Javier García-Bellido en la continuidad de CyTET pueden verse:
De la Cruz Mera, Á. (2006): *"Crónica del encuentro/homenaje a Javier García-Bellido celebrado en el Ministerio de Vivienda"*. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *38*(147), 225–226. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75673
Parejo Alfonso, L. (2006): *"In memoriam. Añorando a Javier. Javier García-Bellido (1943-2006)"*. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *38*(147), 5–13. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75658
La revista ACE le dedicó un número monográfico: ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, 2007, Any II núm. 3. https://revistes.upc.edu/index.php/ACE/issue/view/173
Formaron parte durante estos años de la Redacción como asesores editoriales: Vicente Dómine, Josefina Gómez Mendoza, Laureano Lázaro, Jesús Leal, Ángel Menéndez Rexach, Luis Moya, Luciano Parejo, Fernando Parra, Josep Roca Cladera, Fernando Roch, Carlos Sambricio, Ricardo Santos -Subdirector-, Antonio Serrano, Antonio Vázquez Barquero, Fernando De Terán.

su secretaria desde 1990, Paloma Pozuelo[11], en el año 2010 fue designado como director el profesor Rafael Mata Olmo[12] y renovado el Comité de Redacción[13], iniciándose una nueva etapa (Cuarta Época) en cual la revista consolidó su carácter científico, se incorporó con notable éxito a las principales bases nacionales e internacionales de indexación de publicaciones[14] y lanzó su edición abierta en línea[15], digitalizando y poniendo a disposición pública y de la comunidad investigadora el repositorio completo de los artículos de CyT desde 1968[16]. (Mata & Olcina, 2011; Mata & De-Santiago, 2019).

Finalmente, en el año 2024 ha sido nombrado director el profesor José María Ezquiaga, dando paso a otra nueva etapa de la revista (Quinta Época[17]).

2. Un repaso a los contenidos y el enfoque de la revista en estos últimos 50 años

Se presentan en este apartado los resultados de un estudio bibliográfico sobre los fondos de "Ciudad y Territorio", "Estudios Territoriales" y CyTET desde 1975 a 2025, realizado a partir del archivo digital de la revista, accesible en su propia página web. Dadas las discontinuidades entre épocas y el complejo devenir de la publicación, en lugar de continuar con el enfoque cuantitativo que realizó Carmen Gavira en los años 80 (Gavira & Martínez Escudero, 1989) se ha optado por una mirada cualitativa, revisando todos los artículos publicados e intentando construir bloques temáticos y buscar afinidades entre ellos. Se han organizado los resultados en torno a una docena de epígrafes, que son los que siguen a continuación.

2.1. El carácter multidisciplinar y la variedad de temas tratados en detalle en los números monográficos

Desde su origen, la línea editorial de la revista se ha caracterizado por su amplitud y carácter transversal, publicando textos que engloban el urbanismo y la ordenación territorial, la geografía humana, el derecho urbanístico, el análisis del mercado y el sector inmobiliario, la ecología urbana, la política de vivienda e infraestructuras, la sociología, la historia, etc.

Así lo mostraba el estudio realizado por Gavira & Martínez Escudero en 1989 sobre la producción científica en la revista *"Ciudad y Territorio"* desde su creación en 1969 hasta 1985 (n.º 66),

[11] Véase: Mata Olmo, R. (2016): *"Paloma Pozuelo Guilló 25 años de trabajo y compromiso con Ciudad y Territorio Estudios Territoriales". Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 48(190), 557–558. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76502

[12] Catedrático de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y Coordinador del Grupo de Investigación UAM *"Paisaje y territorio en España, Europa mediterránea y América Latina (PAYTEMAL)"*. Especialista en el estudio de sistemas y paisajes rurales (Premio Nacional de Publicaciones del Ministerio de Agricultura de España, 1987) y en políticas de ordenación del territorio, paisaje y conservación de la naturaleza. Ha participado en la redacción y/o coordinación de distintos planes de ordenación del territorio y del paisaje, entre ellos el Plan Territorial Insular de Menorca (Premio Nacional de Urbanismo 2005) y el *"Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra"* (I Premio de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, 2015). En marzo de 2023 recibió el Premio Nacional 2021-2022 de la Sociedad Geográfica Española.

[13] Durante esta etapa el Comité de Redacción estuvo formado por Omar Bouazza, Luis Ángel Collado, Eduardo de Santiago -Secretario, desde 2016-, Rafael Mata -Director-, Jorge Olcina -Subdirector-, y Graziella Trovatto. En 2022 se amplió, con las nuevas incorporaciones de Ana Belén Berrocal, Marta Domínguez y Melisa Pesoa.

[14] En 2014 la revista fue aceptada en SCOPUS y en el SCImago-SJR; en 2015, en el Emerging Sources Citation Index (ESCI); y en 2017, en el Avery Index of Architectural Periodicals de la Columbia University. En la actualidad está incluida además en las siguientes Bases de Datos: Actualidad Iberoamericana, Citefactor, DIALNET, InDICEs CSIC, JISC Library Hub, Periodicals Index Online (PIO), Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN), SUNCAT, Ulrichs' Periodicals Directory, URBADOC, Wageningen, WorldCat. Y en los siguientes Índices de Impacto y sistemas de Evaluación: CARHUS Plus+ 2018, CIRC, DICE, ERIHPlus, FECYT, IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura), IN-RECS, LATINDEX, MIAR. Las métricas de la revista CyTET pueden consultarse en: CWTS Journal Indicators Leiden University, H-Index Scholar, Índice H de las Revistas Científicas Españolas según Google Scholar Metrics (2013-2017), Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences, SCImago Journal & Country Rank-SJR, Scopus Journalmetrics.
La revista superó el proceso de selección para el Sello de Calidad de la FECyT por primera vez en el año 2019, renovándolo anualmente desde entonces hasta la actualidad y consiguiendo Mención de buenas prácticas editoriales en igualdad de género.

[15] En un principio, en el otoño de 2018, con el n.º 197, se comenzó a colgar en la web del Centro de Publicaciones del Ministerio la publicación abierta en pdf, con un período de embargo de 3 meses. La página web con el sistema Open Journal System OJS y el primer número en edición digital (pdf y html) fue el n.º 203 en la primavera de 2020.

[16] En el año 2010 se había publicado ya un DVD titulado *"40 Años de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales CyTET"*, con la digitalización de los archivos de la revista desde 1968 a 2008.

[17] Con un nuevo Comité de Redacción formado por: Josefina Cruz, Rafael de Miguel, Eduardo de Santiago, José María Ezquiaga, Irene Lebrusán, Marta Lora Tamayo, Carles Llop y María Valenzuela.

en el cual se identificaban 22 descriptores temáticos. Aunque había 8 grandes descriptores ("planeamiento urbanístico" -con un 26,16% de referencias-, "desarrollo urbano" -con un 8,36%-, "ordenación territorial" -8,01%-, "centro histórico", "equipamientos colectivos", "ciudades", áreas metropolitanas" y "plan general municipal") que -superando el 4%- concentraban casi dos tercios de la producción de la revista, el tercio restante se distribuía de manera muy repartida entre otros 14 temas tan variados como "vivienda", "historia urbana", "transportes", "participación ciudadana", "informatización", "turismo" o "zonas de montaña".

Como reflejo de esta variedad en el período de los últimos 50 años cabe mencionar los monográficos y dosieres de la revista dedicados a los siguientes temas: *"Análisis y debate sobre la ordenación y gestión urbanística del subsuelo"* (CyTET n.º 109, 1996), *"Viejas formas de polarización y marginación social del espacio"* (CyTET n.º 136-137, 2003), *"Nuevas políticas empresariales en las intervenciones para la regeneración urbana"* (CyTET n.º 129, 2001), *"Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas"* (CyTET n.º 188, 2016), *"Urbanismo y Universidad: la experiencia urbana y territorial de los campus españoles"* (CyTET n.º 192, 2017) o *"Forma Urbana y Desarrollo Sostenible"* (CyTET n.º extraordinario M2022).

A continuación (epígrafes 2.2 a 2.8) se repasan los bloques temáticos más importantes de la revista, tanto desde el punto de vista cuantitativo, por el número de artículos publicados, como cualitativo, por la relevancia de las contribuciones y por la continuidad en el tiempo de las materias tratadas.

2.2. La cobertura de los temas territoriales y los estudios sobre ámbitos geográficos concretos

Los temas territoriales, presentes por partida doble en el propio título de la revista, han tenido obviamente un profuso tratamiento en la línea editorial durante estas cinco últimas décadas. Es ilustrativo de ello el reparto de contenidos por secciones que tuvo a lo largo de su trayectoria[18] la revista Estudios Territoriales: un 20,9% de los artículos publicados en ella se encuadraron en la sección sobre Ciencia Regional; el 21,9%, en la de Análisis Territorial; el 24,3% en la de Planificación y Desarrollo; el 22,9% en la de Urbanismo; y el 10% restante en la de Medio Ambiente.

A lo largo de estas décadas, las distintas cabeceras de la revista han dedicado varios números a la reflexión teórica sobre los diferentes aspectos relacionados con el territorio y las políticas de ordenación territorial. Por ejemplo, en 1984 el número doble n.º15-16 de Estudios Territoriales fue un monográfico dedicado a *"Política Territorial"*, tema que fue también objeto del dosier titulado *"Política territorial y desarrollo regional en España y Europa"* en el n.º122 de CyTET en 1999. La cuestión metropolitana ha sido foco de análisis detallado en varias ocasiones: un monográfico sobre *"Áreas Metropolitanas",* en el n.º19 de Estudios Territoriales de 1985, otro sobre *"Policentrismo en los espacios urbanos. Aglomeraciones urbanas con varios centros históricos"* en el n.º176 de CyTET en 2013, u otro titulado *"Sistemas patrimoniales territoriales en regiones urbanas y áreas metropolitanas"* en el n.º184 de CyTET en el año 2015. También han recibido una especial atención los temas relacionados con el espacio rural, al que se dedicó íntegramente el n.º75 de CyT en 1988, o las áreas de montaña, objeto de un dosier denominado *"La ordenación integral del territorio en montaña: Áreas turístico-recreativas y estaciones de invierno"* en el n.º30 de CyT en 1976, y de otro sobre *"Ordenación del territorio en áreas de montaña"* en el n.º42 de CyT en 1979.

El análisis detallado de la problemática territorial y la ordenación de ámbitos geográficos concretos ha sido otra constante en la trayectoria de la revista. En relación con la ordenación territorial, en una época tan temprana como 1975 el número doble n.º23-24 de CyT se dedicó ya con carácter monográfico al *"Marco territorial de la planificación en Galicia"*. En 1977 se dedicaron dos números consecutivos de CyT -el n.º32 y n.º33- al tema *"Cataluña, ciudad y territorio",* mientras que, en 1984, el ´n.º62 de CyT se tituló *"Cantabria: Los procesos de construcción de un espacio regional"*; y, en 1989, el n.º29 de Estudios Territoriales fue un monográfico sobre los Pirineos.

Por su parte, en relación con el planeamiento urbanístico, además de los numerosos artículos dedicados a diversos planes municipales a lo largo de los años, también ha habido varios ejemplares completamente focalizados en casos de estudio concretos. Por ejemplo, el planeamiento de Madrid ha sido objeto del monográfico "*Madrid a la espera de un nuevo plan"* en el n.º doble 28-29 de CyT en 1976, y del titulado "*Cinco años más de planeamiento en Madrid"*

[18] Estadística referida a los años 1981-1990 (faltan datos para1991-1992).



Fig. 2 / Ejemplos del monográfico (CyT n.º75 de 1988) y de varios artículos dedicados a los espacios rurales y su ordenación

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

en el n.º50 de CyT, en 1981. Otros casos a destacar son el monográfico sobre *"Urbanismo en Canarias"* en el n.º77 de CyT en 1988, o el dedicado a *"El urbanismo de la Barcelona Olímpica"* en el n.º93 de CyT en 1992.

2.3. La contribución de CyTET al debate sobre legislación de suelo y urbanismo en España

Dada la coincidencia como departamentos impulsores de la legislación estatal en materia de suelo y urbanismo entre los sucesivos Ministerios (MOPU, MOPT, MOPTMA, Fomento, Vivienda, Fomento -de nuevo-, MITMA, MIVAU) que han ejercido como órganos editores de la revista, la publicación ha tenido un especial protagonismo en el debate público sobre esta materia en España.

Si bien es cierto que la Ley de Suelo de 1975, el Texto Refundido de 1976 o los Reglamentos de 1978 no fueron objeto de análisis específico a través de números monográficos especiales, como se verá en el epígrafe 2.7, la revista -a través de sus artículos y editoriales- constituye un excelente repositorio sobre la historia del urbanismo de la Transición en España.

En el caso de la Ley del Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992, la promulgación de este último coincidió en el tiempo con la fusión de las revistas *"Ciudad y Territorio"* y *"Estudios Territoriales"* y la impresión del primer número conjunto n.º 95-96 en 1993, que precisamente fue dedicado a debatir los *"Nuevos Horizontes en el Urbanismo"*, recogiendo los resultados de un Seminario celebrado entre el 22 y el 23 de enero de ese año en Asturias y que fue el primer encuentro en nuestro país entre los responsables de los tres niveles de la Administración con competencias compartidas en Ordenación del Territorio y Urbanismo: Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Ministerio.

Ese mismo año, como consecuencia de las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia[19] en materia del mercado de suelo, se propuso la creación de una *"Comisión de Expertos para la revisión de la normativa del suelo".* En el Preámbulo de la Orden de 5 de noviembre de 1993 por la que se constituía dicha Comisión de Expertos, se citaba expresamente la contribución previa de los núm. º 95-96 de la revista CyTET a este debate. Y, una vez concluidos sus trabajos, el resultado de las recomendaciones de la Comisión fue publicado en

[19] Respondiendo a la petición del Gobierno de analizar los monopolios existentes en España en relación con el Programa de Convergencia del Acta Única europea.

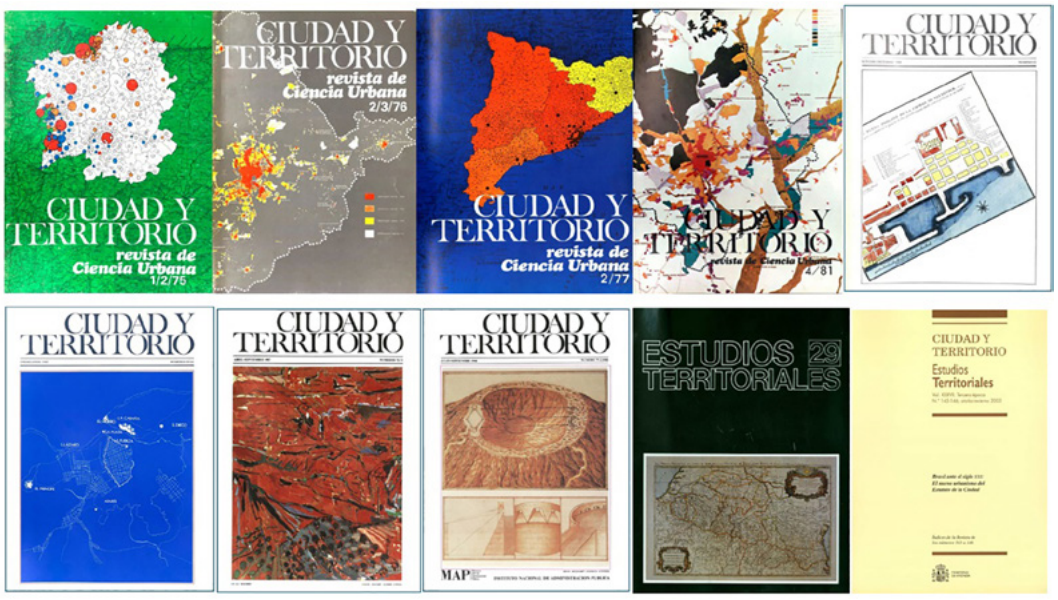


Fig. 3 / Un recorrido por las portadas de algunos monográficos dedicados a la ordenación territorial y urbana de diversos ámbitos geográficos. Arriba: Galicia (CyT n.º 23-24), Madrid (CyT n.º 28-29), Cataluña (CyT n.º 32-33), Madrid (CyT n.º 50), Cantabria (CyT n.º 62). Abajo: Francia (CyT n.º 72-73), Canarias (CyT n.º 77), Pirineos (Estudios Territoriales n.º 29) y Brasil (CyTET n.º 145-146)

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

un dosier sobre Política de Suelo en el n.º 103 de CyTET de 1995[20].

Continuando esta estela, en 1997 se dedicó otro dosier a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y a la experiencia de la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (CyTET n.º 112, 1997). El impacto de la Sentencia mereció además un monográfico sobre la situación en que quedaba el urbanismo en las CCAA tras ella y un primer debate sobre la nueva Ley Estatal de Régimen de Suelo y Valoraciones en un número doble de CyTET (n.º 113-114, en 1997).

La toma de conciencia sobre la burbuja inmobiliaria y el cambio cultural que precedieron a la Ley de Suelo de 2007 se reflejaron -y abonaron- en una serie de Editoriales publicados por J. García-Bellido a principios de los años 2000: *"Por una liberalización del paradigma urbanístico español"* (n.º 140 de CyTET, 2004); *"Por una liberalización del paradigma urbanístico español (II): La jurisprudencia de Obras Públicas en el límite del paroxismo"* (n.º 143 de CyTET, 2005); y *"Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el Tsunami urbanístico que arrasará el territorio"* (CyTET n.º 144, 2005).

Tras la consolidación del cambio de rumbo cultural y la promulgación de la nueva Ley de Suelo de 2007, en ese mismo año se realizó el correspondiente monográfico sobre ella en los números n.º 152-153 de CyTET. Y así ocurrió también con los siguientes grandes hitos a nivel estatal relacionados con el urbanismo: a la Ley 8/2013 le sucedió el monográfico titulado *"Por la Rehabilitación, la Regeneración y la Renovación urbanas"* (CyTET n.º 179, 2014) y a la toma en consideración de la Agenda Urbana por el Consejo de Ministros en 2019 un número especial dedicado a *"La Agenda Urbana Española"* (CyTET n.º 202, 2019).

Teniendo en cuenta el complejo panorama de descentralización competencial española, en 2018 se inició la publicación de una nueva sección de Estudios Comparados, en los que

[20] Con un análisis de estas recomendaciones realizado por Martín Bassols Coma, y artículos como *"Una política activa de suelo"*, de Vicente Dómine, Borja Carreras, Félix Arias, y Francisco Fernández Lafuente; o el titulado *"En busca de la aguja que pinche la burbuja"* de Manuel Martí Ferrer, entre otros.



Fig. 4 / **Portadas de números especiales dedicados al debate sobre legislación de urbanismo y suelo en España. De izquierda a derecha: CyT n.º 59-60, CyTET n.º 95-96, n.º 103, n.º 107-108, n.º 152-153, n.º 179 y n.º 202**

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

se analiza la regulación de un aspecto concreto relacionado con el urbanismo en la normativa de las Comunidades Autónomas. Entre otros, se han publicado los siguientes: *"Estudio comparado de la regulación del Informe de Evaluación de Edificios (IEE)"* (CyTET n.º 196), *"Herramientas en relación con la vivienda vacía en España"* (CyTET n.º 197), "*Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España"* (CyTET n.º199), *"Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento I, II y III"* (CyTET n.º 200, 201 y 202), *" Estudio comparado de la regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas en la normativa autonómica vigente"* (CyTET n.º 204), *"Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España I y II"* (CyTET n.º 205 y 206), *"La protección, gestión y ordenación del paisaje en España"* (CyTET n.º207), *"Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública"* (CyTET M2021), *"Los faros españoles: evolución legislativa y régimen de utilización"* (CyTET n.º 208), *"La normativa de accesibilidad en los espacios públicos urbanizados"* (CyTET n.º 210), *"Estudio comparado de los planes regionales de ordenación territorial en materia de análisis de la población y directrices sobre servicios para grupos de edad"* (CyTET n.º 215), "*Estudio comparado sobre la clasificación del suelo y la regulación de los Núcleos Rurales en España"* (CyTET n.º 218), *"Informe de Evaluación de Edificios e Inspección Técnica de Edificios en España 2023 "* (CyTET n.º 221), y *"Las actuaciones sobre el Medio Urbano en España 2024"* (CyTET n.º 223).

2.4. La contribución a otros debates conexos en temas sectoriales

La publicación de números especiales de la revista coincidiendo con la redacción de normativa estatal (bien con carácter previo a su aprobación con objeto de contribuir al debate, o con posterioridad, para fomentar su difusión) ha sido frecuente en estos 50 años, en paralelo a los principales hitos en la legislación sectorial con clara incidencia sobre el urbanismo y la ordenación del territorio en España. Entre otros ejemplos, cabe citar el monográfico sobre la *"Ley de Costas"* (en el n.º 34 de Estudios Territoriales en 1990), o el monográfico sobre *"Política hidráulica: reflexiones previas y orientaciones para el futuro"* (publicado en el n.º195 de CyTET en 1995).

Muy vinculada también a las competencias de los Ministerios matrices de la revista, la cuestión de las infraestructuras y los modos de transporte ha sido objeto de análisis detallado en distintos números. Ya en el año 1980, al hilo de las crisis del petróleo, se dedicó un dosier a las *"Políticas de transporte en tiempos de crisis"* (CyT n.º 44, 1980)[21], continuándose la reflexión sobre esta temática en los dosieres *"Infraestructuras, transportes y desarrollo regional"* (CyT n.º 51, 1982), y *"Redes e ingeniería urbana"* (CyT n.º 88, 1991), y los monográficos *"Ciudad y Transporte Urbano"* (CyT n.º 91-92, 1992), el dedicado al *"Plan Director de Infraestructuras: un debate imprescindible*" (CyTET n.º 97, 1993), el titulado *"Energía, transporte, ciudad y territorio. ¿Hacia dónde vamos?"* (CyTET n.º 171, 2012) o el recientemente publicado sobre *"Escenarios para el espacio público de la movilidad urbana"* (CyTET n.º 220, 2024).

Especial atención ha merecido también la Evaluación Ambiental, como muestran el dosier *"Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial: la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas"* (CyTET

[21] Con artículos tan adelantados a su tiempo como los titulados *"Transporte en modos no motorizados"*, de E. Molina Soto y Alfonso Sanz Alduán, o *"Por una alternativa radical al transporte"*, de Ramón Fernández Durán y Fernando Nebot Beltrán.



Fig. 5 / Monográficos y artículos destacados dedicados a temas ambientales

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

n.º 132, 2002) o el monográfico *"La Evaluación Ambiental Estratégica en la planificación urbana y territorial"* (CyTET n.º 149-150, 2006). Reflejo de la importancia otorgada desde la línea editorial a la cuestión ambiental, siempre desde un punto de vista multidisciplinar e íntimamente vinculado con la ciudad y al territorio, es el monográfico dedicado a *"Ciudad y Región Ecológicas"*[22] (CyTET n.º 100-101, 1994) o, anticipándose a un tema que ha cobrado mucha actualidad desde la pandemia del COVID 2019, el número pionero sobre *"Ciudad y Salud"* (CyT n.º 89, 1991).

2.5. La reflexión sobre el mercado inmobiliario y el problema de la vivienda en España

En la trayectoria de la revista ha tenido un papel destacado la reflexión sobre el mercado inmobiliario y el problema de la vivienda en España. Al poco tiempo de iniciarse la Tercera Época, en el año 1994 (n.º 99)[23], se comenzó a publicar la sección del "Observatorio Inmobiliario", de Julio Rodríguez López, que durante los más de 30 años transcurridos desde entonces ha venido repasando ininterrumpidamente la coyuntura inmobiliaria española, constituyendo un magnífico repositorio sobre esta temática, así como una fuente extraordinaria de datos estadísticos.

Además de los numerosos artículos publicados sobre estas materias, cabe destacar los siguientes monográficos: el dedicado a *"La Vivienda de Alquiler en España: reflexiones a los cinco años de la Ley de Arrendamientos Urbanos"* (CyTET n.º 125, 2000), el titulado *"Vivienda Social ahora"* (CyTET n.º 161-162, 2009) o el de *"Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas"* (CyTET n.º extra M2021, 2021).

2.6. El debate sobre la -permanente- crisis del planeamiento urbanístico: una disciplina en constante proceso de autorreflexión

El constante proceso de autorreflexión que se viene produciendo en la disciplina urbanística desde la crisis del planeamiento científico de los años 60, ha quedado reflejado en las páginas de la revista CyTET a través de diferentes artículos ilustrativos del debate interno en el plano teórico a lo largo de estas décadas. Por ejemplo, en 1979, Bernardo Ynzenga dejaba constancia de las preocupaciones del momento en su texto *"Entre el luego y el ahora: Reflexiones sobre el planeamiento urbano en el momento actual"*. Poco después, y coincidiendo con la época dorada del primer urbanismo democrático, en 1984 la revista impulsó un *"Seminario sobre innovaciones culturales y metodológicas en el planeamiento urbanístico"*, cuyos resultados se recogieron en un número monográfico doble CyT n.º 59-60, donde, por ejemplo, el seminal artículo de Campos Venutti titulado *"Plan*

[22] Incluyendo varios artículos convertidos en piezas de culto como *"La ciudad como ecosistema"*, de Fernando Parra, *"El ecosistema urbano y los mecanismos reguladores de las variables autorregenerativas"*, de Salvador Rueda o el de José Manuel Naredo titulado *"El funcionamiento de las ciudades y su incidencia en el territorio"*.

[23] Con el artículo titulado *"Una aproximación al mercado inmobiliario en 1993: Previsiones para 1994"*.



Fig. 6 / Un recorrido a través de las páginas de CyTET por la política de vivienda en España desde el franquismo hasta algunos retos actuales como la turistificación de las ciudades o la regeneración urbana

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

o proyecto: una falsa alternativa" proponía una solución intermedia para el encarnizado debate sobre esta dicotomía que se había producido en los años anteriores. Otro debate muy intenso en aquella época tuvo su reflejo en el texto de Manuel de Solá Morales y Josep Parcerisa titulado *"Urbanismo Urbano. Forma Urbana y Planeamiento Urbanístico en siete ciudades españolas"*, incluido en el n.º 24 de Estudios Territoriales en 1987. En 1986 se publicó otro monográfico (CyT n.º 67, 1986) titulado *"Sobre los fundamentos del planeamiento urbano: Estado de la cuestión".*

Concluida esta etapa con la crisis posterior a las celebraciones de 1992, recién aprobado el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, y anticipándose al nuevo ciclo inmobiliario expansivo que se abriría en la segunda mitad de los 90, el primer número de la revista CyTET (n.º 95-96, 1993) publicado tras la refundición de Ciudad y Territorio con Estudios Territoriales fue un monográfico (con un seminario de debate) titulado *"El urbanismo del siglo XXI: problemas previsibles y líneas de actuación recomendables"*. En él aparecieron artículos como unas *"Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico"*, por Luciano José Parejo, y propuestas como las de Gerardo Roger Fernández *("Necesidad y oportunidad de una visión alternativa al tratamiento legal del proceso urbanístico"*) o Javier García-Bellido García de Diego (*"La liberalización efectiva del mercado del suelo: escisión del viejo derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada"*).

Durante la década de la burbuja inmobiliaria 1997-2007 se generalizó un planeamiento urbanístico de tipo expansivo bastante ajeno a la autorreflexión, lo que también quedó reflejado en la ausencia de debate en el plano teórico en las páginas de la revista. En los años posteriores de la crisis provocada por el estallido de la burbuja, la práctica del planeamiento en España se paralizó y ello también explica la escasa reflexión disciplinar durante este período. Sin embargo, el debate ha recuperado fuerza otra vez con la reciente publicación del monográfico titulado *"El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro"* en 2023 (CyTET n.º 217).

Lo significativo es que muchos de los temas planteados durante este medio siglo siguen estando hoy plenamente vigentes, como los mencionados en el Editorial del n.º 46 en 1980: *"la Revista ha venido ocupándose […] de la crisis del planeamiento, de la ilusoriedad de los mecanismos de control urbanístico, de la insuficiencia de la reforma legislativa, de los conflictos entre planeamiento y desarrollo, de la necesaria reorganización del marco institucional, de la incoherencia resultante de la diversidad de políticas y legislaciones sectoriales independientes, de la confusión en torno al enfoque del planeamiento regional, de las actitudes equívocas en relación con el patrimonio*

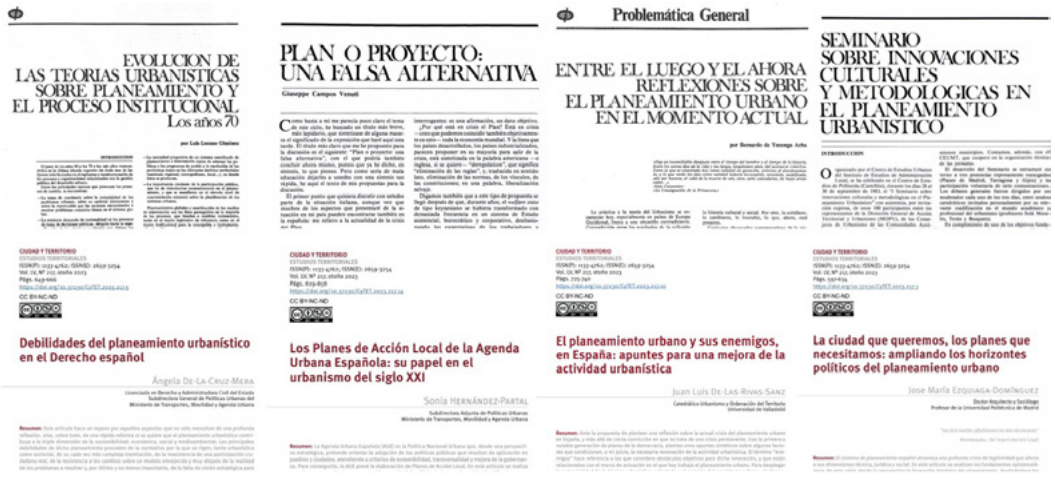


Fig. 7 / El debate teórico sobre los retos del planeamiento urbano en dos momentos históricos: los años de la Transición (arriba) y la actualidad (abajo)

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

histórico, de los problemas de la participación pública y del planeamiento democrático".

2.7. CyTET como repositorio del Urbanismo de la Transición

La época de la Transición puede considerarse como la edad dorada del planeamiento urbanístico en España, pues fue el momento en el que los primeros Ayuntamientos democráticos abordaron la redacción de nuevos planes municipales con el instrumental derivado de la recién estrenada Ley de Suelo de 1975 y sus Reglamentos de 1978, respondiendo a las demandas ciudadanas que reclamaban la solución de los déficits urbanos heredados del franquismo.

La vinculación entre política, urbanismo y proyecto de ciudad, intrínseca a la naturaleza del planeamiento, estuvo muy presente en aquellos años, y la revista se comprometió expresamente con una línea editorial propia, de la que pueden servir de muestra los títulos de algunos Editoriales como los siguientes: *"Planeamiento alternativo"* (CyT n.º 30, 1976), *"Urbanismo y cambio político"* (CyT n.º 31, 1977), *"Urbanismo y reforma administrativa"* (CyT n.º 35, 1978), *"El difícil camino del planeamiento posible"* (CyT n.º 37, 1978), *"¿Debemos cambiar?"* (CyT n.º 38, 1978), *"Participación pública y planeamiento democrático"* (CyT n.º 39, 1979), etc.

Las páginas de la revista sirvieron de escaparate para dar a conocer aquella primera generación de planes urbanísticos que culminaban la *"Evolución del planeamiento en España*" a que se refería Emilio Larrodera en el n.º 14 de CyT (1972). Firmas como Fernando De Terán o Juan Jesús Trapero sintetizaron los rasgos de esta nueva hornada de planes sus artículos titulados *"Diez años de Urbanismo en España"* (CyT n.º 43, 1980) y *"Características del nuevo planeamiento municipal"* (*Estudios Territoriales*, n.º17, 1985).

Especial atención merecieron en la revista los planes de las grandes ciudades de mediados de los 80 y los proyectos de transformación ligados al año 1992 (Madrid, Barcelona, Sevilla), así como aquellos otros que se convertirían en ejemplos paradigmáticos de la época (Málaga, Tarragona). El urbanismo de Madrid fue objeto de dos monográficos (CyT n.º 28-29 en 1976, y n.º50 en 1981), en cuyas páginas escribieron no sólo los protagonistas de la generación anterior (Emilio Larrodera, Luis Lozano, etc.), sino también los autores que pocos años después serían los directores del Plan General de 1985 o los responsables del urbanismo en el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid: Eduardo Leira, Eduardo Mangada, Jesús Gago, etc. Leira sería también el autor de un extenso artículo titulado *"Del Plan de Madrid: Elementos para un debate"*, publicado en el n.º 59-60 de CyT justo el año antes de aprobarse el PG de Madrid de 1985, junto a un Debate sobre el mismo moderado por el profesor Manuel Solá Morales. La



Fig. 8 / La revista CyTET como repositorio del Urbanismo de la Transición: ejemplos de portada y artículos representativos de la época

Fuente: Archivo digital de la revista CyTET

transformación de la Barcelona Olímpica también tuvo su propio monográfico (n.º 93 de CyT, en 1992), incluyendo contribuciones como la de Joan Busquets repasando la *"Evolución del planeamiento urbanístico en los años ochenta en Barcelona: Del Plan General Metropolitano a la recuperación urbana de la ciudad"* o la de Manuel Ribas i Piera *"La Villa Olímpica, inicio de cambio en el modelo urbano de Barcelona"*. Sobre el caso de Sevilla, Victoriano Sainz-Gutiérrez escribió años más tarde *"El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad"* (CyTET n.º 214, 2022). A modo de cierre de aquella época la revista Estudios Territoriales publicó en 1992 un Monográfico sobre ciudades españolas y políticas urbanas (ET n.º 39).

Más allá su contribución al debate teórico sobre el planeamiento que se ha comentado anteriormente, también fue muy importante la aportación de la revista a la innovación, al intercambio y la difusión de conocimiento sobre los aspectos prácticos y metodológicos del planeamiento, desarrollando temas propuestos en la nueva legislación sobre los que apenas había experiencia previa. Por ejemplo, sobre los estándares dotacionales introducidos por el Reglamento de 1978, se realizó un dosier titulado *"Equipamientos y estándares urbanísticos"* (CyT n.º 40, 1979) y el tema se trató también en varios artículos sueltos (como el de Constanza Tobío en el n.º 8 de Estudios Territoriales de 1982 o el de Javier García-Bellido sobre *"Estrategias de planeamiento y gestión para la cesión gratuita de los Sistemas Generales"*, en el n.º 56 de CyT en 1983). El tratamiento de los centros históricos y la protección del patrimonio fueron objeto del monográfico *"Mesa redonda sobre el patrimonio cultural y urbanístico. Los centros históricos"* publicado en el n.º 25 de CyT en 1975, además de artículos sobre casos de estudio detallado como el de José María Ezquiaga titulado *"Madrid entre la "Operación derribo" y la rehabilitación del Centro: La incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la ciudad histórica"* en el n.º 70 de CyT en 1986. Problemas urbanísticos muy concretos como, por ejemplo, las transferencias de aprovechamiento y su uso como nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de equipamientos en Suelo Urbano o las parcelaciones ilegales en Suelo No Urbanizable fueron objeto de análisis detallado (respectivamente, por Javier García-Bellido, Luis Enríquez de Salamanca y Xavier Russinés en el n.º 41 de CyT en 1979; y por José María Ezquiaga en el n.º 56 de CyT en 1983).

Otros temas destacados fueron el de la participación pública en el planeamiento, entonces absolutamente novedosa, que se desarrolló en el Editorial del n.º 39 de CyT en 1979, donde también se dieron a conocer las Instrucciones de la Dirección General de Urbanismo sobre participación pública, información y publicidad del planeamiento urbano. La -siempre espinosa- cuestión competencial fue objeto de un dosier recogiendo un *"Seminario en torno al contenido y alcance de la competencia autonómica sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda"* (en CyT n.º 80, 1989).

En reconocimiento al trabajo de la revista durante toda esta época, le fue concedido el Premio Nacional de Urbanismo en su modalidad de divulgación en el año 1980[24] *"por la labor desarrollada, su difusión y el lugar que ocupa entre las publicaciones periódicas especializadas"*, según señalaba el acta del jurado.

2.8. La historia del urbanismo y de los urbanistas españoles en CyTET

Además de la amplia variedad de artículos individuales publicados en números misceláneos dedicados a temas relacionados con la historia del urbanismo, la revista ha aprovechado diferentes efemérides históricas para realizar números especiales conmemorativos. Por ejemplo, en 1989, coincidiendo con el XX Aniversario de la revista "Ciudad y Territorio", se realizó un Seminario de debate y se publicó un número doble de CyT (n.º 81-82) en el que se autores de reconocido prestigio reflexionaban sobre la trayectoria durante esos años de las distintas disciplinas relacionadas con la ciudad y el territorio (el urbanismo, la ordenación territorial, la sociología, la historiografía, la geografía, la ecología, etc.) en diversos países europeos y latinoamericanos.

En 1996, el número doble n.º 107-108 de CyTET conmemoró el 150 aniversario del *nacimiento* del urbanismo moderno español mediante la Real Orden de Isabel, II de 25 de julio de 1846, sobre *"planos geométricos de las poblaciones de crecido vecindario".* En este ejemplar, además de diferentes artículos de honda perspectiva historiográfica, se creó la sección titulada "Memoria Histórica", en la que durante unos años se fueron publicando documentos históricos inéditos o hasta entonces dispersos y poco conocidos sobre el derecho urbanístico español[25].

Con motivo del centenario de 1898, se editó un número monográfico sobre el urbanismo en los territorios españoles de ultramar[26] (CyTET n.º 116, 1998) y, finalmente, este n.º 224 de CyTET que tiene ahora el lector en sus manos, repasa la trayectoria del urbanismo en España entre 1975 y 2025.

También han sido varios los números dedicados a urbanistas españoles de referencia: por ejemplo, el monográfico sobre la figura de Ildefonso Cerdá (CyTET n.º 119-120, 1999), el de *"Homenaje a Antonio Bonet Correa"* (CyTET n.º 94, 1992) o el centrado en la figura de Fernando de Terán *("Medio siglo de pensamiento urbanístico: Fernando de Terán"* en CyTET n.º 169-170, 2011). Algunos otros grandes nombres como Pedro Bidagor o Arturo Soria y la Ciudad Lineal, aunque no han tenido números monográficos dedicados en exclusiva, sí han sido objeto de distintos estudios y publicaciones[27].

2.9. El compromiso de la revista con la economía y sociedad de su tiempo

Durante estos últimos 50 años, España ha experimentado intensas transformaciones en su sistema económico y en su estructura social, que, como no podía ser de otra manera, han tenido un claro reflejo en la cobertura temática de la revista.

---

[24] Véase el Editorial del n.º 46 (1980): *"Editorial: Ciudad y Territorio Premio Nacional de Urbanismo, 1980"*.

[25] Remontándose al antecedente de la *"Ley sobre Enagenacion [sic] Forzosa de la Propiedad Particular en Beneficio Público"* de 1836, en las páginas de esta sección se han publicado, entre otros los textos de la *"Real Orden de 25 de julio 1846, sobre Planos Geométricos de las Poblaciones"*, el *"Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones"* de 1861, la *"Ley de Ensanche de Poblaciones"* de 1864 y su Reglamento de 1867, la *"Ley de Ensanche de Poblaciones"* de 1876, la *"Ley de Saneamiento y Mejora de Poblaciones de Madrid y Barcelona"* de 1892 y su Reglamento de 1893, la *"Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones"* de 1895, la *"Ley de Bases sobre Urbanización del Extrarradio de Madrid"*, las Leyes de Casas Baratas de 1911 y 1921 y sus Reglamentos de 1912 y 1922, etc.

[26] En el mismo se recuperaban textos inéditos sobre el urbanismo de las colonias españolas de ultramar, como el Bando de Policía Urbana del Gobernador de Manila de 1823, las Ordenanzas de la Habana de1861, o la Instrucción de Policía Urbana de Puerto Rico de 1867.

[27] Por ejemplo, sobre Bidagor, en el nº 147 de CyTET (2006) se publicaba el documento hasta entonces inédito de la *"Memoria histórica del Anteproyecto de Ley de régimen del suelo en lo que se refiere a la Edificación"*; o en el nº 107-108 un texto del propio Bidagor explicando las *"Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956"*, seguido de un artículo de J. García-Bellido desgranando su contribución a la transición del urbanismo español a la modernidad.
Sobre Arturo Soria y la Ciudad Lineal cabe destacar los artículos de C. Sambricio *"De la Ciudad Lineal a la ciudad jardín: Sobre la difusión en España de los supuestos urbanísticos a comienzos del siglo"* (en CyTET nº 94, 1992), M. A. Maure "*La Ciudad Lineal: el nacimiento de una revista"* (en CyTET nº 111, 1997), A. Bonet Correa *"Paisaje urbano, Ciudad Lineal y Masonería"* (en CyTET nº 89, 1991), J. García-Bellido sobre el "Centenario de la revista *"La Ciudad Lineal""* (CyTET nº 111, 1997), D. Brandis y R. Mas Hernández sobre *"La Ciudad Lineal y la práctica inmobiliaria de la Compañía Madrileña de Urbanización (1894-1931)"* (CyTET nº 49, 1981), o F. de Terán *"Ante el proyecto municipal para la Ciudad Lineal de Madrid"* (CyT nº1, 1969).

Por poner un ejemplo relevante, la intensa crisis y reestructuración del sistema productivo que tuvo lugar en nuestro país entre los inicios de la Transición y el final de la década de los 80 fue objeto de seguimiento y debate en las páginas de la publicación, con artículos como el de Tomás Parra sobre *"Política y reconversión industrial"* en Estudios Territoriales n.º 15-16 de 1984) o los de análisis de las trayectorias de salida de la crisis en otros lugares de Europa, como los firmados por algunos de los autores más relevantes de aquella época: Roberto Camagni (con su artículo *"Difusión territorial de la innovación: el caso de la robótica industrial en Italia"*, en Estudios Territoriales n.º 17 de 1985) o Paul Chesire (*"Regiones urbanas y regiones rurales en la Comunidad Europea: la evolución de las ventajas de tipo espacial"*, en Estudios Territoriales n.º 26 de 1988). Más allá del debate teórico, diversos estudios analizaron el impacto de la crisis sobre territorios concretos, como el de Eduardo Leira y Damián Quero sobre el paradigmático caso de *"Bilbao: Territorio y regeneración productiva"* en Estudios Territoriales n.º 39 de 1992. Finalmente, y resumiendo esta etapa, en 1995 se publicó un monográfico específico titulado *"Territorio y reestructuración productiva"* (CyTET n.º 106, 1995) con contribuciones de Inmaculada Caravaca, Ricardo Méndez u Oriol Nel.lo, entre otros.

2.10. La revista en la vanguardia del lanzamiento de temas pioneros

La revista ha sido pionera en el tratamiento de muchos temas innovadores, adelantándose al debate público con la introducción de ideas novedosas surgidas en el mundo académico o profesional. Por poner un ejemplo, en cuestión de género ya en el año 1982 se publicó un artículo de Pilar Folguera en el n.º 5 de Estudios Territoriales titulado *"La presión del espacio urbano sobre la actividad cotidiana de la mujer: espacio interior y exterior"*, tema que se desarrolló plenamente en 2020 mediante el monográfico *"Urbanismo y género"* en el n.º203 de CyTET.

En el caso de las nuevas tecnologías, estas han tenido una presencia continuada en la línea editorial. En 1987, el n.º23 de Estudios Territoriales se dedicó a un número especial sobre *"Tecnología y Territorio"*, y en 1990, se publicó un dosier en el n.º84 de CyT sobre *"Nuevas tecnologías aplicadas a la cartografía, y al planeamiento regional y urbano"*. Diez años después, en el 2000 se volvió a revisar esta temática en el n.º124 de CyTET, monográfico dedicado a *"Sistemas de Información Geográfica en el Urbanismo Español"*, y una década después, nuevamente el número doble de CyTET n.º165-166 versó sobre *"Tecnologías de la información geográfica para la gestión territorial y urbana"*.

2.11. Un espacio para la práctica proyectual y la experiencia profesional: la sección "Experiencias urbanas"

Complementando el enfoque científico propio de la sección de "Estudios" o "Artículos", en el año 2011 se creó una nueva sección de carácter más divulgativo[28] titulada "Experiencias" -estrenada en el n.º 167 de CyTET- con el objeto *"divulgar proyectos concretos, ya ejecutados o, en avanzado estado de realización, que incorporen elementos innovadores en materia de regeneración urbana integrada, de sostenibilidad territorial o urbana y gobernanza, etc."*, intentando que en cada número se presentasen tres proyectos, respondiendo a las tres escalas propias del perfil de la revista: la arquitectónica, la urbana y la dimensión territorial, y cubriendo al mismo tiempo diferentes contextos geográficos -en la medida de lo posible, el español, el europeo y el latinoamericano-. Como ejemplo, en ese mismo número la tríada de "Experiencias" incluyó el proyecto a escala de edificio y barrio del *"Physiker-quartier"* (Südstadt Leinefelde, en Alemania); la transformación urbanística de la Gran Vía y la creación de la Plaza Europa en L'Hospitalet de Llobregat, como proyecto de escala urbana; y la *"Biosfera urbana"* de Florianópolis (Brasil) como plan de escala intermedia entre la ciudad y el territorio.

Desde ese número se han publicado más de 70 experiencias, que abarcan planes y proyectos en varias escalas desde la territorial a la intermedia, tanto en España (Plan Director Vega Baja de Toledo, Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, Palencia Norte, Pla Buits, EDUSI A Coruña, EDUSI Motril SI2, etc.) como en Europa (Prags Boulevard, Phyisikerquartier, Mangfallpark, campus Condorcet en París-Aubervilliers) en incluso en China (Shenzhen y Shaoxing). Entre estas experiencias, se ha prestado una especial atención a las actuaciones españolas de regeneración urbana más innovadoras de los últimos años (Trinidad Perchel en Málaga, San Francisco y Bilbao la Vieja, casco antiguo de Logroño, San Cristóbal

[28] Aunque igualmente sometida a evaluación, coordinada desde el Comité de Redacción por la profesora Graziella Trovatto.

en Burgos, Ciudad de los Ángeles en Madrid, Santa Adela en Granada, Santa Coloma de Gramenet en Barcelona, Lourdes Renove en Navarra, Txantrea en Pamplona, etc.) y a las europeas (Ekostaden, en Suecia; Poptahof, en Países Bajos; periferia de Roma, etc.), así como al diseño urbano y de espacios públicos (Plaza Ecópolis en Rivas, Plaza de España en Madrid, Plaza de Armas de Barcelona, etc.). Otro tipo de prácticas destacadas han sido las relacionadas con el paisaje y la renaturalización, como las de en Florianópolis (Brasil), la protección de la Vega de Granada, Chigorodó (Colombia), el Parque Laguna Carén (Chile), las Canteras Cerro San Cristóbal (Chile), el paisaje de la periferia de Zamora, el Rock Garden de Chandigarh, el Tropicario de Bogotá, los caminos históricos en la isla de Ibiza, etc. También se han tratado aspectos más técnicos como la gestión del subsuelo urbano (A Coruña), o la obtención de espacios públicos en suelo urbano, o relacionados con la accesibilidad urbana y la movilidad (planes y experiencias de Jerez de los Caballeros, Castelló, Pontevedra, etc.). Finalmente, también cabe destacar la colección de prácticas emergentes relacionadas con la participación ciudadana, el empoderamiento, el codiseño y el urbanismo táctico (Molina de Segura, Quito en Ecuador, Argentina, etc.).

2.12. La vocación internacional de CyTET: una especial proyección hacia Europa y Latinoamérica

Desde aquel número 'cero' de Ciencia Urbana en 1968 dedicado al Congreso municipalista celebrado en Nueva Orleans, todas las revistas convergentes en CyTET han prestado una atención especial al contexto internacional, contribuyendo a difundir entre los lectores las ideas innovadoras que han ido surgiendo fuera de España, con énfasis particular en las políticas urbanas inspiradoras. Por ejemplo, en 1991, el n.º 39 de la revista Estudios Territoriales contenía un artículo de Françoise Ascher sobre las Políticas Urbanas en Francia, otro de Michael Parkinson sobre la Política Nacional Británica de las ciudades y un tercero de Maurizio Marcelloni sobre Italia. Más allá de los artículos individuales[29], la revista ha dedicado varios monográficos a temas internacionales como el *"Urbanismo en Francia: Evolución reciente y perspectiva"* (CyT n.º 72-73, 1987), *"La explosión urbana: presente y futuro de las metrópolis"* en el mundo (CyTET n.º 141-142, 2004), *"Nuevas formas de polarización y exclusión social del espacio: las urbanizaciones enclaustradas y su tendencia hacia la ciudad privatizada en América y Europa"* (CyTET n.º 133-134, 2002), *"Espacio social y segregación en nueve ciudades de Europa y Latinoamérica"* (CyTET n.º 158, 2008) o *"Trayectorias y recomposiciones metropolitanas en el sur de Europa después de la crisis"* (CyTET n.º 198, 2018).

En el CyTET n.º 127 de 2001, tuvo lugar la presentación de una sección temática dedicada a los *"Urbanismos europeos comparados"*, a la que siguieron los estudios detallados correspondientes a Alemania (CyTET 128), Estados Unidos (CyTET 129), Suiza (CyTET 130), Francia (CyTET 131) y Países Bajos (CyTET 144). En esta misma línea, había habido algunas aproximaciones anteriores más breves, como la realizada sobre derecho urbanístico comparado en 1996 (CyTET n.º 107-108), recogiendo los casos de Alemania, Argentina, Estados Unidos, Francia, Italia, Portugal y Suecia.

Esta dimensión internacional de la revista se reforzó durante la Tercera Época, en la que desde el año 1993 se contó con corresponsalías en el extranjero[30], apareciendo una sección titulada "Internacional" -que duraría hasta 2015- donde se recogían sus contribuciones periódicas en forma de crónicas sobre las principales novedades en materia de urbanismo en sus respectivos países. Han sido corresponsales de CyTET: en Francia, Claude Lelong, Laurent Coudroy de Lille, Benoit Lefèvre, Vincent Renard, y Estelle Chevassu; en Reino Unido, Geoffrey Keogh; en Alemania, Juan Rodríguez Lores; en Italia, Giuseppe Campos Venuti, Francesco Lo Picolo, Federico Oliva, Ana Licia Giacopelli, y Guiseppe Lo Bocchiaro; en Países Bajos, Demetrio Muñoz Gielen, Willem Korthals, Vicent Nadin, Herman De Wolff, Barry Needham, y Nuek Muller; en Estados Unidos, Thomas F. Glick, y Ana Mª González; en Argentina, Rubén Pesci, y Nora Clichevsky; en Brasil, Fania Friedman, Roberto Segre, Henri Acselrad, y Rose Compans; en Suecia, Jose Luis Ramírez González; en Portugal, Nuno Portas, Alvaro Domingues, Walter Rossa, y Margarida Sousa;

[29] De un total de 595 trabajos analizados en el estudio bibliométrico cuantitativo 1969-1985 llevado a cabo por Gavira & Martínez Escudero en 1989, 122 (el 20,5%) hacían referencia a ámbitos diferentes a España.

[30] Anteriormente, desde el n.º 59-60 de CyT en 1984 ya se había creado la figura de los colaboradores corresponsales, que fueron: Giuseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolf Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba) y Gustavo Bacacorzo (Perú).

en Suiza, Sara Luzón, y Harald Stühlinger; y en Venezuela, Arturo Almandoz.

Finalmente, cabe resaltar la especial proyección y atención de la revista CyTET hacia Latinoamérica, como muestran los siguientes monográficos: *"Urbanismo contemporáneo en Latinoamérica"* (en Estudios Territoriales n.º 30 de 1989), *"Urbanismo y Ciudad en Latinoamérica"* (CyT n.º 86-87, 1991), *"Planificación en Cuba y La Habana"* (CyT n.º 63-64, 1985), *"Brasil ante el siglo XXI: El nuevo urbanismo del Estatuto de la Ciudad"* (CyTET n.º 145-146, 2005), además de la multitud de artículos individuales aparecidos en los números misceláneos sobre ciudades y temas latinoamericanos.

Esta orientación internacional en los contenidos tiene su correlato a la creciente proyección de la revista fuera de España: según las estadísticas editoriales de 2024, el 41% de los autores publicados en el último año fueron extranjeros, siendo aún más alto el porcentaje de lectores, alcanzando un 62% las visitas a la página y el 73% las descargas de artículos desde otras partes del mundo.

3. Una mirada desde el presente al futuro

Para concluir este recorrido cualitativo por los contenidos de la revista, se ofrecen a continuación algunas cifras indicativas del buen estado de su salud editorial. En los 50 años transcurridos entre 1975 y 2025, la revista ha publicado 242 números con las distintas cabeceras que ha tenido[31], lo que arroja un total de más de 1500 artículos. La trayectoria de CyTET ha sido ascendente, así como el interés de la comunidad científica por publicar en ella como prueba el notable incremento del número de artículos recibidos para ser evaluados: las contribuciones enviadas a la revista se han multiplicado casi por 3 en los últimos años, pasando de 47 artículos recibidos en 2016 a 131 originales en 2024. La revista ha tenido que realizar un relevante esfuerzo para dar salida y acomodar este flujo creciente de artículos con una nómina de más de 100 evaluadores en 2024, pasando de publicar 30 artículos anuales en 2016 a 63 en 2024, a pesar de lo cual el porcentaje de textos rechazados ronda el 60% en la actualidad.

El impacto conseguido también es significativo: según las estadísticas editoriales de 2024 ese año hubo nada menos que 157 487 descargas de artículos y 148 699 visitas a las páginas resumen de entrada a los artículos, lo que arroja una media de 13 123 descargas y 12 391 visitas mensuales, o 431 descargas y 407 visitas diarias[32].

Todo ello se ha reflejado también en la indexación editorial. La última clasificación de revistas publicada por SCImago[33], en el ámbito temático de Social Sciences/Urban Studies, sitúa a CyTET en primera posición entre las revistas publicadas en lengua española y segunda entre todas las publicadas en el contexto Iberoamericano[34]. A nivel mundial, según el mismo indicador CyTET se sitúa en la posición 92 de 258 revistas indexadas (cuartil Q2)[35]. En España, la revista cuenta con el Sello de Calidad de la Fundación Española de Ciencia y Tecnología FECyT desde 2019 y según el último ranking de revistas científicas españolas elaborado por esta institución en el año 2023 ha consolidado su posición en el Cuartil C1 en la rama de Geografía (posición n.º 2 de 25 revistas indexadas) y también en la de Ciencias Políticas y Sociología (posición n.º 4 de 68 revistas indexadas).

Por tanto, el posicionamiento de CyTET como revista científica de calidad no sólo se ha consolidado en los últimos años, sino que ha alcanzado cotas de excelencia en el contexto español y latinoamericano, y de relevancia significativa a nivel mundial. Todo este proceso de continuidad y de consolidación de la calidad de CYTET se ha correspondido, además, como ya se ha señalado, con el lanzamiento de su edición abierta en línea con el sistema Open Journal System OJS desde el n.º 203 en la primavera de 2020, tras varios años de publicación en pdf en la web del Centro de Publicaciones del Ministerio. En un contexto de creciente mercantilización de las revistas científicas de prestigio, este hecho es muy positivo y digno de destacarse, respondiendo al compromiso de los distintos ministerios responsables de su edición con la continuidad,

[31] Ciudad y Territorio (desde 1975 a 1993): 71 números (n.º23 a 94); Estudios Territoriales (1981-1993): 40 números; y la cabecera conjunta Ciudad y Territorio Estudios Territoriales: 131 (n.º 95 a 224, más 2 números extra en 2021 y 2022).

[32] Con una importante proyección internacional, pues -como se ha comentado antes- el 62% de las visitas a la página y 73% de las descargas se realizaron desde fuera de España.

[33] https://www.scimagojr.com/journalrank.php#google_vignette

[34] Detrás de la primera, la portuguesa *"Urban Planning"*, que publica íntegramente en inglés.

[35] En el listado de Scopus aparece también en una posición intermedia a nivel mundial (145 de 279 revistas indexadas).

independencia, calidad y acceso abierto de la revista.

Finalmente, y recordando que este número monográfico no sólo repasa los últimos 50 años de urbanismo en España, sino que también cierra la Cuarta Época de CyTET, no cabe sino concluir estas páginas deseando mucho éxito a la revista en la nueva singladura que ahora comienza.

4. Bibliografía

García-Bellido García De Diego, J. (1993): "Notas para el acta de nacimiento de CyTET". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (95-96), 9–12. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83838

García-Bellido García De Diego, J. (1999): "Continuidad y cambio en el XXX aniversario de Ciudad y Territorio". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (121), 491–497. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85597

Gavira, C. & Martínez Escudero, R. (1989): "La producción científica española en el área del Urbanismo: El caso de Ciudad y Territorio. Estudio bibliométrico: 1969-1985". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (81-82), 243–256. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83645

Mata Olmo, R., & De-Santiago-Rodríguez, E. (2019): "Presentación: 50 años de Ciudad y Territorio". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *51*(200), 245–248. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85843

Mata Olmo, R. (2018): "25 años de Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *50*(197), 415–416. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76673

Mata Olmo, R. & Olcina Cantos, J. (2011): "Diez años de investigación y estudio sobre la ciudad y el territorio a través de CyTET". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 43(167), 5–10. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76031

Zaragoza Rameau, J. A. (1993): Presentación. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (95-96), 5–7. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83836

5. Listado de Acrónimos/Siglas

CCAA	Comunidades Autónomas
CyT	Ciudad y Territorio
CyTET	Ciudad y Territorio Estudios Territoriales
ET	Estudios Territoriales
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública

DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 2024)

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-RAE.
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@mivau.gob.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 (punto 7) y recopiladas al final (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: BOE (Boletín Oficial del Estado). 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 40 palabras, irá en párrafo aparte, sangrado a la izquierda de 1,5 cm ó sangrado de 5 espacios, con letra Arial cuerpo 9 y sin comillas.

   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, primero el nombre de la Institución con la letra inicial de cada palabra en mayúsculas, seguido por las siglas entre paréntesis. Por ejemplo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA). 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.). (6): Cada tabla debe enviarse también como archivo independiente, en sus correspondientes formatos (Excel, Word, etc.).

11. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Se procurará que todo artículo tenga, al menos, una figura ilustrativa. Las figuras serán 10 como máximo, incluyendo tablas, imágenes, planos, etc.

    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), en formatos de imagen (JPEG, TIFF, etc.). 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@mivau.gob.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. Cuando el nombre de la Institución a la que pertenezca un autor sea una sigla, deberá aparecer primero el nombre completo, con las iniciales en mayúsculas, seguido por la sigla entre paréntesis. Por ejemplo: Universidad Politécnica de Madrid (UPM).

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. Cuando el nombre de la Institución a la que pertenezca un autor sea una sigla, deberá aparecer primero el nombre completo, con las iniciales en mayúsculas, seguido por la sigla entre paréntesis. Por ejemplo: Universidad Politécnica de Madrid (UPM).
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 2000 palabras, con un mínimo de 1500 y un máximo de 2500. 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 1000. 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 Vivienda 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) 91 328 6539/ 6533
Correo electrónico: cytet@mivau.gob.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@mivau.gob.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@mivau.gob.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: publicacionessgt@mivau.gob.es

Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

https://www.mivau.gob.es/vivienda/actividades-servicios/estudios-y-publicaciones

› Correo electrónico:

publicacionessgt@mivau.gob.es
Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones:

+34 91 328 6740/6742
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación
Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

La Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más tramite que la comunicación a la otra parte.

La Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación del Ministerio de Vivienda 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 la Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación del Ministerio de Vivienda 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 publicacionessgt@mivau.gob.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	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

Políticas Open Access:

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).

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 Vivienda y Agenda Urbana
Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana
Secretaría General de Agenda Urbana, Vivienda y Arquitectura
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid - España
Teléfono: 91 328 6539/6533/6527/6528 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: cytet@mivau.gob.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura 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 Vivienda y Agenda Urbana
© Secretaría General Técnica
Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación

Redacción:
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

Diseño original
Nic & Will, S. L.

Creación ilustración de portada
Anaïs García Pérez

Maquetación:
Editorial MIC S.L.

Imprime:
Editorial MIC 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: 179-24-001-7
NIPO (E): 179-24-002-2
DOI: 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



Reviewing fifty years of urban development in Spain: 1975-2025

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS, PUBLICACIONES Y DOCUMENTACIÓN

9 789771 334767 00224