



1

ARQUITECTURA,
URBANISME
EDIFICACIÓ

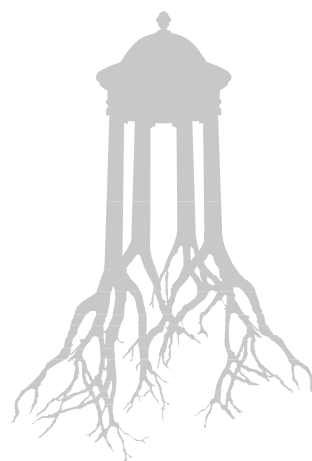


UNIVERSITAT POLITÈCNICA
DE CATALUNYA
BARCELONATECH

→ **UPCPOSTGRAU**

La ordenación urbanística: →
conceptos, herramientas y prácticas

Juli Esteban Noguera



UNIVERSITAT POLITÈCNICA
DE CATALUNYA
BARCELONATECH



iniciativa
digital politècnica
Publicacions Acadèmiques UPC

→ **UPCPOSTGRAU**

La ordenación urbanística: →
conceptos, herramientas y prácticas

Juli Esteban Noguera

Primera edición: junio de 2011

Diseño y dibujo de la cubierta: Jordi Soldevila

Diseño maqueta interior: Jordi Soldevila

Maquetación: Josep Escarp

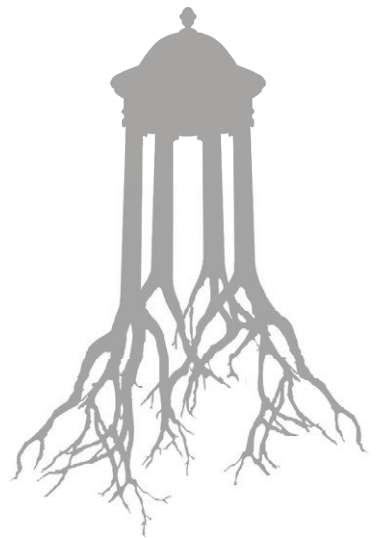
© Juli Esteban Noguera, 2011

© Iniciativa Digital Politècnica, 2011
Oficina de Publicacions Acadèmiques Digitals de la UPC
Jordi Girona Salgado 31,
Edifici Torre Girona, D-203, 08034 Barcelona
Tel.: 934 015 885 Fax: 934 054 101
www.upc.edu/idp
E-mail: info.idp@upc.edu

Producción: Service Point
Pau Casals, 161-163
08820 El Prat de Llobregat (Barcelona)

Depósito legal: B-20352-2011
ISBN: 978-84-7653-101-1

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista en la ley. Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de la misma, dirijase al Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO, <<http://www.cedro.org>>).







Sumario

Introducción

1. Sustancia y contexto de la ordenación urbanística

La ordenación urbanística.....	17
Público y privado en la ordenación urbanística	19
Los espacios públicos.....	21
Los espacios parcelados.....	23
La regulación jurídica de los instrumentos urbanísticos	27
Los deberes y los derechos de la propiedad	28
Los agentes urbanísticos y territoriales	30
Municipio y proyecto de ciudad.....	31
El plan de ordenación urbanística municipal.....	33
Planes urbanísticos y planes territoriales.....	35
Planes estratégicos y agendas 21 locales	37
Planes territoriales parciales en Cataluña	40

2. El instrumental básico de la ordenación urbanística

Instrumentos de ordenación urbanística	47
La clasificación del suelo según el régimen jurídico.....	50
La definición de la estructura urbana.....	51
La concreción de la ordenación urbanística: la zonificación.....	53
Los sistemas	55
Las zonas.....	58
Las unidades de ordenación: los sectores	59
Los polígonos o unidades de actuación.....	60
El aprovechamiento urbanístico y la edificabilidad.....	63
Las reservas y la cesión de suelo para sistemas.....	66

3. La ciudad existente: el suelo urbano

El proyecto de la ciudad existente.....	71
La delimitación del suelo urbano	73



La ordenación del suelo urbano consolidado.....	75
La ordenación del suelo urbano no consolidado.....	77
Los planes de ordenación de áreas de suelo urbano: compleción, remodelación y transformación de los usos.....	79
Los tejidos de valor histórico	82
Fuera de ordenación y volumen disconforme.....	84
4. La extensión de la ciudad: el suelo urbanizable	
El suelo urbanizable: significado y clases	91
Extensión y localización del suelo urbanizable	93
La regulación del suelo urbanizable en el plan de ordenación urbanística del municipio	95
Expectativas de urbanización y formación de la renta urbana del suelo.....	98
Aprovechamiento medio y sistemas generales del sector	99
El plan parcial: determinación de la ordenación.....	103
El plan parcial: determinación de las cesiones de suelo.....	104
Técnicas de fomento de la urbanización	107
La urbanización por concurso entre promotores	110
5. La edificación y los usos	
Los sistemas de ordenación de la edificación	115
El sistema de alineaciones de calles	117
El sistema de edificación aislada en parcela.....	120
El sistema de definición volumétrica	124
Los sistemas híbridos.....	127
Sótano, planta baja, planta piso y alturas de la edificación	129
Patios, cuerpos volados y otros parámetros comunes.....	131
Por encima de la última planta y por debajo de la planta baja	134
La regulación urbanística de los usos	136
La regulación ambiental de las actividades	138
6. Las funciones urbanas	
Población y vivienda: determinaciones urbanísticas tradicionales.....	145
Población y vivienda: políticas para una nueva situación	148
Ordenación urbanística y precio de la vivienda.....	150
La ordenación urbanística de la actividad económica.....	153
El comercio urbano y el suburbano	153
El concepto de equipamiento.....	160
Equipamientos públicos y dotaciones privadas	164
Los usos a proteger o propiciar	166
Los sistemas funcionales de la red de espacios libres.....	167
Los sistemas de espacios cívicos y de verde urbano.....	170
El sistema de espacios para la movilidad	172
7. La ejecución de los planes	
Polígonos y sistemas de actuación.....	179
La equidistribución de cargas y beneficios.....	181
Sistema de compensación	185
Sistema de cooperación	187
Sistema de expropiación	188
La parcelación y las transferencias de aprovechamiento urbanístico	190



Los convenios urbanísticos	192
El valor del suelo.....	193
8. Los planes especiales y otros instrumentos	
Los planes especiales.....	201
Los planes especiales de protección.....	204
Los planes especiales y directores urbanísticos de infraestructuras.....	206
Los planes especiales de equipamientos	209
La ordenación de detalle	212
Los proyectos de edificación, de urbanización y de obras ordinarias	214
9. El suelo no urbanizable y la preservación del espacio rural	
El suelo rural en el territorio.....	221
La delimitación del suelo no urbanizable	224
La ordenación del suelo no urbanizable en el plan municipal	227
Actividades primarias intensivas y usos periurbanos	230
Los instrumentos de protección del espacio rural.....	233
Las infraestructuras en el espacio rural	236
10. Formulación del plan de ordenación urbanística municipal	
El plan de ordenación urbanística municipal como proyecto colectivo	245
El plan de ordenación urbanística municipal como proyecto a largo plazo	247
La participación ciudadana y las garantías de los particulares	250
La participación de las administraciones y los proyectos sectoriales	253
Los documentos del plan de ordenación urbanística municipal: estudios, planos y normas.....	255
Los documentos del plan de ordenación urbanística municipal: programa de actuación y estudio económico y financiero.....	258
Nuevos documentos del plan de ordenación urbanística municipal	261
La ordenación urbanística como proceso: desarrollo, modificación y revisión de los planes.....	263
Epílogo	
La ordenación urbanística hoy: De dónde venimos. ¿Hacia dónde vamos?	269
Anexos	
I. Bibliografía recomendada	281
II. Legislación del régimen del suelo y el urbanismo	283
III. Procedencia de las ilustraciones.....	287





Introducción

Este libro tiene varios antecedentes que han de ser inexcusablemente citados en la introducción del mismo. En 1980, y por encargo del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, escribí *Elements de ordenació urbana*, que posteriormente fue objeto de dos ediciones en castellano en los años 1981 y 1984. Ediciones UPC reeditó *Elements d'ordenació urbana* en 1998 y el libro ha estado, hasta la fecha, en su catálogo de publicaciones.

En el año 2000, por encargo de la Diputación de Barcelona, elaboré un nuevo texto, de similar intención que los anteriores, que con el título *L'ordenació urbanística: conceptes, eines i pràctiques* fue editado por la Diputación en 2001 y, en colaboración con la editorial Electa, el libro se editó en castellano en 2003.

El agotamiento de estas ediciones propició que se planteara una reedición del mismo, que la Diputación de Barcelona llevó a cabo en 2007, previa revisión y puesta al día del texto.

La traducción al castellano de este último texto, con una nueva revisión y algún complemento derivados de algunas novedades significativas habidas en los últimos tres años, es el libro que el lector tiene en sus manos. En consecuencia, debo expresar aquí el reconocimiento a la Diputación de Barcelona por el encargo de la elaboración del texto originario de este libro, en catalán, así como el agradecimiento por las facilidades dadas para su nueva edición en castellano por Ediciones UPC.

La finalidad de las publicaciones referidas ha sido siempre la misma: facilitar a estudiantes y profesionales de las disciplinas implicadas en la acción urbanística, y también a los gestores públicos y privados de la misma, así como a todas las personas interesadas, el conocimiento de los conceptos e instrumentos que se manejan en el urbanismo real, es decir, en aquel urbanismo que es objeto de decisiones políticas concretas y que afecta directamente a los ciudadanos y a la propiedad del suelo.



Con esta intención, el libro se compone de una serie de reflexiones sobre la práctica real de la ordenación urbanística en nuestro país que he tenido la posibilidad de experimentar, conocer o simplemente observar.

Abordar la naturaleza y los problemas del urbanismo real no puede evitar una referencia permanente al marco legislativo, en tanto que es éste el que proporciona los instrumentos concretos y acota las capacidades de acción para operar en el espacio de la ciudad. Sin embargo, este texto no pretende ser, de ninguna manera, un manual de interpretación y aplicación de las disposiciones legales; para este objetivo, habrá que recurrir en cada momento a los textos legislativos vigentes (véase el anexo 2) y a los tratados específicos. Más bien al contrario: desearía que las reflexiones del presente libro pudiesen mantener sustancialmente su sentido, más allá de las variaciones que la legislación urbanística experimenta en el tiempo y, también hoy, en el espacio, por la atribución de las competencias urbanísticas a las diferentes comunidades autónomas.

En todo caso, sin embargo, han sido las sucesivas leyes del régimen del suelo y del urbanismo, principalmente desde 1956, las que han aportado los conceptos y los instrumentos operativos que, por medio de la práctica y las sucesivas formulaciones –motivadas por objetivos políticos, pero también alimentadas por la evolución disciplinaria del urbanismo–, han ido decantando su significado y alcance. Por este motivo, las leyes anteriores a las vigentes no pueden considerarse simplemente agua pasada, sino contribuciones a la formalización de los conceptos y de los instrumentos, a los cuales se debe reconocer, pues, un carácter histórico.

Por otro lado, cabe insistir en que este libro pretende ser de sencilla comprensión para el amplio espectro de personas interesadas en los proyectos urbanísticos.

El formato en 87 temas de extensión reducida y agrupados en diez áreas temáticas, pretende facilitar el acceso al contenido en función del interés del lector, si bien una lectura seguida aportará, sin duda, una mejor comprensión de cada tema.

Cabe añadir que la publicación en castellano de *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas* se produce poco después de que se haya aprobado, en septiembre de 2010, el último de los siete planes territoriales que completa el ámbito de Cataluña. Este hecho supone un cambio importante con respecto a las ediciones anteriores de este texto, en las cuales el planeamiento territorial se mencionaba como un deseo o un objetivo a alcanzar para superar las limitaciones propias del urbanismo municipal. Hoy el planeamiento territorial es una realidad en Cataluña, que, aunque no alcance toda la capacidad de solución de los problemas que uno había imaginado cuando se trataba únicamente de un deseo, constituye un referente básico y vinculante para la orientación de aspectos clave de la ordenación urbanística. Por este motivo, se ha incluido un apartado específico sobre los planes territoriales en el capítulo 1.

Por último, quiero expresar mi agradecimiento a Josep Solé, Anna Berruezo y Anna Obis por su colaboración y ayuda en la preparación de esta edición.

Barcelona, noviembre de 2010



Abreviaturas

En el texto, para referirse a las leyes que han sido importantes para la cultura operativa del urbanismo, se utilizan las abreviaturas siguientes:

- L56 *Ley de régimen del suelo y ordenación urbana*, de 1956.
- L75 *Reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana*, de 1975.
- LC90 *Texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística*, de 1990.
- L98 *Ley sobre régimen del suelo y valoraciones*, de 1998.
- LC05/10 *Texto refundido de la legislación urbanística vigente en Cataluña en el año 2010*. Se incluye la referencia 05 porque es en 2005 cuando la Ley alcanza su estructura básica mediante el texto refundido de las leyes 2/2002 y 10/2004, y se añade el 10 como referencia al año del texto refundido de diversas modificaciones posteriores.

Para más información sobre la legislación del régimen del suelo y el urbanismo, véase el capítulo de anexos.

→ 1



El Castell
Palau de
Plegamans

Pàrre del Valles

Mollet
del Valles

Martorelles

Montmeló

Sant Fost
de Campsentelles

ren de Baix

rpètua
ogoda

la Llagosta

bollet
Reixac

poligon industrial

poligon industrial

Poligon Industrial
Can Bernades
Sobira

Poligon Industrial
de la Llagosta

Poligon industrial
de Martorelles

poligon industrial

Can Bernades
el Telègraf

Santa Maria
de Martorelles

Turo de Calz
483

la Torre d'en Malla

Gallecs

Santa Maria
de Gallecs

Can Jornet
de Gallecs

la Torreta

Can Bernades
Hil

Can Barnús

Can Bernades
Hil

Can Bernat

la Piella

Ca n'Albinyana

Can Rocamora

Can Bernat

la Florida

Ca n'Albinyana

Can Rocamora

Pla

Can Rocamora

Can Rocamora

Can Rocamora

Can Rocamora

Can Rocamora

Can Rocamora

Can Rocamora

Can Rocamora

Can Const

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

l'Eixample

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Volant

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Volant

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Volant

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Const

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Const

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Const

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Const

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Const

Can Vila

Can Fojollada

Can Basora

Can Barnús

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernades
Hil

Can Barnús

Can Bernades
Hil

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Can Bernat

Para nosotros, tan digna de consideración es una urbe de diez hectáreas como una de diez mil: todas son urbes, todas dan albergue a la humanidad y sólo hay que desear que en todas fuese igualmente bien atendida.

Ildefonso Cerdà

y... ¡qué bien comprendemos las palabras de Aristóteles, cuyos principios de urbanización se resumen en que la ciudad se edifique de forma que dé seguridad a los hombres y los haga felices!

Camillo Sitte



Sustancia y contexto de la ordenación urbanística

La ordenación urbanística

Las ciudades o los pueblos, sea cual sea su tamaño, son realidades complejas, de carácter social, económico y cultural, que se manifiestan físicamente por la existencia de un área urbana que se sitúa en un lugar del territorio y constituye un referente básico de la colectividad que allí vive o trabaja.

Cualquier colectividad urbana mínimamente juiciosa prestará atención a la configuración de su espacio social. Un espacio que se ha ido formando a lo largo de la historia y al cual cada generación aporta nuevas etapas de construcción, que se concretan en diversos añadidos y reformas.

Una construcción colectiva, como es la de la ciudad, ha de tener un proyecto. Dicho proyecto tiene que ver con los proyectos de edificios y de infraestructuras, pero no es sólo eso. El proyecto de ciudad, al tratarse de un *proyecto colectivo*, tiene unas características muy específicas en su formulación y en su gestión. Asimismo, al tratarse de un *proyecto a largo plazo* que, además, se va reajustando a lo largo del tiempo, incorpora, en su desarrollo, factores de incertidumbre, al comienzo, y de oportunidad, a lo largo del proceso, que no suelen tener los proyectos de construcción, por importantes que sean.

La *urbanística* es la disciplina que aporta las técnicas para la formulación y el desarrollo de este tipo de proyectos, que tienen, en tanto que destinados a una colectividad, una componente política fundamental. No olvidemos que *política* deriva de la palabra griega *polis*, que quiere decir «ciudad», mientras que el concepto de *urbanismo* ha adoptado la raíz latina *urbs*, que tiene sustancialmente el mismo significado. La tradicional asociación entre área urbana y municipio ha otorgado a los ayuntamientos un papel central en la definición de los proyectos urbanísticos, pese a que la necesaria coordinación de las acciones sobre el territorio justifique lógicamente la participación de instituciones de ámbito superior.



Sin embargo, la importancia de las decisiones políticas no ha de ocultar la de la idoneidad técnica de estos proyectos en relación con los problemas de ordenación existentes. En primer lugar, por su trascendencia social y económica, los proyectos de ordenación han *de ajustarse escrupulosamente al marco jurídico* regulador de la acción urbanística.

La ordenación urbanística se dio ya, de forma clara, en muchas ciudades de la antigüedad. Hipódamo proyectó en el siglo V a. de C. este trazado para la ciudad de Mileto. En su memoria, el trazado en cuadrícula se denomina también *hipodámico* (*Nuevas ciudades*, de Ervin Y. Galantay).



En segundo lugar, el proyecto urbanístico ha de estar bien hecho para que sea eficaz, lo cual comporta una lúcida capacidad de *síntesis entre las múltiples implicaciones del fenómeno urbano*, y los instrumentos y los recursos disponibles.

Y un último requerimiento, pero no menos importante: el proyecto ha de saber interpretar el *legado histórico* que representa la ciudad, y dar las pautas para su desarrollo sostenible hacia un futuro sin fecha de caducidad.

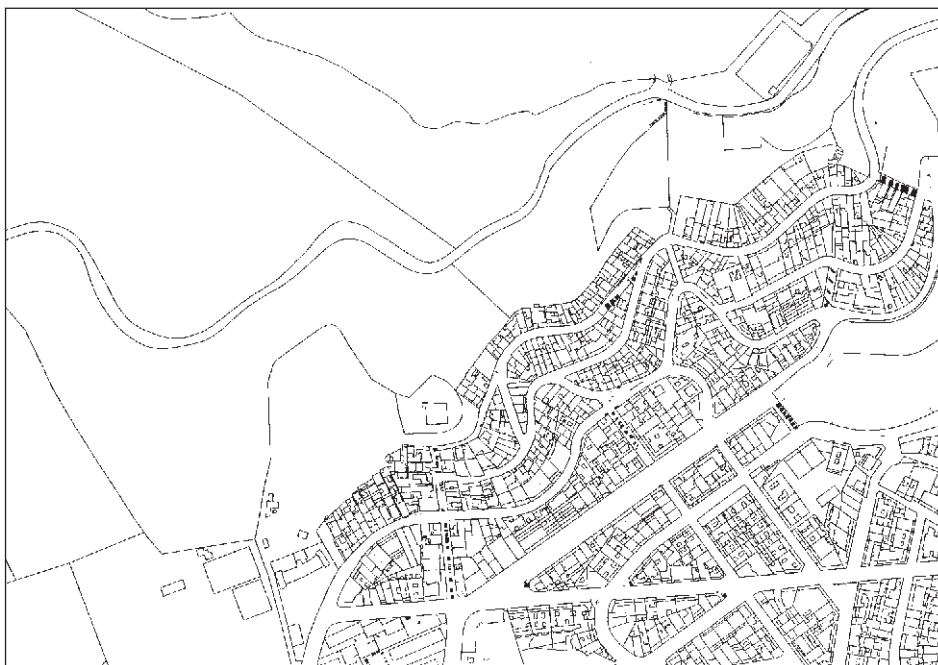


Público y privado en la ordenación urbanística

El espacio urbano se estructura a partir de la relación entre el suelo de dominio público y el suelo de dominio privado, por lo que las categorías de lo *público* y lo *privado* están especialmente presentes en las técnicas de ordenación urbanística.

Si analizamos el significado básico del proceso de urbanización, es decir, el proceso de transformación de espacio rústico en espacio urbano, vemos que se trata, de hecho, de una segregación de un espacio bastante neutro, en cuanto a la percepción de los dominios público y privado, que da lugar a otro en el cual la diferenciación entre el espacio público –la calle– y el privado –los solares– es absolutamente determinante de su carácter.

Ciertamente, en el espacio rústico hay también diferenciación entre los dominios público y privado, pero ésta tiene un carácter y, sobre todo, una percepción débiles. En el espacio urbano, la diferenciación entre los elementos públicos y los privados es clara y rotunda. De hecho, la aparición de espacios libres de carácter plenamente público –las calles– es lo que hace posible la existencia de parcelas edificables con intensidad urbana. Vemos, pues, que en el origen se da ya una cierta lógica de compensación. Para poder utilizar intensamente –con edificación– las parcelas privadas, es preciso proveer a la colectividad de unos espacios públicos adecuados.



La imagen nos expresa con rotundidad el contraste entre el espacio rural –poco diferenciado en cuanto a los dominios público y privado– y las áreas urbanas –con calles públicas y espacios intensamente parcelados.

El espacio urbano se configura, pues, en dos categorías de suelo físicamente interrelacionadas: la *red de espacios públicos* y los *espacios parcelados*. La primera, con carácter de espacio vacío y continuo, y la segunda, con carácter de espacio compartimentado y edificado.



La parcelación del territorio denota claramente las áreas que han tenido procesos de urbanización y expresa las características de las mismas. Sant Feliu de Guíxols – Platja d'Aro, 1983.



La interrelación física de estas dos categorías de suelo puede hacerse en muy diversas configuraciones, y en su conjunto expresa lo que entendemos por *trazo de la ciudad*.

Un proceso de urbanización gradual a lo largo de los años ha facilitado, en ciudades medias y pequeñas, una perceptible coherencia entre las tramas urbanas y el espacio rural del entorno. Vilafranca del Penedès, 1981.





Denominamos *tramas o tejidos urbanos* las diversas configuraciones urbanas en que se observan unas pautas homogéneas de correspondencia entre trazado y edificación. En estas tramas, podemos distinguir aspectos como la intensidad, el grano, la isotropía, etc., en tanto que cualidades apreciables en los cuerpos físicos complejos.

Las áreas urbanas actuales son el resultado de un proceso que originariamente ha sido de urbanización, como el descrito. Posteriormente, las actuaciones de reforma pueden haber ido enriqueciendo –o dañando– los trazados y los tejidos. La ordenación urbanística, en todo caso, tiene por objeto la configuración –inmediata o diferida– de los *espacios públicos y privados* que deban *mantenerse, crearse o reformarse*.

La existencia de una estructura fundamental de espacios públicos y espacios privados puede estar complementada, en especial en las áreas urbanas actuales, por espacios privados de uso público o comunitario que pueden contribuir a un enriquecimiento interesante de la complejidad de las tramas urbanas. Convendrá, sin embargo, que no se presenten como sustitutivos de los espacios auténticamente públicos y que no comporten una pérdida cuantitativa o cualitativa de éstos.

Los espacios públicos

La característica esencial de los espacios públicos es su configuración en una red continua que se extiende a toda el área urbana.

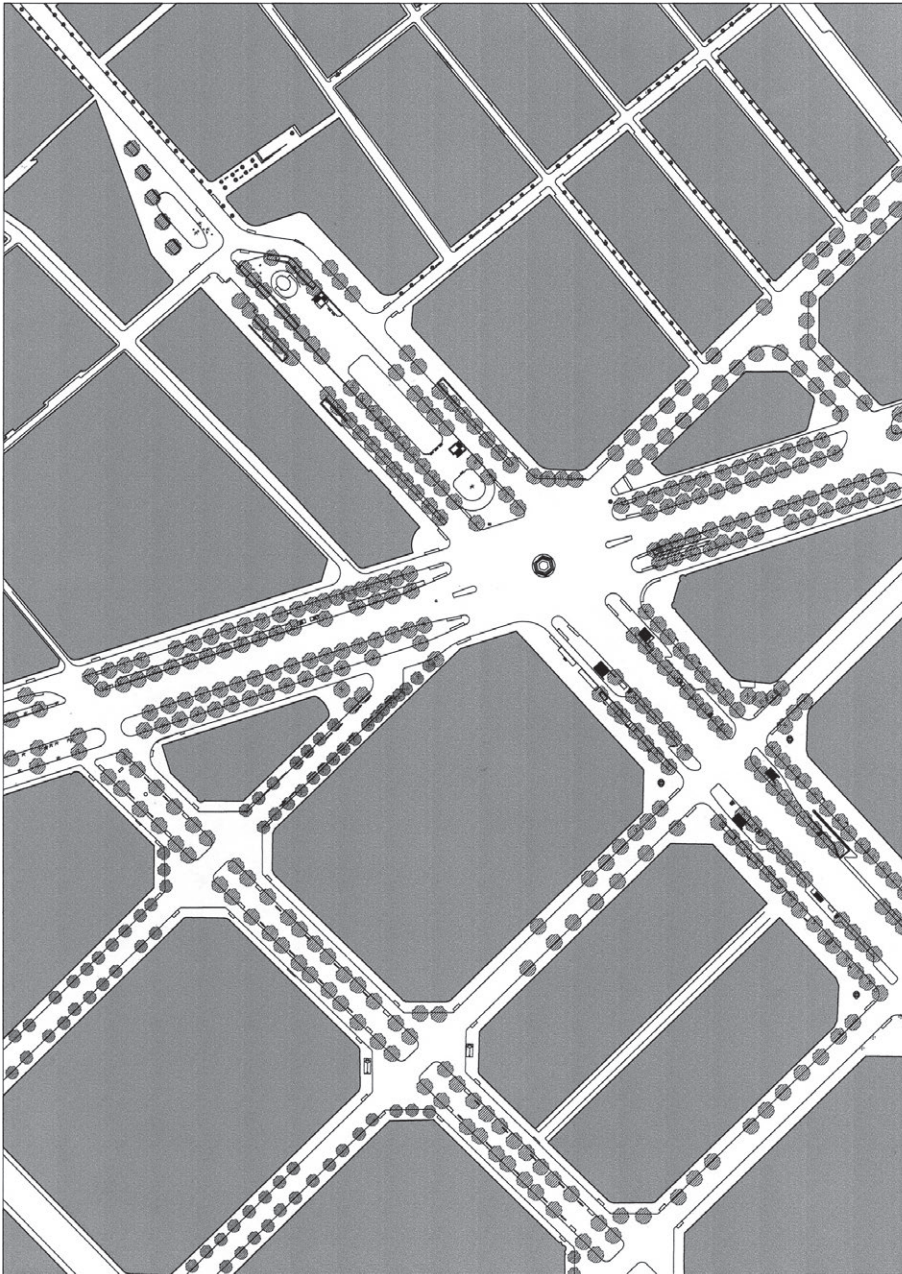
Esta red de espacios públicos asume diferentes papeles:

- a) Establece las relaciones espaciales de *conectividad entre el área urbana y su entorno territorial*. Las calles se prolongan fuera de la ciudad en caminos y carreteras, y, por otra parte, determinados elementos geográficos continuos –ríos, rieras, etc.– se tratan dentro del área urbana como paseos, ramblas, etc.
- b) Aporta los *canales de comunicación intraurbana*, a través de los cuales nos desplazaremos de un lugar a otro dentro de la ciudad. Son, pues, el soporte funcional básico de la movilidad urbana interna.
- c) Constituye la *referencia de la parcelación del suelo para la edificación y los usos privativos*, en tanto que provee de acceso y fachada independiente a cada parcela.
- d) Hace posible *la expresión y la percepción internas de la forma de la ciudad*. Introduce variantes en el paisaje urbano mediante diversas formas de articulación y focalización de los tejidos.
- e) Abastece *de espacios de representación y de identificación social*, y para el tiempo libre ciudadano.
- f) Facilita *el tendido de las redes de servicios urbanos* (agua, electricidad, gas, teléfono, etc.).



El conjunto de los espacios públicos se puede expresar sintéticamente mediante el esquema geométrico de la red, del que depende, en buena parte, el correcto desarrollo de las funciones *a* y *b* descritas.

Los espacios públicos se caracterizan por su configuración y por su tratamiento, que expresa un determinado compromiso entre sus distintos papeles.

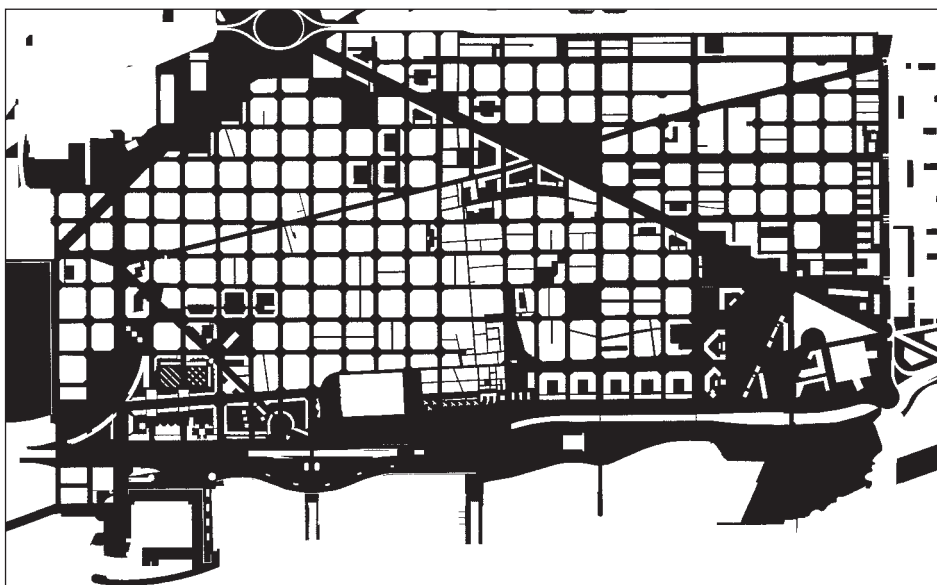


Por otra parte, la red de espacios públicos se materializa a través de las características físicas de sus componentes reales: calles, avenidas, plazas, etc., los cuales establecen el alcance espacial –el suelo ocupado– del sistema de espacios públicos de la ciudad.



Se puede decir que la pertenencia del suelo al sistema de espacios públicos *imprime carácter*, en el sentido que se tratará siempre de suelo no edificable, de titularidad y dominio públicos. Es el suelo que forma parte, por tanto, de la estructura que sustenta la permanencia de la ciudad como espacio social.

Sin embargo, como hemos visto, este suelo configurado en red de espacios públicos debe dar respuesta a diversas funciones, lo cual genera, a menudo, conflictos de utilización. Asimismo, cabe señalar que el sistema de espacios públicos tiene una configuración bastante estable frente al proceso de cambio permanente a qué están sometidas sus formas de utilización. En la ciudad es necesaria, por tanto, una gestión continua de la red de espacios públicos que vaya dando soluciones a los conflictos de utilización. Esta gestión expresará, en cada momento, una determinada filosofía de ciudad.



El espacio público adopta configuraciones muy diversas en la ciudad, aunque mantiene siempre la continuidad entre sus elementos. Su proporción en relación con la superficie de espacios parcelados puede ser muy variable.

En primer lugar, la gestión del espacio público se reflejará en regulaciones y normas de utilización; en segundo lugar, y de manera más comprometida, en el acondicionamiento y el tratamiento urbanístico más adecuados para las utilidades de los espacios que se desean proteger o priorizar.

Por eso, la ordenación urbanística tiene un primer cometido en la delimitación de los espacios que configuran un ámbito estructurado de suelo de uso público. Pero, después, tiene también el cometido permanente de irlos adecuando a las demandas que la ciudad va expresando, en función de los valores dominantes de sus sucesivas etapas históricas.

Los espacios parcelados

La característica esencial de los espacios parcelados es su compartimentación, la cual hace posible que cada parcela pueda, en principio, ser utilizada con independencia de lo que suceda en los espacios vecinos.



En un área urbana, la utilización de las parcelas comporta, la mayoría de las veces, la edificación. Por ello, el proceso de parcelación urbanística se orienta siempre a la edificación, y, por tanto, las parcelas se configuran de manera que sean adecuadas en forma y dimensiones para emplazar en ellas un determinado tipo de edificio: casas aisladas unifamiliares, casas plurifamiliares entre medianeras, naves industriales, etc.

La forma de los espacios privados y su relación con los espacios públicos comportan diferentes lógicas de parcelación.

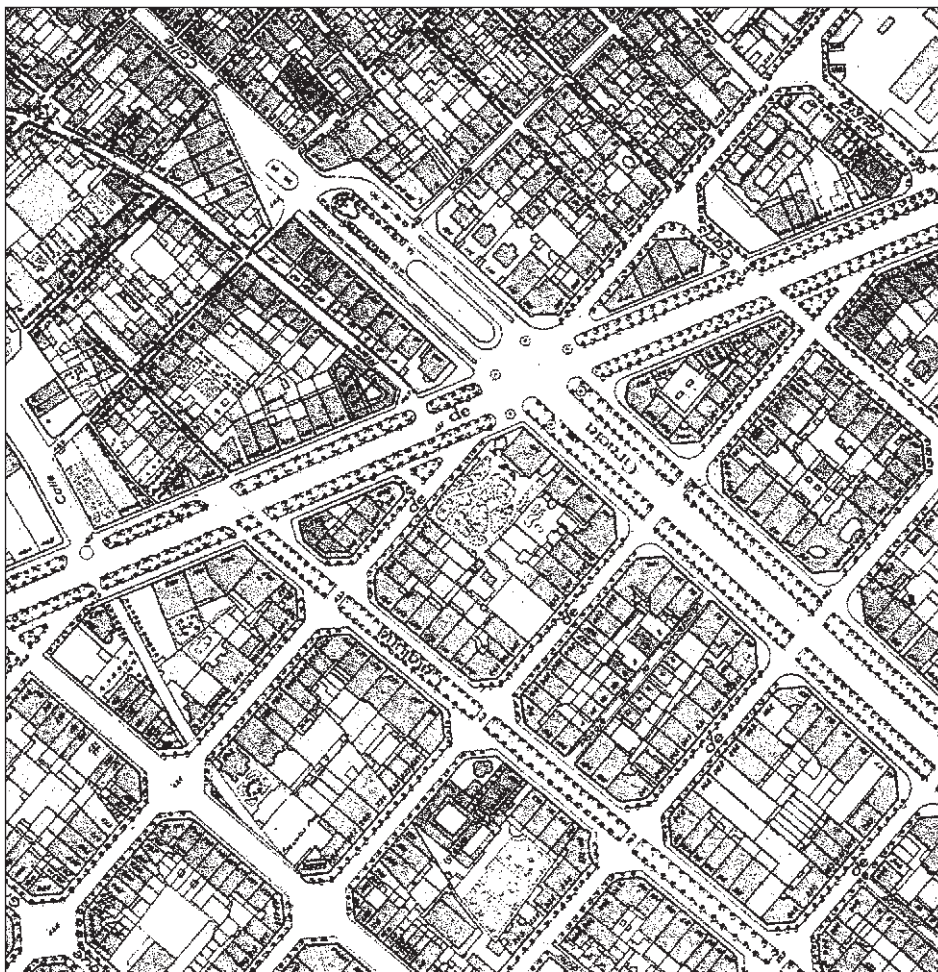


A lo largo de muchos siglos, los tipos de edificios que integraban las áreas urbanas eran, salvo los edificios públicos y representativos, bastante parecidos entre sí. Por este motivo, los espacios parcelados de las ciudades que se configuraron hasta mediados de siglo xix son bastante homogéneos, tanto en la manera de dividir el suelo como en la de edificar las parcelas. En la situación actual, en cambio, no se da esa homogeneidad. Desde el siglo xix, con la aparición de nuevos tipos de edificios residenciales o destinados a la industria y otras actividades, las formas de edificación urbana se han diversificado mucho.

Notemos que las parcelas se destinan tanto a la edificación privada como a la edificación pública. Por tanto, a diferencia de los espacios públicos, que tienen todos la misma titularidad, los espacios parcelados pueden ser suelos de titularidad privada –la mayoría– o suelos de titularidad pública, que suelen ser los que acogen los edificios más significativos, a menudo articulados con elementos singulares de la red de espacios públicos. La característica más específica de



estos espacios no es, pues, la titularidad, sino *el uso privativo que la compartimentación permite y la edificación facilitada*.



La forma de los espacios privados y su relación con los espacios públicos comportan diferentes lógicas de parcelación.

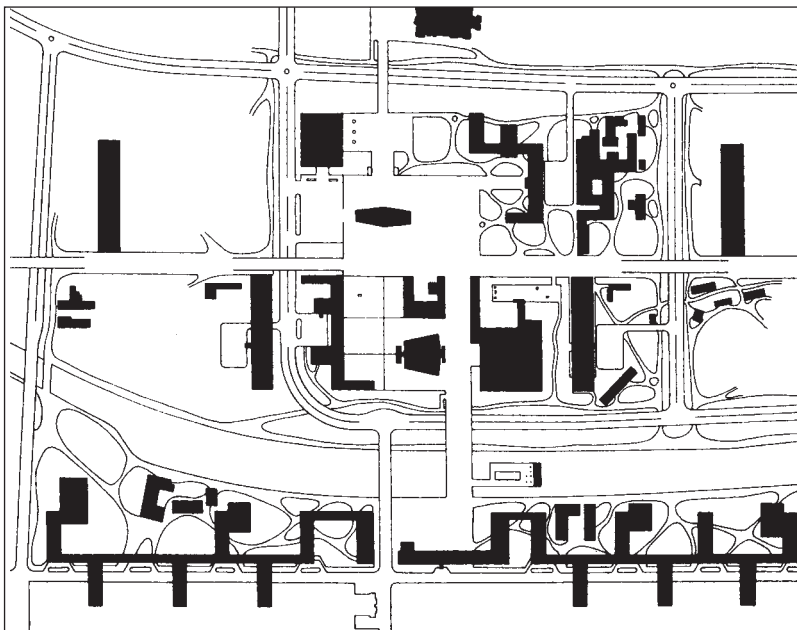
Entendemos por *tipologías edificatorias* las características que son comunes y definidoras de grupos de edificios, y que expresan determinadas formas de configurar el edificio y de ocupar la parcela.

En la ciudad actual, conviven muy diversas tipologías de edificios privados, como resultado de diferentes combinatorias de respuestas a requerimientos funcionales –vivienda, oficinas, industria, etc.– y formas de agrupación de los edificios –entre medianeras, aislados, por volumetrías, etc. Por este motivo, en la ciudad actual los tejidos tienen diversos grados de homogeneidad, en función de qué tipologías predominen en la edificación de los espacios parcelados.

En la ordenación urbanística, se establece la delimitación de los espacios parcelados que hay que mantener, reformar o crear, que se hace necesariamente de manera simultánea a la configuración de la red de espacios públicos. Sin embargo, en lo referente a los espacios parcelados, la ordenación urbanística añade,

además, *regulaciones específicas de cómo deben ser edificados y usados*. Las regulaciones, que se modulan espacialmente mediante la técnica de la zonificación, se orientan, en primer lugar, a la *edificación*, y su objetivo es establecer las referencias de ciudad –carácter del espacio urbano y del tejido construido– que ha de observar la arquitectura de cada edificio. Asimismo, estas regulaciones de la edificación comportan el establecimiento de un potencial edificatorio de la parcela, que constituye una referencia para el mercado del suelo. Las regulaciones garantizan también el valor de la parcela, en tanto que no podrán producirse situaciones imprevistas de congestión o afectaciones en los edificios por causa de los que se construyan en las parcelas vecinas.

Las tipologías edificatorias son determinantes en la configuración de la ciudad. Proyecto para Saint-Die de Le Corbusier y un fragmento de la ciudad de Parma (*Collage City*, de Colin Rowe).





En segundo lugar, las regulaciones se dirigen a los usos que se pueden desarrollar en las parcelas y los edificios. El sentido de estas regulaciones es establecer limitaciones a las actividades que puedan afectar negativamente el desarrollo de la actividad principal del área. A eso responde la frecuente limitación de las actividades industriales en áreas de carácter residencial, así como, la limitación de viviendas en áreas de carácter industrial. Asimismo, en ciertos casos, las regulaciones de usos pueden tener el objetivo más específico de proteger la permanencia de determinadas actividades en algún área, las cuales serían seguramente desplazadas por otras si se permitiera su libre implantación.

La regulación jurídica de los instrumentos urbanísticos

La ordenación urbanística se dirige a todo el espacio de la ciudad o, dicho de manera más precisa, a la totalidad del suelo del municipio. Hay suelo que forma parte de la red de espacios públicos, pero la mayor parte del suelo del municipio suele ser de propiedad privada, y no por ello la ordenación urbanística deja de incidir muy directamente en el mismo. En las áreas urbanas, determina qué edificios se pueden construir en las parcelas y a qué usos se pueden destinar, así como qué parcelas es preciso destinar a elementos públicos. En cuanto a las áreas rústicas del municipio, establece cuáles pueden ser objeto de procesos de urbanización y cuáles han de preservar su condición de rústicas. Constatamos, pues, que la ordenación urbanística que adopta una población tiene efectos importantes para cada uno de los propietarios del suelo y de los edificios.

La ordenación urbanística tiene también trascendencia para la actuación de otras administraciones distintas a la municipal que actúan también en el espacio del municipio, como las que construyen carreteras, ferrocarriles; las que se ocupan de la agricultura, la sanidad, la enseñanza, etc.

Por último, conviene señalar que la ordenación urbanística de un municipio puede afectar, asimismo, a los municipios vecinos en asuntos como las posibilidades de crecimiento urbano, la proximidad de determinados usos o elementos de infraestructura, etc.

A diferencia de los proyectos de construcción de edificios, que por grandes que sean están siempre referidos a un solar propiedad del promotor, vemos que los proyectos de ordenación urbanística suelen tener una trascendencia espacial bastante más amplia.

Desde sus orígenes, ha sido necesario, pues, dar un grado de cobertura legal a los proyectos de ordenación urbanística –los planes– que no se ha necesitado para otros tipos de proyectos. Se ha tenido que regular, fundamentalmente:

- Cómo y en qué medida la ordenación urbanística puede afectar y condicionar la utilización del suelo por parte de sus propietarios.
- Cómo se debe formular la ordenación urbanística para facilitar la participación de todos los interesados –propietarios o no–, tanto si se trata de personas privadas como de instituciones públicas.



- Cómo se debe producir la aprobación de la ordenación urbanística de cada municipio para garantizar la coherencia del desarrollo urbano en el territorio.

Por ello, desde el siglo XIX, con las leyes de ensanche, la regulación jurídica de la ordenación urbanística ha sido un aspecto importante del Derecho administrativo, que se ha reflejado en diversas leyes de régimen del suelo y de ordenación urbanística, las cuales han establecido básicamente:

- Las obligaciones y los derechos de los propietarios del suelo y de los edificios.
- Las diversas figuras y los instrumentos de la ordenación urbanística.
- Los procedimientos para la formulación y la ejecución de los planes urbanísticos.

En 1956, se aprobó la primera Ley del suelo con un tratamiento completo de las cuestiones de la ordenación urbanística.

Desde entonces, y en un proceso dialéctico entre la legislación y la práctica urbanística, se han ido sucediendo diversos textos legales, que se comentan en el anexo II. Se aprueban nuevas leyes de ámbito estatal en 1975, 1990, 1998 y 2007. Sin embargo, los diversos estatutos de autonomía que se fueron aprobando desde el año 1979 otorgaron las competencias de ordenación y gestión urbanística a las comunidades autónomas, lo cual motivó la progresiva aparición de legislación autonómica en materia de urbanismo. A partir de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, que anuló la mayoría de los preceptos de la Ley de 1990 (TR 1992) por invadir competencias autonómicas, se generalizó la producción legislativa urbanística de las comunidades autónomas, mientras que el Estado limitó sus nuevas leyes –1998 y 2007– al régimen del suelo y a las valoraciones, y evitó incidir en la temática estrictamente urbanística. Conviene recordar, sin embargo, que las delimitaciones entre estas materias son siempre imprecisas y frecuente motivo de litigios competenciales.

En Cataluña, el marco jurídico de la actividad urbanística es el texto refundido de la Ley de urbanismo (DL 1/2010).¹

Los deberes y los derechos de la propiedad

Es imprescindible que la legislación establezca determinados deberes para hacer efectivo el cumplimiento, por parte de los propietarios, de las regulaciones que establece la ordenación y para ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de ésta. Por otra parte, el reconocimiento de determinados derechos establece los límites de la actuación de los agentes públicos –y también privados– en lo que concierne a la afectación de las propiedades de otros.

Los deberes y los derechos de los propietarios del suelo varían según la *situación de los terrenos en relación con la ciudad* y en función de su *proyecto de desarrollo, expresado por el planeamiento urbanístico*, que establece a tal efecto diferentes regímenes de suelo.



En aquellas partes del término municipal donde ya se produjo el proceso de urbanización y las parcelas han alcanzado el carácter de solares edificables –la ciudad consolidada–, los propietarios tienen el derecho a edificar, de acuerdo con las condiciones y los límites que establezcan las normas urbanísticas y las ordenanzas de edificación.

En el caso de que las parcelas no hayan alcanzado la condición de solar porque les falte parte de la urbanización necesaria, los propietarios tienen la obligación de costear esta urbanización, la cual tendría que ejecutarse previamente o simultáneamente a la edificación.

Si los terrenos de un propietario se encuentran en un suelo ya urbano pero el planeamiento los destina a un uso público incompatible con la edificación privada, el propietario tendrá derecho a ser expropiado y a que se le abone el justiprecio de dichos terrenos.

Las novedades más interesantes que la legislación del suelo y del urbanismo ha ido introduciendo se refieren a los suelos que la ordenación incorpora a *ámbitos de transformación urbanística*, tanto si se trata de áreas de la ciudad existente que es preciso reformar profundamente, como de áreas de suelo rural que han de ser urbanizadas.

En estos casos, las legislaciones establecen la obligatoriedad solidaria de todos los propietarios que formen parte de un área de suelo que se transforme, de ceder todo el suelo necesario para configurar la red de espacios públicos y también el suelo correspondiente a las parcelas para determinados edificios de interés público y colectivo. Asimismo, han de costear la urbanización y los servicios necesarios. Los derechos consisten en la atribución, por parte de la ordenación urbanística, de un determinado potencial de edificación proporcional a la extensión de la propiedad, que se distribuirá entre los solares edificables resultantes de la transformación urbanística.

La legislación del Estado –L75 y L98– estableció como obligación adicional la cesión a la Administración pública de un cierto porcentaje de dicho potencial de edificación.

En las áreas de transformación, la legislación otorga a los propietarios el derecho a desarrollar el correspondiente proceso urbanístico con las condiciones fijadas por el plan, pero asimismo establece la obligación de los propietarios de incorporarse al proceso cuando sea promovido por la Administración o, bajo determinadas condiciones, por otros promotores privados.

Cabe señalar también que, en las operaciones de transformación urbanística, el derecho a edificar se puede convertir también en una obligación si el instrumento que la regula establece plazos máximos para la edificación de los solares resultantes.

Finalmente, los propietarios de terrenos rústicos, que la ordenación urbanística no prevé que deban ser objeto de urbanización, tienen el derecho de disfrutar de sus fincas conforme a su condición de rústicas, observando las normas relativas a la conservación del paisaje y los elementos naturales que se señalen. Estos terrenos, pues, quedan excluidos del concepto jurídico de propiedad urbana.



Los agentes urbanísticos y territoriales

En la formulación y el desarrollo de proyectos urbanísticos, participan diversos tipos de agentes públicos y privados.

Entre los agentes públicos, cabe señalar, en primer lugar, el *ayuntamiento*, que tiene los cometidos más determinantes en relación con el espacio de la ciudad–municipio, en tanto que es quien formula la ordenación urbanística del ámbito municipal, lleva a cabo actuaciones para su desarrollo y vigila para que las acciones que desarrollan los demás agentes –en especial, los privados– se ajusten a la ordenación urbanística. Otras *administraciones locales*, como las diputaciones o los consejos comarcales, pueden colaborar con los ayuntamientos en estas tareas, en especial cuando se trata de formular un planeamiento urbanístico que comprenda varios municipios.

La *Administración autonómica* tiene la función principal de preservar la coherencia del desarrollo territorial, fomentar actividades y proteger espacios desde el punto de vista del interés territorial general, y por este motivo ejerce un control lógico de los proyectos de ordenación urbanística de los municipios mediante la aprobación definitiva de los planes municipales y sus modificaciones.

La Administración superior –primero, el Estado, y después, la Administración autonómica– ha venido ejerciendo también el control estricto sobre los planes que desarrollan el plan municipal. Desde la L90, y posteriormente en Cataluña con la L05, este criterio se ha ido restringiendo y aplicando sólo a municipios con el planeamiento municipal todavía no adaptado a los requerimientos de la ley vigente, si bien en los casos en los que la aprobación definitiva es municipal se requiere un informe preceptivo previo del órgano autonómico.

Por otra parte, la Administración autonómica tiene, en cualquier caso, un papel muy importante en el desarrollo urbanístico de los municipios, en tanto que agente principal en la creación de los equipamientos básicos: sanitarios, asistenciales, docentes, etc., y en la provisión de infraestructuras territoriales: carreteras, saneamiento, ferrocarril, etc. Asimismo, la Generalitat de Catalunya se ha dotado de instrumentos de actuación más directa en la formación de nuevas áreas urbanas, como es el Institut Català del Sòl, que complementa y –a veces, sustituye– la tarea que en este sentido deben desarrollar las administraciones locales y los agentes privados.

La Administración del Estado, mediante el ejercicio de sus competencias sectoriales –carreteras estatales, red estatal de ferrocarriles, etc.–, interviene en la configuración del territorio y de las áreas urbanas afectadas por estas infraestructuras y tiene, por tanto, a veces, un papel determinante en la definición y el desarrollo de algunos proyectos urbanísticos que pueden resultar de gran trascendencia para la ciudad.

Cabe señalar aquí el valor jurídicamente prevaleciente que tienen los proyectos de los departamentos sectoriales del Estado y la Generalitat: carreteras, ferrocarriles, obras hidráulicas, etc., frente a la ordenación urbanística vigente, la cual, en su caso, deberá ser adaptada por cada ayuntamiento con la incorporación del proyecto sectorial de que se trate. Sin embargo, será siempre deseable, en



estos casos, una colaboración entre administraciones que facilite la coherencia entre los objetivos sectoriales del proyecto y los más generales, aunque locales, de la ordenación urbanística.

En último lugar, pero no por ello menos importante, tenemos que referirnos a los *agentes privados*, a los cuales la legislación del urbanismo ha reconocido desde siempre en nuestro país la capacidad de desarrollar proyectos de creación o reforma de áreas urbanas coherentes con la ordenación urbanística aprobada. Por tanto, los agentes privados pueden proponer proyectos a la Administración municipal, que han de ser aprobados si se ajustan a las determinaciones de la ordenación urbanística del municipio.

Durante largo tiempo, se ha asociado esta capacidad de acción a la titularidad del suelo del área de actuación, y por eso la legislación se refiere a los propietarios al establecer los deberes y los derechos correspondientes. En los últimos tiempos, y en concreto después de la Ley de la Comunidad Valenciana de 1994, se ha tendido a distinguir más claramente la figura del propietario del suelo y la del promotor urbanístico como agente profesional, al cual, de manera más explícita, se le reconocen capacidades de actuación sobre terrenos de otros titulares cuyo desarrollo urbanístico el ayuntamiento juzgue conveniente.

Es necesario mencionar también, en una cierta perspectiva de futuro, la importancia creciente que pueden tener las directivas y los acuerdos de la Unión Europea en los proyectos territoriales. Documentos como el *Esquema territorial europeo* (ETE) pueden tener efectos indirectos en las opciones de ordenación territorial, si las ayudas europeas para el desarrollo de proyectos se condicionan a su observancia. Por otra parte, acuerdos de protección de determinadas áreas naturales como los lugares de interés comunitario (LIC) y las zonas de especial protección de las aves (ZEPA), que se integran en la Red Natura 2000, comportan limitaciones concretas e importantes a los usos y las posibilidades de transformación del territorio.

Municipio y proyecto de ciudad

El municipio ha sido siempre el espacio básico para la ordenación urbanística. El término municipal, como ámbito claramente delimitado, y el ayuntamiento, como representación de la colectividad que allí vive y ente de gobierno de este espacio, son instituciones de larga tradición histórica y fuerte arraigo en nuestro país.

La formulación de la ordenación urbanística en el ámbito municipal ha tenido, pues, desde su origen, sólidos argumentos:

- Los municipios eran unidades territoriales polarizadas –salvo excepciones– en un área o núcleo urbano, respecto del cual el resto del término municipal constituía un espacio funcionalmente asociado, destinado a actividades rurales, y una reserva de suelo para la extensión del área urbana.
- Los municipios han sido el ámbito de una colectividad que allí vivía y, mayoritariamente, que allí trabajaba, cuyo topónimo daba una referencia geográfica y una señal identitaria como grupo humano.



El término municipal, que representa un espacio de identificación colectiva y el ámbito competencial de la ordenación urbana, suele estar sometido, sin embargo, a intensas relaciones con el entorno.



- El ayuntamiento es una institución directamente emanada de la colectividad residente y, por tanto, que tiene la capacidad de ejercer un gobierno con más proximidad y atención a los intereses de los ciudadanos que viven en el municipio



Sin embargo, hemos de aceptar que estos argumentos han perdido, hoy en día, parte de su fuerza, en lo que se refiere a la identificación entre municipio y ciudad.

- El espacio municipal no siempre está configurado de una manera tan clara, y sólo en las poblaciones pequeñas se mantiene una configuración polarizada núcleo urbano–entorno rural. En los municipios que han experimentado crecimientos importantes en las décadas pasadas, las áreas urbanas son poco unitarias y, en muchos casos, establecen continuidades con las de los municipios vecinos, difíciles de diferenciar visualmente.
- La colectividad municipal suele mantener únicamente el significado de colectividad residente, ya que las actividades laborales, docentes o de tiempo libre de buena parte de los habitantes del municipio se desarrollan en ámbitos mucho más amplios.
- El ayuntamiento, pese a que no haya perdido ninguna legitimidad como institución, sino al contrario, se encuentra mucho más implicado en una red compleja de decisiones de administraciones sectoriales y de iniciativas de agentes privados exteriores, que sin duda afectan a su proyecto urbanístico.

Deducimos de estas consideraciones una cierta relativización, en bastantes casos, de la identificación entre espacio municipal y ciudad, en tanto que ésta puede alcanzar, en realidad, ámbitos mucho más amplios y más complejos. Esto implica, con relación a lo que estamos tratando, la conveniencia de prestar la debida atención a otros niveles de proyecto. Por una parte, los que abordan la ordenación urbanística en un ámbito territorial mayor, aunque también algunos proyectos de carácter más sectorial pueden ser especialmente trascendentes a la hora de estructurar urbanísticamente la extensa y poco vertebrada ocupación urbana que tenemos en el territorio.

El plan de ordenación urbanística municipal²

El plan de ordenación del municipio es el instrumento urbanístico por excelencia, en la medida que pretende la definición del proyecto general de las ciudades, villas o pueblos, a partir de la consideración de las diversas situaciones y circunstancias que se dan en su entorno espacial.

Es, por otra parte, una clase de plan al cual hay que reconocer una larga trayectoria histórica –planos de fundación, planos geométricos, planos de alineaciones, proyectos de ensanche, etc.–, que ha ido configurando y perfilando un instrumento bastante estable y, sin perjuicio de otras mejoras posibles, bastante perfeccionado.

Aunque no es correcto hacer una plena identificación entre municipio y ciudad –de hecho, los planes de ordenación urbanística pueden comprender ámbitos de varios municipios,– estos planes son fundamentalmente instrumentos de ordenación del espacio municipal y, por tanto, su trascendencia en la ordenación urbanística del territorio es debida al papel principal que los ayuntamientos tienen en esta materia. Cabe subrayar que, pese a que complejidad del territorio actual



requiere además otros instrumentos, los planes municipales son insustituibles, debido a la importancia de la relación entre término municipal, colectividad urbana y ayuntamiento, aún vigente.

Se trata, pues, de instrumentos que, pese a lo difuminado de la realidad perceptible, se basan en la existencia de un espacio de proyecto concreto, una colectividad específica como destinataria y una institución de gobierno indiscutible.

Plan general de ordenación urbana de Mollet, 1982.



El plan define la ordenación urbanística del municipio mediante las determinaciones siguientes:

- a) La diferenciación del suelo del municipio en tres clases básicas o regímenes (urbano, urbanizable y no urbanizable), que comportan la atribución de diferentes derechos y deberes a sus propietarios, y el establecimiento de diferentes tipos de regulaciones en cuanto a los usos y las edificaciones.
- b) La definición de la estructura general de la ordenación del municipio, compuesta por los elementos del sistema de comunicaciones (vialidad, ferrocarril, etc.), de equipamientos (sanitario, docente, deportivo, etc.) y de espacios libres públicos.
- c) La programación de las actuaciones, en especial las relativas al suelo urbanizable, que debe ser objeto de desarrollo.
- d) La adopción de medidas de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza, el paisaje y los elementos y conjuntos de interés histórico-artístico.
- e) La indicación de las circunstancias en las que procede su revisión.



Esta formulación básica que se deriva de la L75 ha sido sustancialmente recogida por las diversas legislaciones autonómicas posteriores, que se han mantenido bastante fieles a este modelo, en especial en lo referente a los apartados *a*, *b* y *d*, aunque con algunas variantes y matizaciones.

El aspecto menos logrado de esta definición es el del apartado *c*, en que se asocia la formulación del plan general al establecimiento de una programación temporal de actuaciones.

La experiencia ha verificado la inconveniencia de asociar la definición de la ordenación urbanística, que suele ser de costosa concreción y que tiene, en principio, una voluntad de estabilidad, con la programación temporal de actuaciones, que está sujeta a condicionamientos externos (recursos, prioridades políticas, etc.) que pueden tener significativas variaciones a lo largo del tiempo.

Por eso, en los planes se ha distinguido, en la práctica, entre aspectos de un valor normativo fuerte, que son los determinantes de la ordenación urbanística –*a*, *b* y *d*– y otros –*c*– que tienen sólo un valor programático en lo referente a la actuación de la Administración.

Siguiendo en esta línea, más recientemente se ha apuntado a la separación clara entre el *proyecto de ordenación física* de la ciudad y el *programa de actuación*, que tendrían que tener diferentes procedimientos de formulación y períodos de vigencia.

Asimismo, y en cuanto al proyecto de ordenación física, convendrá avanzar en la distinción entre las determinaciones de valor permanente y las que son opcionales o cambiantes, en función de los diferentes escenarios.

Planes urbanísticos y planes territoriales

Los planes urbanísticos, los planes territoriales y también los denominados planes estratégicos tienen como objetivo común el proyecto del espacio social, aunque desde enfoques distintos. Es preciso subrayar que no son instrumentos sustitutivos unos de otros, sino compatibles y complementarios.

Los *planes urbanísticos* son los que tienen más historia y una metodología más consolidada. Son los planes que están directamente encaminados a ordenar la ciudad o, más genéricamente, el espacio urbano. Son instrumentos que, desde el siglo XIX han sido regulados por una legislación específica.

Son, asimismo, instrumentos de efectos directos sobre el destino del suelo y sus posibilidades de utilización por los entes privados y son, por tanto, instrumentos imprescindibles para cualquier acción de desarrollo urbano, incluso para acciones tan elementales como la edificación de los solares.

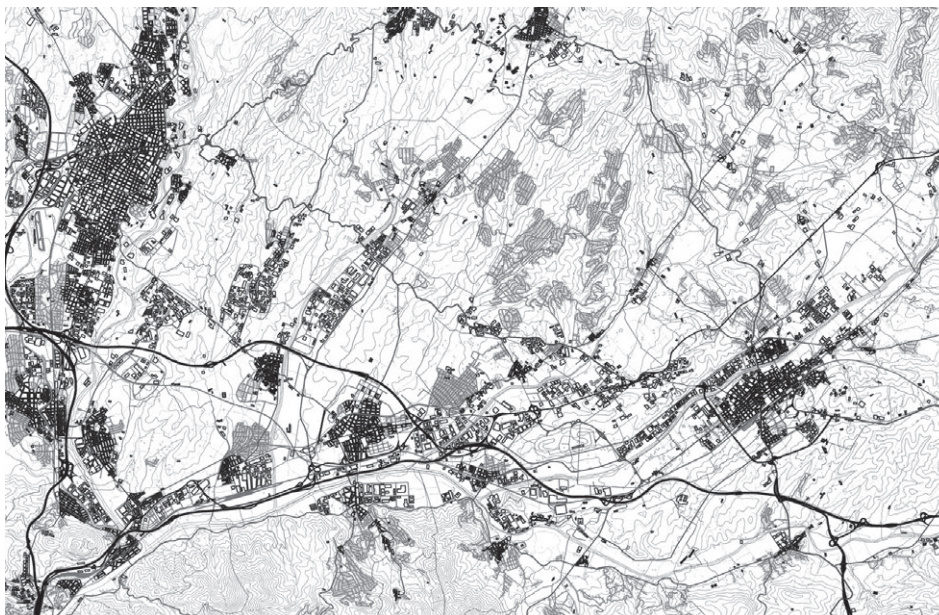
En la acepción de *territorial* como calificativo expresivo de un alcance global de todos –o la mayoría– los aspectos comprendidos en un ámbito del territorio, frente al significado de *sectorial* como expresión que se refiere sólo a un componente de la realidad física, se puede decir que la mayoría de los planes urbanísticos tienen también carácter territorial, tanto si su ámbito es todo el municipio,

como si es un área parcial del mismo. De hecho, el ayuntamiento es una administración de carácter territorial, y cabe subrayar que los *planes urbanísticos* son fundamentalmente *los planes propios del espacio municipal*, por lo que son los ayuntamientos –o, más ampliamente, las administraciones locales– los entes idóneos para su formulación y gestión.

Sin embargo, cuando utilizamos el concepto de *plan territorial*, nos referimos a un instrumento de ámbito superior, que tiene por objeto regular las acciones en una extensión amplia del territorio, y dar pautas para los planes urbanísticos de los municipios comprendidos en su ámbito.

Cabe recordar, sin embargo, que antes de la regulación legal de los planes territoriales, desde los planes urbanísticos ya se había abordado la superación del término municipal para tratar los problemas de ordenación de las ciudades más dinámicas en relación con su entorno. Se trata de los planes urbanísticos plurimunicipales, también denominados *planes metropolitanos* cuando se referían a aglomeraciones urbanas formadas en torno a una metrópolis importante, como fue el caso de los planes del área de Barcelona de 1953 y de 1976.

Los territorios complejos requieren instrumentos de ordenación de ámbito suficiente.



Los planes metropolitanos se utilizaron también en varias áreas europeas. Fueron casos bastante conocidos los de las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial: Londres, Copenhague, Milán, etc. Hay que decir, sin embargo, que estos planes tenían unos tipos de determinaciones de carácter más estructural y menos directamente normativo que nuestros planes urbanísticos.

Este tipo de planeamiento bastante estructural, que busca en el territorio la solución a los problemas que no puede resolver en el ámbito de las ciudades, recibió en Estados Unidos, en el primer tercio del siglo pasado, el nombre de *Regional Planning*, y fue Nueva York uno de los lugares donde primero se ensayó. Dentro



de esta corriente ideológica hay que inscribir el denominado *Plan de distribución en zonas del territorio catalán* (1932), promovido por la Generalitat de Catalunya durante la República.

En España, las leyes urbanísticas del Estado, desde 1956 hasta 1992, fueron proponiendo diversos instrumentos de planeamiento de escala territorial: *plan nacional de urbanismo*, planes provinciales y planes directores territoriales de coordinación, los cuales fueron escasamente utilizados.

La causa de la escasa utilización de los planes territoriales en un período de gran expansión como el vivido desde los años cincuenta es, probablemente, que estos instrumentos no han sido imprescindibles para actuar desde la óptica de los objetivos a corto plazo. Mediante los planes urbanísticos que comprenden el ámbito completo de cada término municipal y los proyectos sectoriales de carreteras y otras infraestructuras, es posible actuar en cualquier punto del territorio, si bien con escasas garantías de que a escala territorial el resultado sea coherente, como puede comprobarse en el proceso de ocupación de suelo que se ha registrado en muchas partes del territorio europeo y, en concreto, en Cataluña.

La creación de las administraciones autonómicas en España a partir de 1980 ha comportado la transferencia a las mismas de las competencias de ordenación territorial. El planeamiento territorial adquiría así un cierto valor de acto de afirmación de cada comunidad autónoma. En consecuencia, las diversas comunidades se dotaron de figuras de planeamiento territorial, mediante leyes específicas –como en Cataluña, con la Ley de política territorial de 1983–, o bien potenciando este capítulo dentro de las leyes urbanísticas propias que fueron promulgando.

La Ley de política territorial de Cataluña define los dos tipos de figuras clásicas: los *planes territoriales* propiamente dichos, con un alcance global de los diversos aspectos comprendidos en un ámbito territorial, y los *planes territoriales sectoriales*, que se refieren a un aspecto concreto del territorio: carreteras, espacios protegidos, saneamiento, etc. Los planes territoriales propiamente dichos son el *general* –de toda Cataluña– y los *parciales* –de cada una de las siete áreas en las que se dividió Cataluña a tal efecto. Posteriormente, una modificación de la Ley de política territorial creó los *planes directores territoriales*, absolutamente flexibles en su contenido y ámbito. Cabe señalar que la Ley de urbanismo de Cataluña define también un instrumento de alcance territorial con una denominación parecida: los *planes directores urbanísticos*, también de carácter opcional y flexibles en contenido y ámbito, pero con una capacidad de incidencia bastante más directa en los planes municipales.

Planes estratégicos y agendas 21 locales

El denominado *planeamiento estratégico de municipios*, e incluso de comarcas, ha sido una modalidad bastante utilizada en Cataluña desde principios de los años noventa. Los planes estratégicos fueron, inicialmente, planes de los que se dotaban grandes empresas y corporaciones privadas para orientar su política de producción y de mercado. La filosofía de estos planes –formulación participativa y propuestas sintéticas– fue utilizada por algunas ciudades americanas en los años ochenta.



La adopción de este concepto en Cataluña se inicia con el primer Plan estratégico económico y social Barcelona 2000, de 1990, que aportó una metodología de elaboración de estos instrumentos, en la cual cabe destacar la provisión de fórmulas de participación de las diversas entidades representativas de la ciudad, en un proceso que comprende la definición de los *objetivos* de la ciudad, de las *líneas de acción* que es preciso desarrollar y de las *medidas* concretas necesarias para alcanzarlos.

Una vez formulado el plan, el proceso se completa con una tarea de seguimiento, que permite mantener vivos los procedimientos de participación –consejos, comisiones, etc.– organizados para su formulación.

En primer lugar, cabe señalar que los planes estratégicos son de enfoque mucho más amplio que los planes urbanísticos y territoriales, en tanto que en sus objetivos y medidas se incluyen numerosos aspectos de carácter económico y social que no tienen una concreción directa en forma de propuestas de utilización física del espacio. Estos planes pueden, asimismo, referirse a ámbitos territoriales y competenciales muy diversos.

Los planes estratégicos no están regulados jurídicamente y sus propuestas no son vinculantes, pero tienen el valor que les da ser la expresión de los objetivos y las propuestas de una colectividad urbana o territorial. Este valor dependerá, lógicamente, del peso político de las instituciones públicas y privadas participantes en la elaboración de cada plan.

Por esta razón, el denominado *planeamiento estratégico* puede tener una buena relación de *complementariedad con el planeamiento urbanístico o el territorial*, sin perjuicio de que estos tengan que hacerse siempre también con sentido estratégico. Un plan estratégico previo a la formulación de un plan de ordenación urbanística municipal aportará a este los objetivos y los criterios expresados por las instituciones y la sociedad civil, que habrá que tener en cuenta para la elaboración del plan de ordenación urbanística. Un *plan estratégico de elaboración simultánea* a la redacción de un plan de ordenación urbanística municipal proporciona los necesarios mecanismos de participación a las entidades representativas de la ciudad, de modo que pueda alcanzarse la deseable coherencia entre ambos instrumentos.

Un *plan estratégico que se elabora con posterioridad* a la redacción del plan urbanístico municipal señalará las prioridades a tener en cuenta a la hora de desarrollarlo.

Por tanto, se debe rehuir el falso dilema: planes estratégicos o planes urbanísticos. La posición correcta sería la que propugna los planes urbanísticos –imprescindibles–, los planes estratégicos –muy convenientes– y también los planes territoriales –urgentes para asegurar el deseable nivel de coherencia del territorio a largo plazo.

Tanto en el planeamiento de base física –urbanístico y territorial– como en el denominado estratégico, han ido tomando fuerza, especialmente desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), las evaluaciones y propuestas de carácter medioambiental.



Asimismo, posteriores acuerdos internacionales (Carta de Ålborg de 1994, Plan de Acción de Lisboa de 1996, etc.) han subrayado el papel de las ciudades y las administraciones locales en el desarrollo sostenible, en la triple vertiente económica, social y ecológica.

Esta progresiva sensibilización sobre la sostenibilidad del planeta ha acentuado los criterios que en esta línea deben adoptar los planes urbanísticos y territoriales, y asimismo ha propiciado la aparición de un nuevo tipo de instrumento: *las agendas 21 locales*.



En la redacción del Plan general de ordenación urbana de Lleida, 1998, se desarrolló paralelamente un proceso de planeamiento estratégico que facilitó la participación ciudadana en el proyecto de ciudad.

De hecho, se podría decir que las A21 locales se aproximarían bastante a unos planes estratégicos que complementarían sus componentes económico y social con una fuerte presencia de los componentes de carácter ambiental.

La estructura de las A21 locales propuesta por la Diputación de Barcelona comprende la diagnosis, el plan de acción ambiental y el Plan de participación. La finalidad es propiciar la consolidación de una metodología técnica y también participativa en el tratamiento conjunto de las diversas variables ambientales que afectan un territorio.

En todo caso, cabe añadir que desde la Directiva 2001/42/CE de la Comisión Europea, la evaluación ambiental es una exigencia de buena parte de los planes de urbanismo y, muy especialmente, de los planes de ordenación urbanística municipal. La legislación ambiental del Estado y de Cataluña³ establecen los contenidos y procedimientos de esta evaluación, que integra directamente las variables ambientales en las propuestas urbanísticas.



Los planes territoriales parciales en Cataluña

De acuerdo con la Ley de política territorial de 1983, en 1995 se aprobó el Plan territorial general de Cataluña, que, si bien por lo demás no era propositivamente muy ambicioso, establecía que el planeamiento territorial debería desarrollarse mediante planes territoriales parciales referidos a siete ámbitos, que determinó: Alt Pirineu i Aran, Àmbit Metropolità de Barcelona, Camp de Tarragona, Comarques Centrals, Comarques Gironines, Ponent (Terres de Lleida) y Terres de l'Ebre.

En 2001, se aprobó el primero de estos planes –el de Terres de l'Ebre– y, en el período 2004–2010, mediante el Programa de Planeamiento Territorial (PPT) creado por la Generalitat de Catalunya, se han elaborado y aprobado los otros seis y se ha revisado el de Terres de l'Ebre, para adaptarlo a la metodología y un lenguaje propositivo comunes que el Programa ha adoptado.

La existencia de un planeamiento territorial con voluntad propositiva en todo el ámbito de Cataluña constituye una referencia necesaria e inexcusable para el planeamiento de ordenación urbanística municipal. Para asegurar la consideración de los planes urbanísticos hacia el planeamiento territorial, práctica que evidentemente no formaba parte de nuestras tradiciones, los propios planes territoriales y también la legislación ambiental más reciente han establecido la obligatoriedad de elaborar informes sobre el cumplimiento de las directrices de planeamiento territorial por parte de los planes de ordenación urbanística municipal desde su fase de avance.

El contenido de los planes territoriales parciales vigentes se ha establecido en tres capas o sistemas de determinaciones principales, que dan respuesta a lo que establece la Ley de política territorial respecto al mismo. En relación con el alcance normativo de estas determinaciones, la mencionada ley dice claramente que los planes territoriales parciales han de establecer “las determinaciones para la planificación urbanística”, lo cual permite sustentar el valor vinculante, y no simplemente indicativo, que las propuestas de planes territoriales parciales pueden tener, sin perjuicio de que el propio plan pueda administrar esta capacidad expresando sus propuestas mediante normas, directrices, recomendaciones o argumentos, según su naturaleza y alcance.

Los tres sistemas de determinaciones de los planes territoriales parciales se refieren a:

- Espacios abiertos
- Asentamientos
- Infraestructuras de movilidad

Espacios abiertos: Este sistema de denominaciones comprende todo el suelo clasificado como no urbanizable por el planeamiento urbanístico vigente. El plan territorial distingue, en este ámbito, el *suelo de protección especial*, el de *protección territorial* y el de *protección preventiva*, y a través de estas categorías establece una gradación de su protección en relación con sus posibilidades de urbanización o de implantación de usos admitidos en suelo no urbanizable. El *suelo de protección especial*, que garantiza una red territorial de espacios de



interés natural, queda excluido de cualquier opción de urbanización, salvo la correspondiente a pequeños crecimientos en continuidad con las áreas urbanas existentes. Dentro del *suelo de protección territorial*, se distinguen los subtipos de *interés agrario y/o paisajístico*, de *protección de corredores de infraestructuras* y de *potencial interés estratégico*, siendo los dos primeros también altamente restrictivos con respecto a las opciones de urbanización, mientras que el tercero constituye una reserva para transformaciones que justifiquen un suficiente valor territorial, ya sea por su papel estratégico o por su interés supramunicipal. El *suelo de protección preventiva* es aquel que, sin menoscabo de su condición de no urbanizable, no posee valores intrínsecos o de localización que lo hagan merecedor de mayores grados de protección. En cualquier caso, no hay que interpretar en modo alguno que el suelo de protección preventiva sea candidato a ser suelo urbanizable. Las posibilidades de urbanización las regula el sistema de asentamientos, como se explica a continuación.

Asentamientos: El planeamiento territorial aprobado ha adoptado los criterios de compacidad, reforzamiento de la estructura nodal de los núcleos y valoración del patrimonio urbanístico que son las localizaciones históricas, entre otros, los cuales fundamentan las estrategias propuestas en relación con los asentamientos urbanos. La variable urbanística sobre la que inciden principalmente los planes territoriales es la *extensión urbana*, al entender que el proceso de cambio de rural a urbano que ésta comporta es el aspecto urbanístico de mayor relevancia territorial. Así, los planes distinguen aquellos núcleos o áreas que son candidatos a aumentar su significado como polaridad territorial y cuya extensión se propicia, de aquellos cuya extensión urbana no debería ir más allá de determinada proporción con respecto a su realidad física y de aquellos que admitirían únicamente las pequeñas extensiones integrables morfológicamente en su configuración actual.

Cabe añadir que los planes territoriales son, en principio, restrictivos con relación a la creación de nuevas *áreas especializadas* –urbanizaciones, polígonos industriales, áreas comerciales– aisladas y a la extensión de las existentes, la cual solo se puede producir a través de las vías que los planes establecen y está condicionada al respeto de la lógica general de la ordenación territorial propuesta.

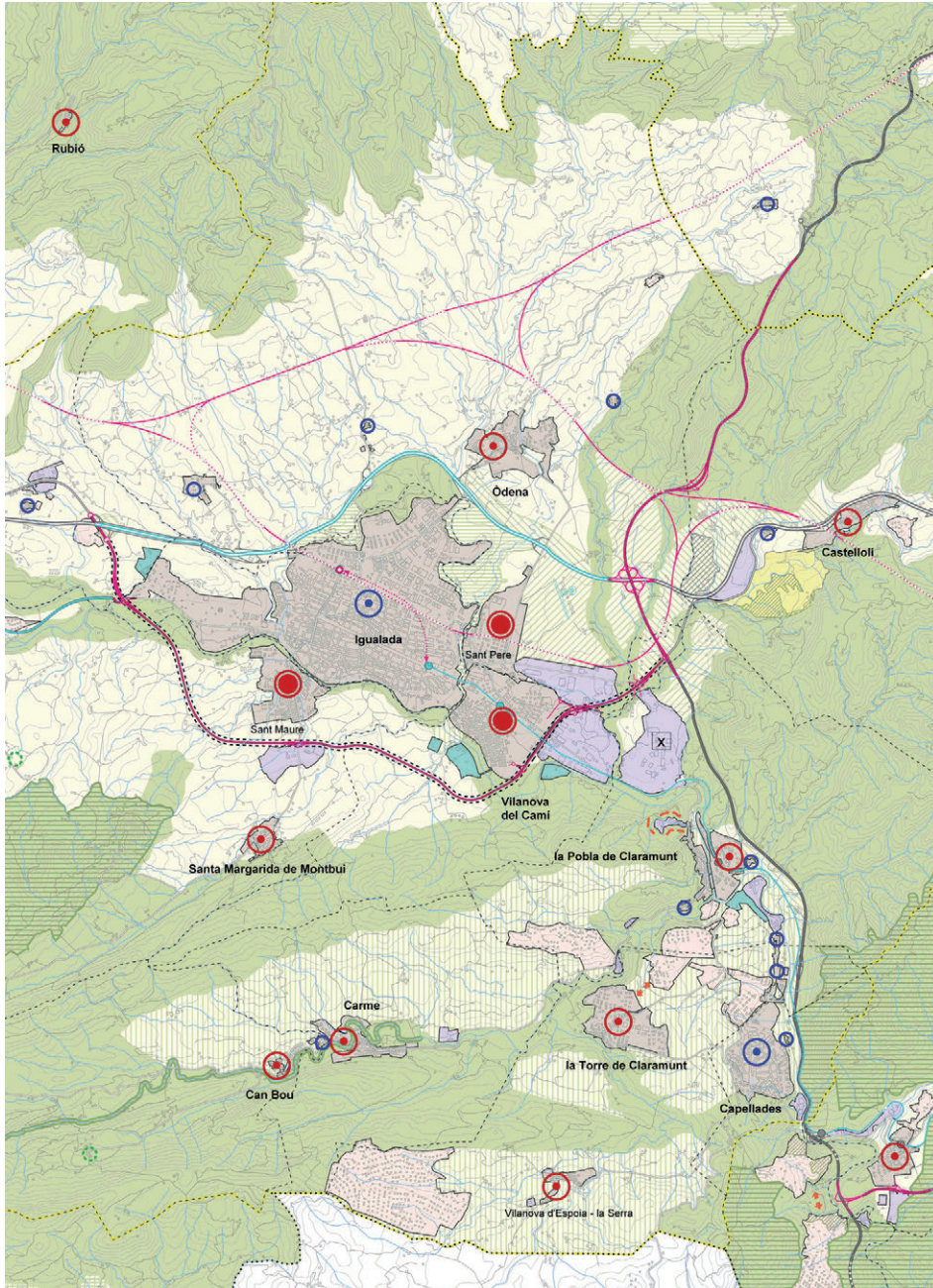
Infraestructuras de movilidad: En coherencia con el planeamiento sectorial, los planes territoriales contienen propuestas viarias y ferroviarias y, en menor medida, portuarias y aeroportuarias, que son parte sustancial del modelo territorial que se propone. Hay que aceptar que, en esta materia, las determinaciones de los planes territoriales parciales tienen un rango de vinculación menor, dadas las características, los procedimientos y las competencias propias del diseño, la ejecución y la explotación de las infraestructuras. Asimismo, los planes territoriales parciales adoptan, en estas materias, distintos matices de expresión gráfica de las propuestas, entendiendo que, en los casos de mayor precisión de trazado, la vinculación es únicamente que ese trazado sea una de las alternativas del correspondiente estudio informativo y que, en su caso, deba justificarse su desestimación.

De esta sucinta explicación del contenido de los planes territoriales parciales, se desprende con suficiente claridad que el planeamiento de ordenación urba-



nística municipal del que tratan los capítulos de este libro ha de ser, en algunos aspectos sustanciales de su contenido, coherente con las normas, directrices y recomendaciones que el planeamiento territorial establece. A modo de breve recordatorio resumen, cabe señalar que los planes urbanísticos municipales, y también los directores, deben estar especialmente atentos a lo establecido en los planes territoriales parciales, en los siguientes aspectos:

Fragmento del Plan territorial parcial de las Comarques Centrals.





Ordenación del suelo no urbanizable, que debe tener la necesaria coherencia con los grados de protección especial, territorial y preventiva.

Propuestas de suelo urbanizable, que deben ser acordes con las estrategias establecidas para las áreas urbanas y los núcleos del municipio.

Tramos de infraestructuras territoriales contenidos en el término municipal, que deben incorporar la propuesta del plan territorial, salvo que mediante los instrumentos sectoriales pertinentes se hubiera ya concretado otra alternativa.

Cabe señalar, finalmente, que si bien la coherencia entre las determinaciones de los instrumentos urbanísticos y territoriales es absolutamente exigible, también es altamente recomendable que la superposición de planes no acabe produciendo confusión. Éste es un peligro cierto en la ordenación del suelo no urbanizable y en la definición de trazados de infraestructuras, si el planeamiento urbanístico no adopta, en estos aspectos, la actitud contenida que facilita la existencia del planeamiento territorial vigente.

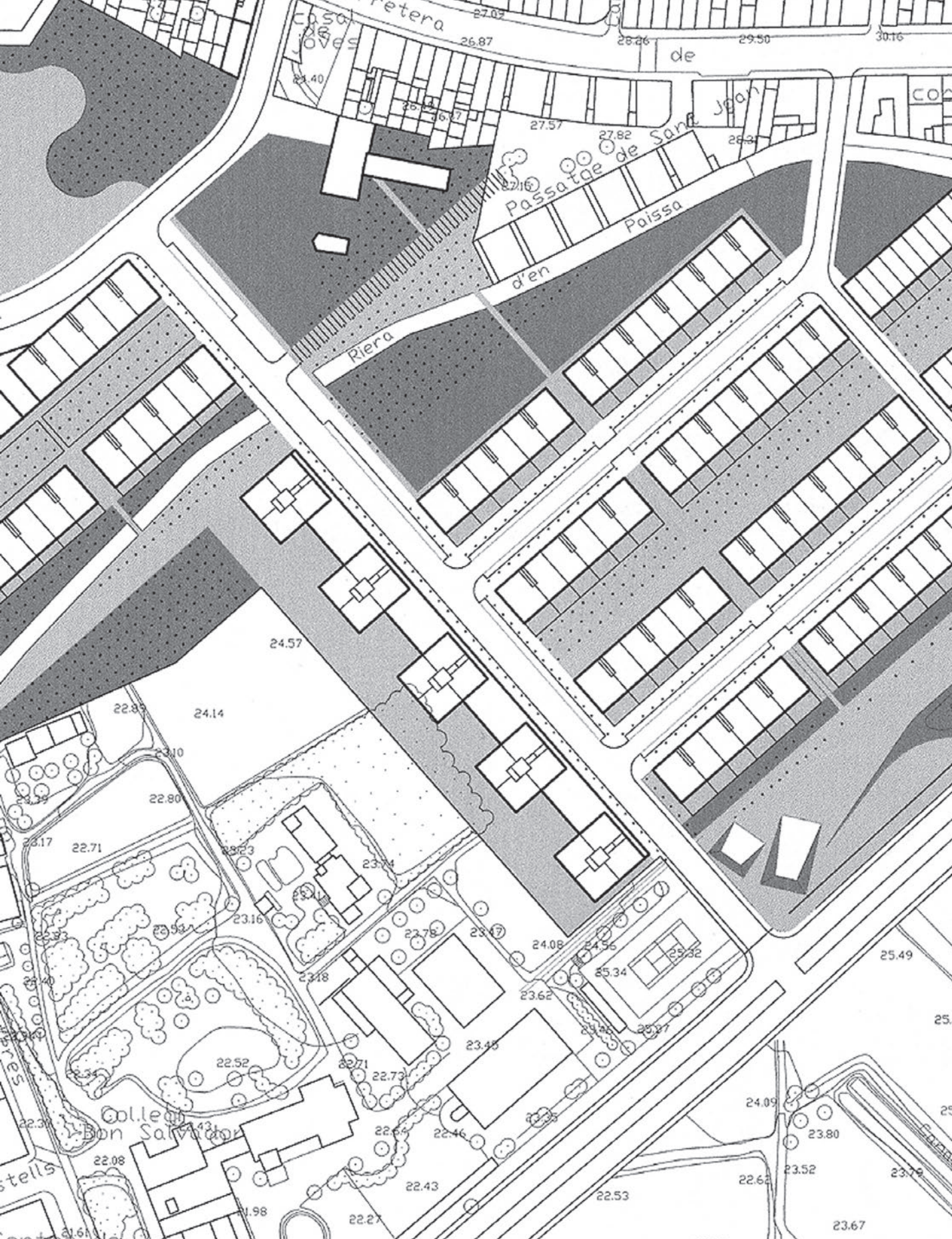
NOTAS AL PIE

¹ Cataluña tuvo la primera Ley de urbanismo autonómica completa en 2002 (Ley 2/2002); sin embargo, en 2004 se aprobó una nueva Ley (Ley 10/2004) que modificó diversos artículos de la anterior y añadió nuevas disposiciones. El texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2005 refunde las dos leyes mencionadas. El marco jurídico del urbanismo en Cataluña se completó entonces con el Reglamento de la Ley de urbanismo, aprobado mediante Decreto en 2006 (D 305/2006). Sin embargo, diversas modificaciones aprobadas en 2007 y 2009 dieron lugar a un nuevo texto refundido, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2010.

² Este instrumento se ha denominado, durante largo tiempo y en diversas legislaciones, Plan general de ordenación urbana o urbanística. En la legislación vigente en Cataluña –LC05/10– el planeamiento general comprende los planes de ordenación urbanística municipal (POUM) y también los planes directores urbanísticos (PDU), que son siempre plurimunicipales y de iniciativa de la Generalitat.

³ La Ley estatal 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y, en Cataluña, la Ley 6/2009, de evaluación ambiental de planes y programas.

→ 2



Un plan es acertado cuando permite una colaboración fructífera y procura, al mismo tiempo, la máxima libertad individual. La proyección de la persona en el marco del civismo.

Le Corbusier

... el sistema "rectangular" tiende y se acerca a satisfacer los sentimientos de equidad y justicia, noble distintivo de la época presente, al paso que el "cuadrangular" es la justicia misma y la igualdad de derechos a cuya satisfacción debe aspirar todo facultativo que estudie el proyecto de edificación, reforma o ensanche de una población, y que la Administración debe en lo posible atender y secundar.

Ildefonso Cerdà



El instrumental básico de la ordenación urbanística

Instrumentos de ordenación urbanística

La ordenación urbanística se concreta mediante una serie de instrumentos, cuyo contenido y alcance están determinados por la legislación, de manera que siempre que las propuestas urbanísticas deban tener una eficacia concreta e inmediata habrá que vehicularlas a través de estos instrumentos.

La diversidad legislativa derivada de las transferencias urbanísticas a las comunidades autónomas ha propiciado variaciones en el esquema instrumental de ordenación urbanística que habían configurado las leyes estatales de 1956 y 1975.

Estas variaciones a menudo son sólo de denominación, pero pueden alcanzar también al contenido. Sin embargo, se puede decir que la estructura básica de los instrumentos que se deriva de la L75 y de bastantes años de práctica se mantiene sustancialmente en las diferentes legislaciones posteriores. Esta estructura distinguía los siguientes tipos de instrumentos:

- de ordenación urbanística del municipio;
- de ordenación de ámbitos superiores;
- de desarrollo de la ordenación urbanística;
- de extensión o de reforma de las áreas urbanas;
- de ordenación especial;
- de determinaciones de detalle.

Instrumentos de ordenación urbanística del municipio

Además del *plan general de ordenación urbana*, la L75 definió otros instrumentos, como las *normas subsidiarias municipales de planeamiento* y las *delimitaciones de suelo urbano*, cuya formulación y gestión eran más sencillas que los planes generales, y que se preveía que fuesen utilizadas en los municipios de menor complejidad urbanística y capacidad técnica más limitada.



La diferencia más sustancial entre los planes generales y las normas subsidiarias era que éstas no requerían formular un programa de actuación. Asimismo, las delimitaciones del suelo urbano, donde se establecía una ordenación del mismo mediante trazados y ordenanzas, eran bastante similares a unas normas subsidiarias que no hicieran previsiones de suelo urbanizable.

Se puede decir que la provisión de estos instrumentos de ordenación municipal alternativos al plan general no era realmente necesaria, ya que la diferente complejidad de cada situación podía modular, por sí misma, el contenido de la ordenación urbanística a determinar por el plan general, simplemente permitiendo a este instrumento una cierta flexibilidad para adaptarse a las características de cada municipio.

En Cataluña, los instrumentos de ordenación municipal se denominan, desde el año 2002, *planes de ordenación urbanística municipal*, y se han suprimido, de acuerdo con el criterio expresado, las figuras de menor alcance propositivo señaladas.

Instrumentos de ordenación de ámbitos superiores

Para ámbitos más amplios que los que corresponden al plan general, la L75 definió los planes directores de coordinación, que fueron muy poco utilizados. Estos tipos de planes, que en la actual legislación de Cataluña corresponden a los *planes directores urbanísticos*, son instrumentos de ordenación que pueden alcanzar una escala territorial y tener un contenido variable en función de sus objetivos. En estos momentos, se constata ya en Cataluña que, dadas las numerosas situaciones urbanísticas que implican suelos de diversos municipios y las dificultades de elaborar planes de ordenación urbanística plurimunicipales, la elaboración de planes directores urbanísticos por iniciativa de la Generalitat, o a petición de las administraciones locales del territorio, comienza a ser un hecho normal.

Instrumentos de desarrollo de la ordenación urbanística

Como instrumentos de desarrollo de la ordenación urbanística del plan general o municipal, la legislación definió los planes parciales y los planes de reforma interior o de mejora urbana.

Los *planes parciales* tienen la finalidad de determinar la ordenación de las áreas de extensión de la ciudad, es decir, de las zonas donde se ha de producir la urbanización del suelo exterior que se incorporará al área urbana existente.

Instrumentos con una finalidad similar de definición precisa de la ordenación urbanística, pero en el suelo ya urbano, son los *planes de reforma interior o de mejora urbana*. Estos planes tenían en la L75 el calificativo de “especiales”, que con buen criterio se suprimió en la legislación de Cataluña, dado su objetivo de ordenación global de un área urbana.

Instrumentos de ordenación especial

Los *planes especiales* son el cajón de sastre del instrumental, en el sentido de que son herramientas de contenido y alcance normativo abierto, adaptables a cualquier objetivo específico de ordenación urbanística, salvo el desarrollo urbanístico de sectores de suelo urbanizable o de suelo urbano por su carácter general.



Plano de fundación de la ciudad de Mendoza (Argentina), 1562. (*Nuevas ciudades*, de Ervin Y. Galantay). Plan general de ordenación de Manileu, 1980. Instrumentos de proyecto de dos ciudades en diferentes épocas históricas y en distintos momentos de su proceso urbano.



Instrumentos de determinaciones de detalle

Los *estudios de detalle*, como su nombre indica, tenían un alcance limitado a la precisión de detalles de la ordenación que podían referirse a las alineaciones y a la composición volumétrica de la edificación.¹

La clasificación del suelo según el régimen jurídico

La clasificación del suelo del municipio en diferentes regímenes, que comportan diferentes derechos y deberes para sus propietarios, es una técnica que han propuesto y mantenido las sucesivas leyes urbanísticas. Mediante esta clasificación, se aportan las referencias básicas para las acciones de ordenación urbanística en un contexto legal en el cual se reconoce no sólo la propiedad privada del suelo, sino también la capacidad de actuación de los propietarios y de los promotores privados en general.

El plan de ordenación urbanística del municipio ha de proponer, en función de sus objetivos y criterios proyectuales, la división del suelo en las categorías básicas de suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.

Propuesta de clasificación del suelo según el régimen jurídico del Plan general de ordenación de Figueres y su zona de influencia, 1982.
Gris oscuro: suelo urbano
Punteado: suelo urbanizable programado
Rayado: suelo urbanizable no programado. Incluye el parque comarcal del Castillo de Figueres
Gris claro: suelo no urbanizable.



Estos conceptos han ido perfilando su significado en los sucesivos textos legales que los han definido. La Ley del suelo de 1956 los expresaba como suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico. La actual denominación de urbano, urbanizable y no urbanizable procede de la Ley del suelo de 1975, y las subdivisiones de cada categoría proceden, en parte, de esta ley y de la de 1998.



Pese a que algunos subtipos o denominaciones puedan no estar explícitamente homologados en alguna legislación autonómica, los diferentes regímenes del suelo que se presentan a continuación forman un esquema conceptual con una sólida estructura lógica y constituyen una buena herramienta:

Suelo urbano consolidado

Suelo que ha sido objeto de anteriores procesos de urbanización y que tiene una configuración determinada por el sistema de espacios públicos y por los espacios parcelados, que el plan de ordenación urbanística adopta sustancialmente.

Suelo urbano no consolidado

Suelo que ha sido objeto, total o parcialmente, de anteriores procesos de urbanización y/o ocupación por edificación, pero que el plan de ordenación propone que sea objeto de una nueva ordenación que afectará a su configuración y usos.

Suelo urbanizable programado o delimitado en sectores

Suelo cuya urbanización el plan de ordenación urbanística señala de interés para la ciudad. A tal efecto, el plan lo divide en sectores para que sean objeto de actuaciones de urbanización, los cuales son asimismo incluidas en su programa de actuación.

Suelo urbanizable no programado o no delimitado en sectores

Suelo del cual el plan de ordenación urbanística señala únicamente la aptitud de urbanización si se dan determinadas circunstancias.

Suelo no urbanizable, no adecuado

Suelo que el plan de ordenación urbanística excluye de una posible urbanización por tratarse de suelo no adecuado para un desarrollo urbano sostenible, ya sea por sus características físicas o por su localización.

Suelo no urbanizable protegido

Suelo que el plan de ordenación urbanística excluye de una posible urbanización porque ha de ser preservado por sus cualidades paisajísticas, naturales, culturales, productivas, etc.

El suelo urbano no consolidado y los dos tipos de suelo urbanizable descritos son los regímenes de suelo donde se prevé que las operaciones urbanísticas que los desarrollen puedan generar plusvalías. Por eso, la legislación establece un régimen de contraprestaciones para las actuaciones urbanísticas en dichos tipos de suelo. Éstas comprenden, además de costear la urbanización y la cesión de suelo para usos públicos, la cesión de un porcentaje de los solares edificables resultantes de la actuación. La LC05/10, con relación al suelo no urbanizable, no hace referencia a los conceptos de “no adecuado” o “protegido”. Sin embargo, se trata de las dos motivaciones básicas para clasificar un suelo como no urbanizable y que, en cualquier caso, condicionarán su zonificación y sus regulaciones.

La definición de la estructura urbana

El concepto de estructura –disposición de las partes o de los órganos de un cuerpo– se aplica al estudio de los fenómenos urbanos desde los años sesen-

ta. La investigación de la estructura urbana de una ciudad suele pretender la representación sintética de la misma, a través de la cual podemos acceder más fácilmente al conocimiento de su complejidad global.

De hecho, la interpretación de la estructura urbana ha estado siempre presente en los trabajos de análisis de un área urbana previos a la toma de decisiones proyectuales sobre la misma, en especial si éstas son importantes para su ordenación general.

La ciudad objeto de un plan de ordenación urbanística tiene una estructura urbana expresable en forma de modelo, entendido como expresión simplificada de la realidad, y, asimismo, el plan de ordenación, a partir del conocimiento del *modelo existente*, propone un determinado *modelo proyectual*, que ha de expresar sintéticamente las líneas básicas del desarrollo futuro de la estructura urbanística de la ciudad. El modelo proyectual o estructura urbanística a proponer por el plan municipal de ordenación ha tenido, en nuestro país, una definición bastante precisa al haber adoptado este concepto la Ley urbanística de 1975 y haber sido asimismo incorporado por diversas legislaciones urbanísticas autonómicas.

Expresión de la estructura urbana de la propuesta de ordenación del municipio de Molins de Rei, 1998.



Nos decía el texto legal que, de acuerdo con la L75 incorporó la LC90, que los planes de ordenación urbanística de los municipios habían de determinar la «estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, el equipamiento comunitario, centros públicos y los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes».

La expresión «elementos determinantes del desarrollo urbano» tiene un significado amplio, que puede referirse tanto a elementos que vertebran la ciudad



existente como a elementos de nueva creación. Entre éstos, hay seguramente cosas como las siguientes:

- elementos principales de la topografía del espacio urbano
- áreas centrales y sistema de centralidades
- sistema de espacios representativos y cívicos
- ejes y directrices de la morfología urbana
- estructura de accesos y de los *grafos* de movilidad
- tejidos básicos (tipología, densidad, usos, etc.)
- elementos estructurantes del entorno rural.

Se trata de componentes de la estructura urbana que no son conceptualmente inmediatos y que en cada ciudad pueden tener las variantes más adecuadas para explicar la configuración de la misma. Señalemos, también, que estos componentes son material imprescindible en la elaboración del proyecto urbanístico, aunque no hayan de ser necesariamente explícitos en su formalización.

Además de estos elementos de carácter más sintético, que entendemos incluidos bajo la denominación de «determinantes para el desarrollo urbano», la legislación señala como específicamente pertenecientes a la estructura general de la ordenación del territorio –debemos suponer que del municipio– diversos elementos que, en su conjunto, comprenden lo que son los espacios de responsabilidad pública o colectiva de la ciudad:

- Sistemas de comunicaciones –viario, ferroviario, etc.– y sus espacios asociados.
- Equipamientos comunitarios –espacios al servicio de los ciudadanos: escolares, sanitarios, asistenciales, administrativos, de seguridad, etc.
- Espacios libres públicos, destinados a parques y zonas verdes.

Son, en conjunto, lo que se denomina *sistemas generales de la ordenación urbanística*.

Cabe señalar, finalmente, que la estructura urbana de un municipio está siempre integrada en una estructura de ámbito espacial mayor, de manera más o menos intensa, según sea el grado de urbanización del territorio. Está claro que, especialmente, en las conurbaciones y en las áreas metropolitanas, habrá que considerar la estructura urbana del municipio como una parte difícilmente aislable de una estructura de ámbito más amplio.

La concreción de la ordenación urbanística: la zonificación

La ordenación urbanística se concreta, fundamentalmente, mediante la división del suelo en diferentes zonas a las que atribuye, con diverso grado de concreción, un determinado destino: zona industrial, zona verde, zona urbana intensiva, etc.

Como resultado de la ordenación urbanística del municipio, cada punto de su espacio pertenece a un determinado régimen del suelo, que expresa sus cir-

cunstancias en relación con el proceso urbanístico general, y también a una determinada zona, que expresa su papel a la ordenación.

La división del suelo en diferentes regímenes –o clases de suelo– es lo que se entiende por *clasificación urbanística*, y la adscripción del suelo a una determinada zona es lo que se entiende por *calificación urbanística*.

La definición de la ordenación que se hace en los planes urbanísticos mediante delimitaciones zonales debe tener una precisión adecuada, de acuerdo con el diferente sentido que tiene en cada uno de los regímenes de suelo: es necesario que sea inequívoca en el suelo urbano consolidado; requiere una cierta flexibilidad de interpretación en los suelos que han de ser objeto de transformación, y admite unas mayores tolerancias en el suelo no urbanizable, dado su carácter extensivo.

La zonificación da forma a la ordenación urbanística y determina el destino, más o menos preciso, de todo el suelo comprendido en el ámbito de la misma. Fragmento de la zonificación de Girona.



Las dos clases elementales de suelo que aparecen en el proceso de urbanización, el sistema de espacios libres y los espacios parcelados, se traducen, en una primera aproximación, en la consideración de dos tipos de zonas: los sistemas y las zonas propiamente dichas.

Por *sistemas* entendemos todas las áreas de suelo que configuran la estructura de espacios públicos de la ciudad, que es la base de lo que entendemos por estructura urbana.

En primer lugar, hay que considerar, pues, dentro de la categoría de sistemas, el suelo que constituye la *red de espacios públicos*: el espacio viario y el resto de espacios públicos –desde las plazas hasta los parques urbanos.



A continuación, añadimos los espacios adscritos a otras *redes especializadas de interés público*: redes de comunicaciones (ferroviaria, portuaria, aeroportuaria, de telecomunicaciones, etc.), redes de servicios (saneamiento, agua, etc.), tanto si se trata de suelo ocupado específicamente por la red, como ocupado por sus elementos nodales (estaciones, depuradoras, etc.).

Por último, se incluyen también en el concepto de sistemas los *equipamientos*, que son espacios que se reservan para la localización de los usos imprescindibles para la colectividad urbana, y que es bueno que alcancen una determinada proporción de suelo y una adecuada distribución en el espacio urbano del municipio.

Las *zonas*, específicamente denominadas, componen todo el resto del suelo del municipio *no calificado como sistema*. Conceptualmente, las podemos entender próximas a los espacios parcelados que resultan del proceso de urbanización; sin embargo, por el hecho de referirse la ordenación urbanística no a un área urbana, sino a un ámbito municipal donde se encuentra suelo en diferentes situaciones y expectativas, las zonas pueden corresponder a espacios parcelados, espacios parcelables y espacios que, en el sentido urbanístico del término, no se pueden parcelar.

Los sistemas

El concepto de red de espacios libres, contrapuesto y complementario al de espacios parcelados, es de una gran claridad. El de sistemas, contrapuesto y complementario al de zonas, no lo es tanto.

Entre los sistemas, hay los espacios libres públicos –calles, plazas, parques, etc.–, pero también determinados espacios edificados –hospital, depuradora, mercado, etc.

Hay sistemas que constituyen espacios de libre acceso público –calles, mercados, etc.– otros son de acceso funcionalmente restringido –escuelas, hospitales, etc.–, y otros no son accesibles a la población –cuarteles, cárceles, depuradoras, etc.

Entre los sistemas, puede haber espacios de titularidad y gestión públicas –una plaza, el ayuntamiento, una escuela pública, etc.–, espacios de titularidad pública y gestión privada –un teatro, un área deportiva, etc.– y otros de titularidad y gestión privadas –una escuela o una clínica privadas, etc.

Dentro de los sistemas, hay elementos que prestan un servicio directo a la colectividad en función de su cuantía y proximidad a las áreas de vivienda –los parques, las escuelas, los hogares de jubilados, etc.–, mientras que otros son necesarios para la organización y la funcionalidad social, pero la eficacia del servicio que prestan no está directamente relacionada con el suelo que ocupan en la ciudad, de manera que los ciudadanos no se benefician de ellos en función de su proximidad –estaciones depuradoras, cuarteles, etc.

El alcance del concepto de sistema es difícil de precisar con exactitud, pues comprende también un abanico de funciones muy diversas y de efectos sobre el tejido urbano cualitativamente muy diferentes.



De manera aproximativa, podríamos decir que sistemas son todas las *estructuras funcionales urbanas de interés público general* para las cuales la ordenación urbanística debe *reservar el suelo, en las cantidades y localizaciones adecuadas*.

Sistema vial general de la propuesta de ordenación del municipio de Molins de Rei, 1998.



Sin embargo, para definir con mayor claridad el alcance del concepto, conviene conocer las funciones que habitualmente los planes consideran específicas del suelo de sistemas.

Los tipos de sistemas que se utilizan habitualmente en el planeamiento urbanístico son los siguientes: viario, ferroviario, de servicios técnicos, equipamientos, parques y espacios libres. A los cuales habrá que añadir, en su caso, el portuario y el aeroportuario.

Los cinco sistemas básicos señalados admiten las subdivisiones que convengan en cada caso. Los servicios técnicos se pueden referir al suelo destinado a instalaciones de las infraestructuras: del ciclo del agua, de la energía, etc., o a servicios funcionales necesarios que no son equipamiento de incidencia directa a los ciudadanos: bomberos, seguridad, cuarteles, cárceles, cementerios, etc.

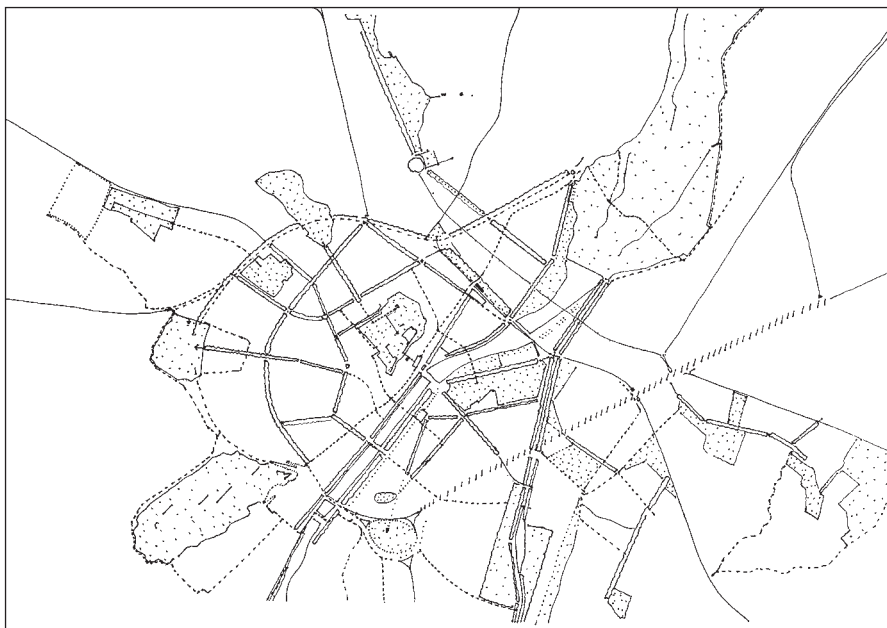
Los equipamientos pueden dividirse también en los diferentes tipos conocidos: educativo, sanitario, deportivo, administrativo, asistencial, cultural, etc., o mantener, cuando convenga, la calificación genérica.

Suele distinguirse entre sistemas generales y sistemas locales, según si el alcance de su servicio es todo el municipio o un barrio o sector del mismo.

Dado que buena parte de los sistemas no surgen de la acción del libre mercado, pues se trata de usos públicos o insuficientemente rentables, es especialmente



importante, en las determinaciones relativas a los sistemas, la consideración de si éstos ya existen o son de nueva creación. La obtención de suelo para los sistemas de nueva creación es uno de los objetivos básicos de la gestión urbanística, la cual desde el principio procura que el planeamiento adopte las determinaciones adecuadas para que sea menos onerosa.



Sistema de espacios libres del Plan general de Lleida, 1998.

En principio, se puede decir que el suelo de los sistemas que corresponden a los servicios que prestan el Estado o la comunidad autónoma en materias como vialidad, ferrocarriles, aeropuertos, etc., se obtiene por expropiación, que lleva a cabo directamente la Administración correspondiente.

En los casos de sistemas de equipamientos públicos que pueden ser gestionados por el Estado, la comunidad autónoma o el ayuntamiento, puede producirse la expropiación por la Administración correspondiente o la cesión de suelo por parte del ayuntamiento, tanto si ha sido adquirido por compra o expropiación para esta finalidad, como si ha sido obtenido por cesión en actuaciones urbanísticas privadas.

Las actuaciones de transformación urbanística de promoción privada en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable son las que posibilitan la obtención de suelo de sistemas, principalmente locales, al servicio del ámbito de actuación, por cesión gratuita de los promotores.

Una característica específica de los sistemas, que los diferencia claramente de las zonas, es que su significado funcional e, incluso, las exigencias de delimitación de su suelo son similares en cualquiera de los regímenes de suelo. Lo que varía de un régimen a otro son los procedimientos de obtención del suelo correspondiente y, en el caso de expropiación, la determinación del valor del mismo.

Las zonas

Las zonas comprenden los espacios que la ordenación urbanística del municipio destina al desarrollo de los usos privados, entre los cuales cabe señalar como principales la vivienda y las actividades económicas. El espacio ocupado por estos usos tiene una presencia mayoritaria a las áreas urbanas, aunque estos usos, bajo formas extensivas, están igualmente presentes en el espacio rural del municipio. Por tanto, se puede decir que la división zonal regula la distribución y la configuración de los espacios destinados a vivienda y actividad económica en el municipio.

Distintamente a los sistemas, las zonas tienen diferente naturaleza y contenido normativo, según pertenezcan a un régimen de suelo u otro:

Fragmento de la división zonal del tejido urbano de Barcelona. Las zonas 12 y 13a expresan las diferentes regulaciones de la edificación y de los usos que corresponden a las áreas de tejidos antiguos y a las de ensanche.



- En suelo urbano consolidado, las zonas establecen las *condiciones de la edificación* que se puede llevar a cabo en los solares de cada ámbito zonal y los usos que se pueden desarrollar en estas edificaciones.
- En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, las zonas establecen las diferentes *condiciones para la transformación* de estos suelos en suelo urbano consolidado, mediante operaciones de mejora urbana o de crecimiento. Las condiciones para la transformación consisten, básicamente, en el establecimiento de una edificabilidad bruta o zonal, y en la delimitación, más o menos estricta, del abanico de usos a que se



puede destinar la edificación. Asimismo, y en función de la edificabilidad y los usos, se establecen las cuantías de suelo para sistemas que deben determinarse en las actuaciones de reforma o de crecimiento.

- En suelo no urbanizable, las zonas señalan los usos admitidos –agrícola, ganadero, forestal, de conservación, etc.– en cada ámbito considerado por el plan general y, especialmente, las diferentes condiciones de admisión de acciones de transformación puntual del suelo para construcciones o edificaciones, en función de los usos rurales permitidos y del *grado de protección* establecido.

Notemos que la zonificación que el plan de ordenación urbanística municipal establece para el suelo urbano consolidado y el suelo no urbanizable tiene un *carácter permanente* a lo largo de la vigencia del plan, mientras que las zonas del suelo que deben ser objeto de operaciones de reforma o de crecimiento previstas por el plan municipal tienen una *eficacia transitoria*, en la medida en que serán sustituidas por una zonificación de detalle similar a la del suelo urbano consolidado, la cual será definida por los planes parciales o de mejora urbana.

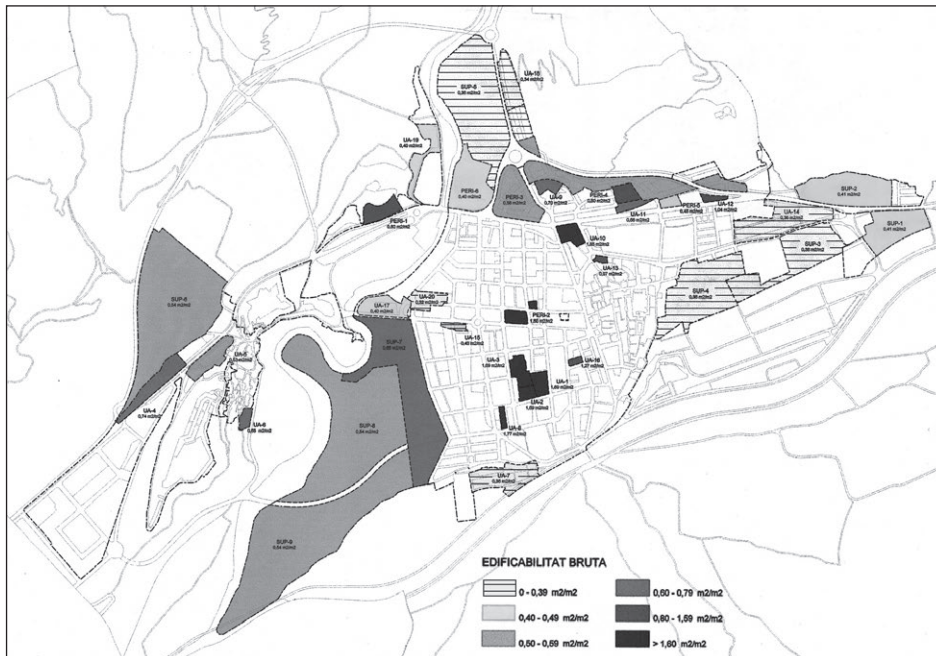
Las unidades de ordenación: los sectores

El plan municipal determina la ordenación del suelo urbano consolidado con el grado de precisión suficiente para que se puedan redactar los proyectos de urbanización del espacio público necesarios y, en especial, para regular la edificación de los solares. Se puede decir, pues, que en este tipo de suelo el plan agota los objetivos de la ordenación urbanística, sin perjuicio de los perfeccionamientos de detalle o de las enmiendas que se vayan considerando oportunas en el curso del tiempo.

Para el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, el plan municipal sólo establece las determinaciones básicas que se deben observar en el proceso de desarrollo urbanístico de estos suelos, mediante los oportunos planes de mejora urbana o planes parciales, los cuales establecerán la ordenación urbanística con el nivel de detalle necesario para la redacción de los proyectos de urbanización de los espacios libres y para la edificación de los solares.

El plan municipal establece, en estos suelos que tienen que ser objeto de planes de desarrollo urbanístico, zonas con definición de edificabilidades y usos globales a desarrollar mediante la ordenación específica del ámbito, así como elementos de los sistemas generales que se deban tener en cuenta en la ordenación. Asimismo, el plan municipal delimita sectores que comprenden zonas y sistemas, que son los ámbitos que han de ser objeto de un proyecto de ordenación específico. Según se trate de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable, hablaremos de *sectores de mejora urbana o de reforma interior* en el primer caso, y de *sectores de suelo urbanizable* en el segundo. El plan municipal delimita unos y otros sectores con el criterio principal de conseguir una buena relación física entre la nueva ordenación, los tejidos urbanos existentes y la geografía del entorno. Un segundo criterio que no debemos olvidar es facilitar su desarrollo urbanístico mediante un dimensionado adecuado y coherente, en la medida que sea posible, con la parcelación del suelo existente.

La delimitación de sectores y unidades de actuación ha de buscar la coherencia morfológica con las tramas urbanas y la geografía del entorno. Sectores y unidades de actuación de la propuesta del Plan general de ordenación de La Seu d'Urgell, 2000.



En suelo urbanizable, el sector, además de ser la unidad de ordenación urbanística, es también el ámbito de solidaridad de todos los propietarios implicados, en el sentido de que todos tendrán derecho al mismo aprovechamiento urbanístico por unidad de superficie aportada, y se harán cargo de los gastos del desarrollo en proporción a este aprovechamiento.

En suelo urbano no consolidado, el ámbito del sector puede estar desocupado en un grado similar al del suelo urbanizable, y en este caso nos encontraríamos en las mismas condiciones que éste. Sin embargo, habrá muchos casos en los que la delimitación del sector, siendo la adecuada para asegurar una buena inserción urbana de la nueva ordenación, incluirá dentro de su ámbito terrenos con diferentes condiciones, historia y grado de ocupación. Estas circunstancias diversas, propias de los suelos que han sido objeto de procesos y usos urbanos anteriores, impiden a menudo considerar los sectores de mejora urbana como ámbitos de solidaridad de beneficios y cargas, los cuales estarían delimitados por los polígonos o unidades de actuación, de menor dimensión y con esta intención específica.

Los polígonos o unidades de actuación

La actuación urbanística comprende diversos tipos de operaciones encaminadas a materializar la ordenación definida en los planes.

De especial importancia en este proceso de materialización son las *operaciones de gestión de suelo*, que fundamentalmente tienen por objeto pasar de la estructura de propiedad existente a la estructura de propiedad que corresponde a la ordenación proyectada, en la cual se habrán determinado espacios libres, así



como otras piezas de suelo que tienen que ser de titularidad pública, y espacios parcelables en solares para la edificación, que desarrollarán principalmente los promotores privados.

En ciertos casos de reducido alcance espacial, la gestión de suelo consiste únicamente en la adquisición, por parte de la Administración, de piezas concretas para completar alguna calle o elemento de carácter público. Este tipo de operaciones propias del suelo urbano consolidado se denominan *actuaciones puntuales* y se desarrollan, a menudo, mediante la expropiación de los terrenos, con el consiguiente pago de su justiprecio a los propietarios correspondientes, salvo en aquellos casos en que la cesión gratuita del suelo quede compensada por la edificabilidad que posibilite.

Asimismo, la ejecución de infraestructuras generales –carreteras, ferrocarriles, depuradoras, etc.– suele comportar la adquisición de los terrenos afectados, mediante la expropiación por parte de la Administración competente para la ejecución de estas infraestructuras. Aunque su alcance puede ser bastante mayor, vemos que el mecanismo de gestión del suelo es, en este caso, el mismo que en las denominadas *actuaciones puntuales*.

En todos los demás casos, en los que la materialización de la ordenación comporta un desarrollo urbanístico complejo, en el sentido de que comprende tanto la creación de espacios libres y otros suelos públicos como de áreas parceladas de aprovechamiento privado, son posibles otros procedimientos de actuación, los cuales comportan la definición de un ámbito espacial para la misma. Entendemos por *polígonos o unidades de actuación* –también denominadas, en algunas leyes, *unidades de ejecución*– los ámbitos en los que se plantean las operaciones de gestión urbanística y urbanización necesarias para materializar la ordenación proyectada. Dichas operaciones tienen como exigencia específica lograr una distribución correcta de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbanístico entre los propietarios incluidos en el ámbito de actuación.

Las cargas comprenden los gastos de urbanización y las indemnizaciones necesarias, así como la cesión de los suelos y de los aprovechamientos que han de ser de titularidad pública. Los *beneficios* son las plusvalías que, como resultado del desarrollo urbanístico, alcanzan los solares determinados por la ordenación.

El desarrollo de un polígono o unidad de actuación a cargo de promotores privados será viable siempre y cuando la proporción entre beneficios y cargas sea tal que el capital invertido pueda tener una remuneración interesante frente a otras alternativas de inversión. En caso contrario, el desarrollo de la unidad requerirá una cierta proporción de participación pública, que puede llegar a ser del 100%, en el supuesto de que se haga mediante la expropiación.

La ordenación detallada, mediante los planes correspondientes, de sectores de suelo urbanizable y de mejora urbana puede comportar la delimitación de polígonos o unidades de actuación para su ejecución por partes. Los diferentes polígonos de un mismo sector, aunque formen parte de una misma ordenación, pueden tener una gestión independiente.



Las pequeñas unidades de actuación permiten la obtención de nuevos tramos viarios, jardines y equipamientos, incluso en tejidos muy densos. Unidades de actuación en el barrio de Gràcia de Barcelona.

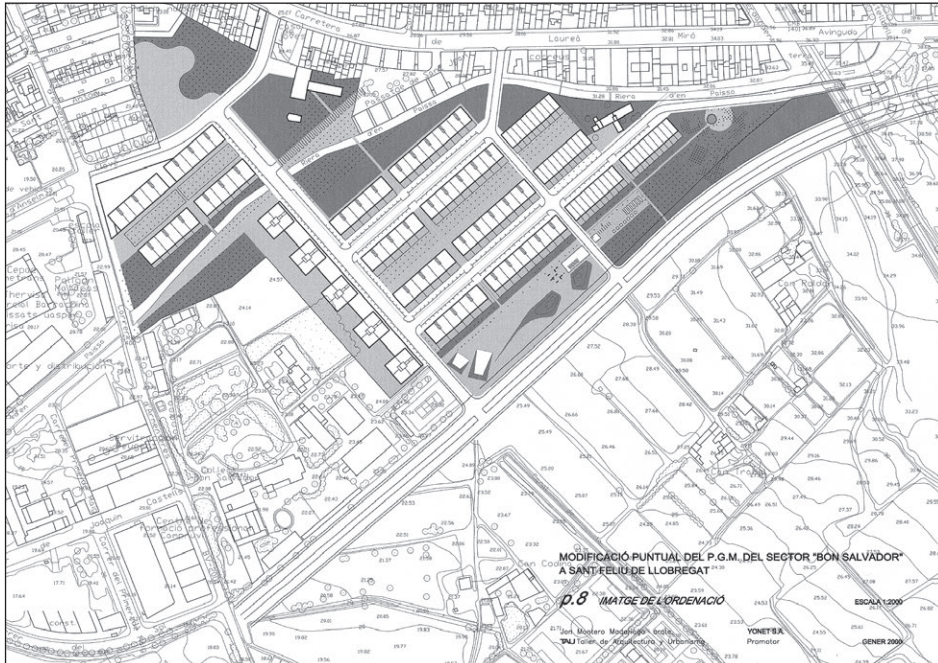


Anteriormente se había reservado la denominación de *polígono*, que la LC05/10 ha adoptado a todos los efectos, a las unidades de actuación que comprendían un ámbito de ordenación de amplitud suficiente para tener una entidad propia como nuevo tejido urbano. Esta denominación ha sido frecuente en sectores de suelo urbanizable de una cierta extensión, donde las partes en que se dividía para desarrollar la actuación podían ser asimilables a nuevos barrios de la ciudad.



En los casos en que la materialización de la ordenación del sector se prevea en una única operación de gestión, el ámbito del polígono coincidirá con el del sector.

Por otra parte, en suelo urbano, donde los ámbitos de reforma pueden ser de dimensión muy variable, en muchos casos el plan municipal delimita directamente los polígonos o las unidades de actuación. Estos polígonos pueden ser, a la vez, pequeños sectores de mejora urbana, en caso de que sea necesario un plan para determinar la ordenación, o simples polígonos, en caso de que el plan general la determine en grado suficiente.



Unidades de actuación grandes, o polígonos, pueden ser adecuadas para la renovación urbanística de áreas obsoletas significativas en la ciudad por su dimensión. Propuesta de remodelación en el sector Bon Salvador. Sant Feliu de Llobregat, 2000.

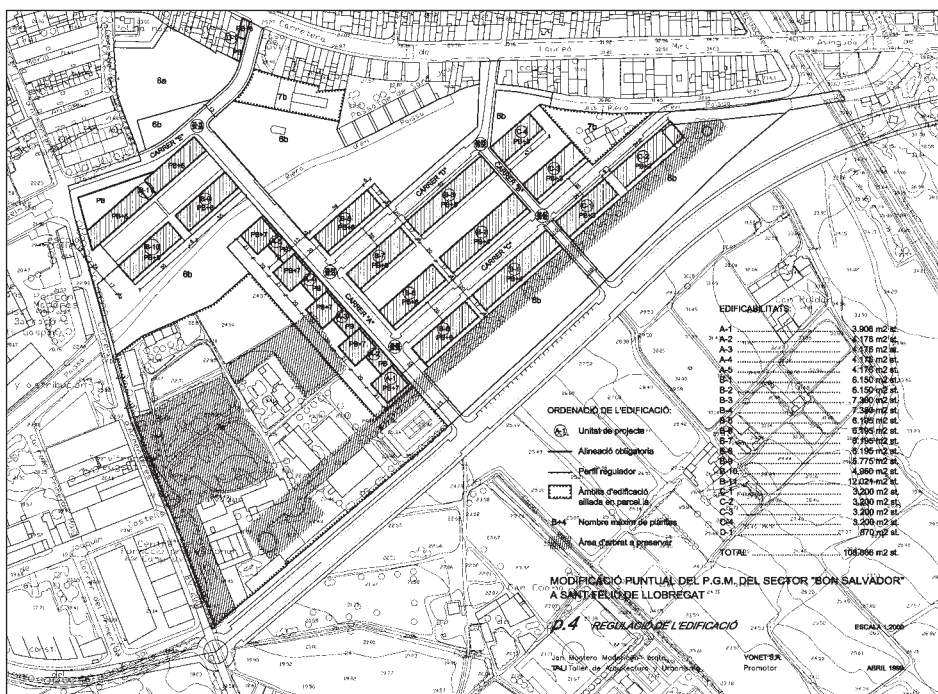
El aprovechamiento urbanístico y la edificabilidad

El aprovechamiento urbanístico, concepto aportado por la Ley del suelo de 1975, pretende ser una medida de la capacidad del suelo para generar beneficios económicos a través de la actuación urbanística. El aprovechamiento urbanístico será atribuido, pues, a los solares resultantes de la ordenación urbanística, que se materializa mediante las operaciones de gestión del suelo, de urbanización y de edificación, entendiéndose que de cada una de estas operaciones resulta un progresivo grado de concreción de este aprovechamiento, que va alcanzando un mayor valor en el mercado inmobiliario.

El planeamiento general distribuye el aprovechamiento urbanístico mediante la división zonal. Por tanto, el aprovechamiento deriva de las regulaciones sobre la edificabilidad y los usos posibles establecidas para cada zona. En principio, se puede decir que la atribución de aprovechamiento urbanístico es una característica específica de las zonas, con las excepciones siguientes:

- Las zonas de suelo no urbanizable no tienen aprovechamiento urbanístico. Los aprovechamientos que resultan de las actividades agrarias y extractivas o que se derivan de las construcciones y edificaciones que se pueden admitir en esta clase de suelo no se incluyen dentro del concepto de aprovechamiento urbanístico.
- Hay cierto tipo de suelo que, aunque se considera habitualmente que forma parte de los sistemas, tiene también aprovechamiento urbanístico. Es el caso de los equipamientos que pueden ser de carácter privado porque su gestión produce una rentabilidad económica privatizable, como sucede con determinadas clínicas, centros docentes, áreas deportivas o recreativas, etc.

La ordenación de la edificación es el principal mecanismo de distribución del aprovechamiento urbanístico dentro del ámbito del plan. Propuesta de remodelación en el sector Bon Salvador. Sant Feliu de Llobregat, 2000.



El aprovechamiento urbanístico de un terreno depende de las regulaciones urbanísticas que se establecen para la zona de que forma parte, y de su localización.

La edificabilidad o la cantidad de techo construible

Se expresa mediante el índice de edificabilidad: m^2 de techo / m^2 de suelo. La edificabilidad se denomina *bruta* o *zonal* si está referida a un ámbito objeto de ordenación urbanística y *neta* si está referida a los solares edificables.

La definición de edificabilidad bruta o zonal corresponde a áreas de suelo que han de ser objeto de transformación urbanística, mientras que la edificabilidad neta es propia de las áreas con una ordenación detallada, que establece las condiciones de edificación de los solares.



Los usos admitidos por el planeamiento

El valor de la edificación varía según los usos a que puede ser destinada. Suele ser diferente el valor del techo que se puede destinar a vivienda o a usos industriales, por ejemplo. Estas diferencias de valor no son estables, sino que varían según los lugares y según las coyunturas del mercado inmobiliario.

En principio, suele alcanzar más valor la edificabilidad que tiene un amplio abanico de usos posibles, como es el caso del de vivienda y usos compatibles, frente a la que tiene alternativas de uso más restringidas, como el uso industrial o el uso de equipamientos privados.

La localización

Está claro que edificios similares y con similares posibilidades de uso pueden variar mucho de valor según se sitúen en un lugar u otro de la ciudad.

Las condiciones de la edificación

Tienen menos importancia que las variables anteriores y, a veces, se puede considerar que están implícitas en las mismas. Sin embargo, está claro que dos terrenos con una misma edificabilidad, unos mismos usos y una localización similar en la ciudad pueden tener distinto valor, en función de la diferente calidad que se puede obtener por las diversas condiciones de la edificación fijadas en cada caso, por ejemplo en manzana cerrada o en edificios aislados con jardín.

Para comparar los aprovechamientos correspondientes a diversos terrenos, se parte de la edificabilidad atribuida a cada uno, y se ponderan los usos, la localización y las condiciones de edificación mediante coeficientes multiplicadores de la edificabilidad. Estos coeficientes suelen tener un valor comprendido entre 0 y 1, siendo el 1 el que se atribuye a la mejor alternativa de usos, localización y condiciones de edificación de los terrenos considerados. Las peores condiciones de los demás terrenos se reflejan, de forma estimativa en coeficientes menores que la unidad.

El resultado de la aplicación de estos coeficientes convertirá las edificabilidades –medidas en m² de techo / m² de suelo– en aprovechamientos urbanísticos, medidos en unidades de aprovechamiento por metro cuadrado (u.a./m²).

Notemos que la variabilidad de los coeficientes correspondientes a usos y localización puede ser muy grande; en cambio, no lo será tanto la correspondiente a las condiciones de la edificación, puesto que no es probable que sean estimables cambios importantes de valor por esta causa. En la práctica del planeamiento y la gestión urbanística, se suele tender a una cierta simplificación, ya que nunca es posible alcanzar un gran rigor en los cálculos. Cuando se trabaja en áreas en las que no hay demasiadas diferencias en cuanto al valor de los usos o de la localización, el aprovechamiento urbanístico se asimila a la edificabilidad.

Los cuatro factores antes mencionados son los que determinan el aprovechamiento de terrenos que están en condiciones de ser edificados –los solares–; sin embargo, en los que han de ser objeto de operaciones previas de desarrollo urbanístico, se debe considerar un nuevo factor muy importante: los costes del proceso de desarrollo urbanístico.



Los costes del proceso de desarrollo urbanístico

Deben tenerse en cuenta, tanto si se trata de nueva urbanización como de reforma interior, o de completar la urbanización de un solar ya existente.

La incorporación de esta nueva variable de signo negativo al cálculo del aprovechamiento real de un terreno suele hacerse mediante las técnicas de valoración de terrenos –cálculo del *valor residual*–, expresando, tanto el aprovechamiento antes descrito como los costes de su desarrollo urbanístico, en cantidades de dinero. De hecho, el valor de los terrenos urbanos y urbanizables es el valor de su aprovechamiento urbanístico en situación de ser comercializado, menos los gastos necesarios para alcanzar la condición de solar.

Las reservas y la cesión de suelo para sistemas

La ordenación urbanística comporta la provisión de suelo para sistemas, en tanto que son los componentes básicos de la estructura urbana. En el *suelo urbano consolidado*, existen ya una red de calles y otros elementos de los sistemas que la ordenación urbanística en buena parte –sin perjuicio de algunas enmiendas– conservará. Conviene destacar que la decisión de conservar los sistemas existentes es bastante obvia en lo referente a las calles y otros sistemas de carácter público, pero es un verdadero acto de reserva de suelo cuando se trata de adscribir a los sistemas determinadas actividades privadas de equipamiento desarrolladas en suelos de titularidad privada –colegios, clínicas, clubs deportivos, etc. Esta decisión puede ser conflictiva respecto de los intereses legítimos de la propiedad, en el caso de que esta actividad se hubiese desarrollado en parcelas de zonas urbanas susceptibles de otros usos, como la vivienda o la actividad económica.

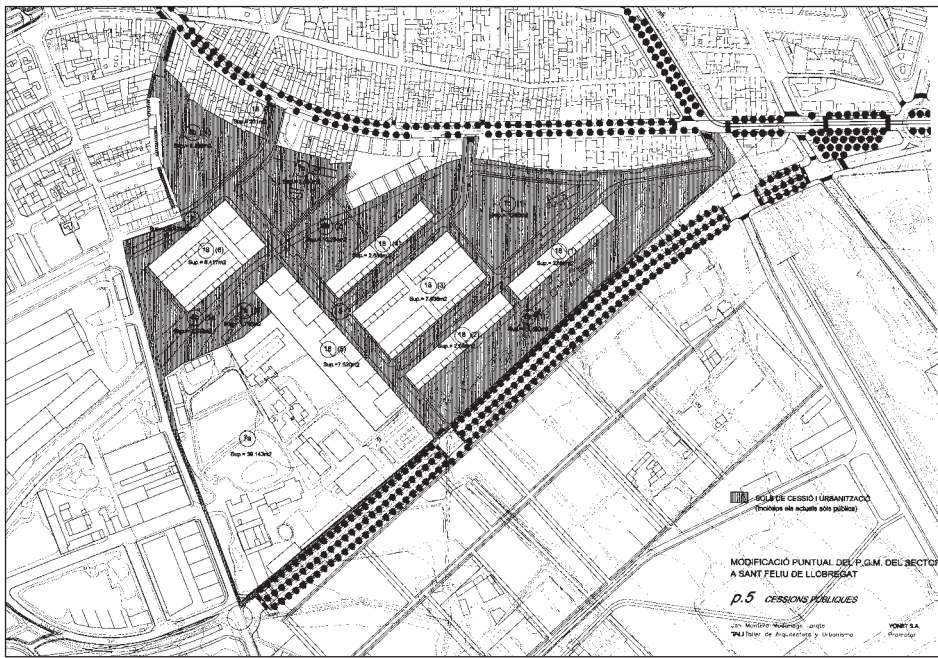
Pueden ser también necesarias, en el suelo urbano consolidado, otras piezas de suelo de sistemas de diverso tamaño y trascendencia, que la ordenación urbanística determinará de manera precisa. También, y como piezas del proyecto de conjunto de la ciudad, seguramente habrá que delimitar suelo para futuros sistemas generales en los demás tipos de suelo del municipio. Los suelos de todos los sistemas que hayan de ser de titularidad pública, y que no estén incluidos en sectores o polígonos, habrá que obtenerlos por expropiación.

En el caso del *suelo urbanizable*, la legislación urbanística ha establecido desde 1975 la obligación de que, en la ordenación de los sectores, se haga una previsión de sistemas locales que ha de tener unas proporciones mínimas, en función del número de viviendas o del techo previsto en la ordenación. Además de las calles, de exigencia obvia en cualquier ordenación urbanística, para las cuales no se suelen establecer mínimos cuantitativos, las legislaciones han señalado unos mínimos para parques urbanos y zonas deportivas, centros docentes, otros equipamientos y aparcamiento.

En el suelo urbanizable que ha de ser objeto de desarrollo urbanístico y cuya ordenación establecerá el trazado de las nuevas partes de la ciudad, el legislador ha considerado que se pueden fijar unos mínimos cuantitativos, que expresan un nivel de calidad urbanística exigible en todos los casos. Cabe señalar que la condición rústica del suelo objeto de urbanización facilita, sin duda, el cumplimiento



de estos requerimientos, ya que la plusvalía que probablemente alcanzarán los terrenos permite habitualmente absorber estas cargas.



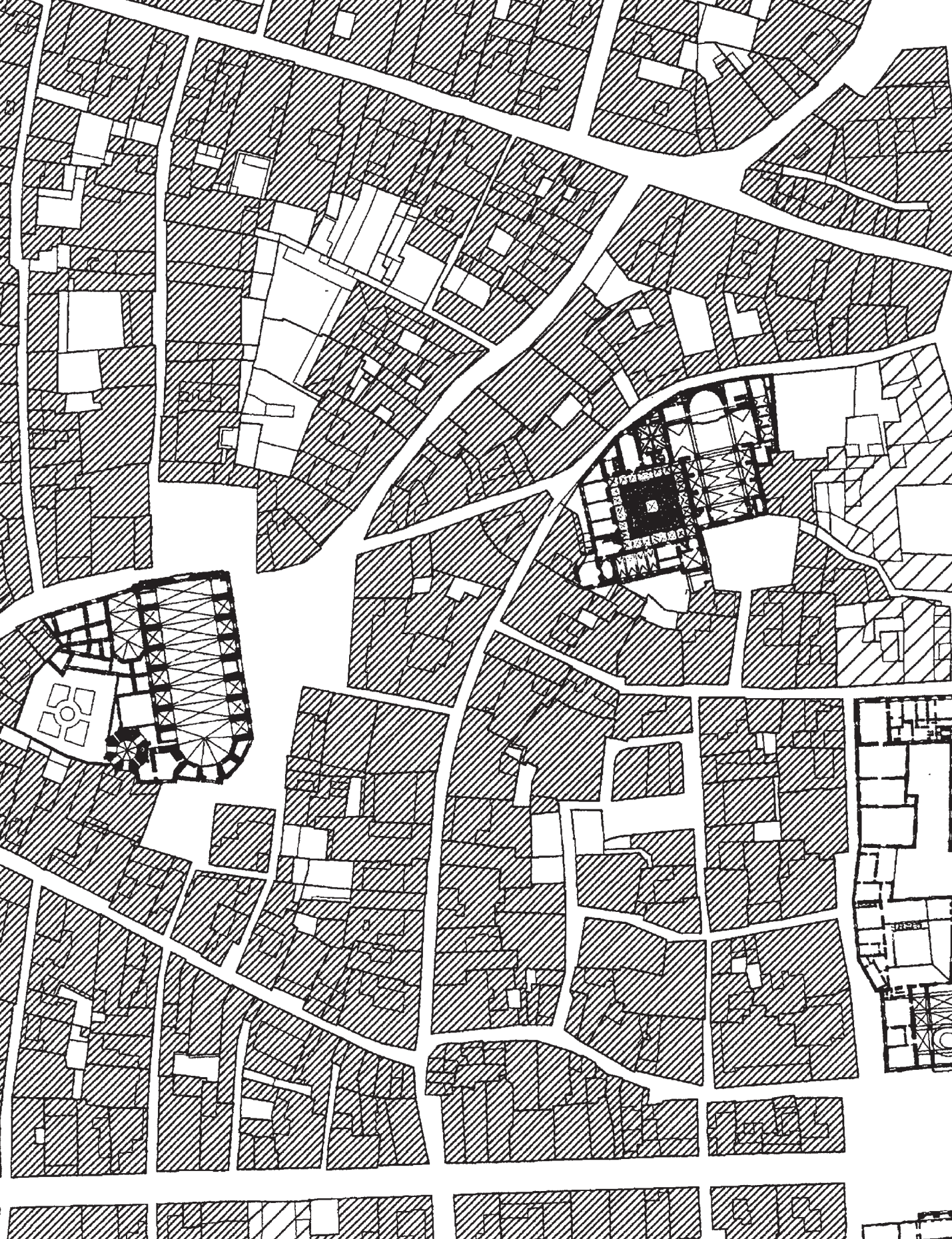
Los espacios públicos de cesión gratuita suelen alcanzar una proporción importante del suelo de las áreas de nueva ordenación. Propuesta de remodelación en el sector Bon Salvador. Sant Feliu de Llobregat, 2000.

Es diferente el caso del *suelo urbano no consolidado*, en el cual los polígonos o unidades de actuación pueden ser de muy diferente naturaleza, tanto en lo que respecta a su extensión como a las cargas que comporta la transformación de la situación urbana existente. Con el comprensible desiderátum de alcanzar el nivel de sistemas locales que se exigen para el suelo urbanizable, debe ser el mismo plan municipal el que establezca, en función de las circunstancias específicas de cada caso, la proporción de cesiones de suelo que se asignen a cada sector o polígono de suelo urbano no consolidado. Es necesario añadir, asimismo, que puesto que los polígonos en suelo urbano están implicados espacialmente en el tejido general de la ciudad, el destino del suelo de sistemas no tiene una lógica funcional tan clara como en las áreas de suelo urbanizable, donde se tratan de establecer servicios dirigidos, en principio, a las nuevas viviendas del sector. Por eso, la definición del suelo para sistemas en sectores y polígonos de suelo urbano debe hacerse teniendo en cuenta también el entorno urbano que pueda ser beneficiario de los mismos.

NOTAS AL PIE

¹ La Ley de urbanismo de Cataluña (LC05/10) determina los siguientes instrumentos de ordenación urbanística agrupados en las categorías de *general* y *derivado*: *Planeamiento urbanístico general*: planes directores urbanísticos, planes de ordenación urbanística municipales y normas de planeamiento urbanístico (de alcance supramunicipal y de uso excepcional). *Planeamiento urbanístico derivado*: planes parciales urbanísticos, planes parciales urbanísticos de delimitación, planes de mejora urbana y planes especiales urbanísticos. Ha sido suprimido el estudio de detalle, que sin embargo mantiene temporalmente su vigencia en aquellos planes no adaptados a la nueva ley que prescriben su utilización.

→ 3



... con el tiempo, la ciudad crece sobre sí misma; adquiere conciencia y memoria de sí misma.

Aldo Rossi

La muerte, que no perdona a ningún ser vivo, alcanza también las obras de los hombres. Entre los testimonios del pasado, hay que saber reconocer y discriminar aquellos que están todavía vivos. No todo lo que es pasado tiene derecho, por definición, a la perennidad...

Le Corbusier

... queda fuera de toda duda que no hay nada más justo, conveniente, adecuado y admisible que sacar el coste de cualquier reforma urbana de las mismas ventajas y beneficios que proporciona.

Ildefonso Cerdà



La ciudad existente: el suelo urbano

El proyecto de la ciudad existente

La ordenación urbanística que define el plan municipal incluye la ciudad ya existente. Podemos decir que el suelo que se clasifica como urbano es, de hecho, el espacio de la ciudad existente.

Hoy día, en casi todos los casos el suelo urbano ya tiene una ordenación urbanística propuesta por planes anteriores; por tanto, el nuevo plan general hace propuestas en un espacio que, por una parte, ya constituye una realidad urbana, con sus calles, sus casas, sus habitantes y sus actividades, y, por otra, está sujeto ya a regulaciones y proyectos de carácter urbanístico.

El plan puede adoptar dos actitudes básicas con relación a la configuración física de las diversas partes de la ciudad existente: de *mantenimiento* o de *renovación*. En el primer caso, la ordenación urbanística recoge sustancialmente la realidad y las regulaciones existentes, sin perjuicio de introducir algunas enmiendas o ajustes necesarios.

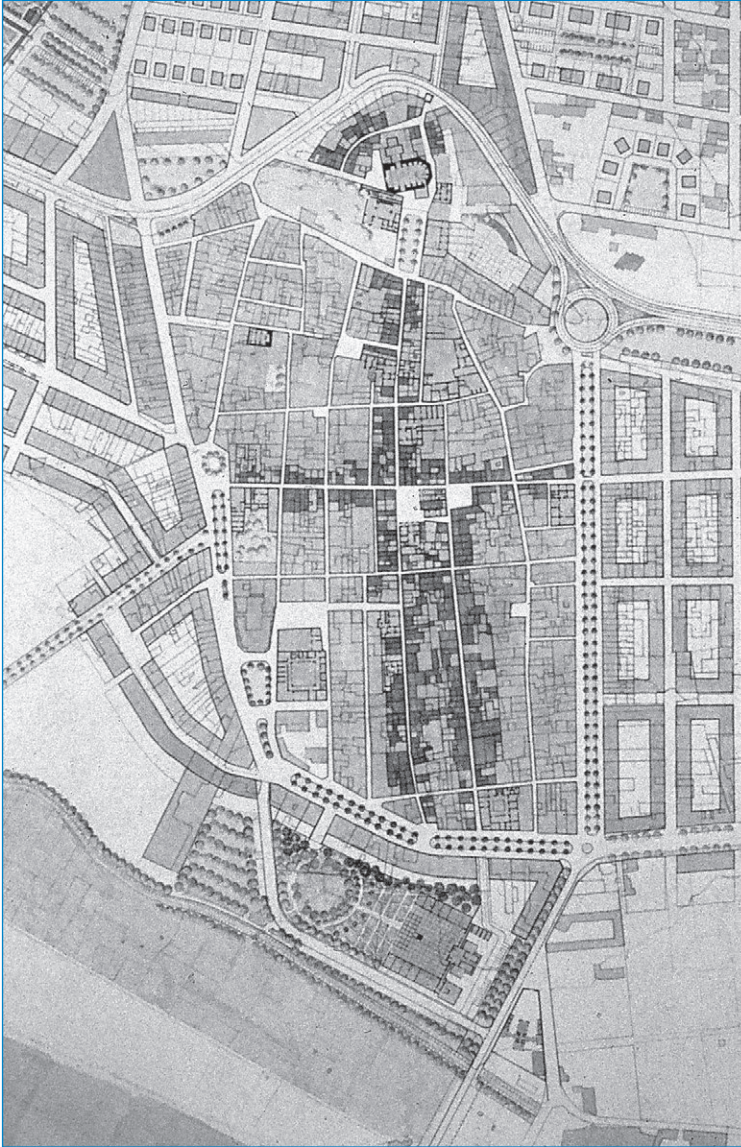
En el segundo caso, la ordenación propone cambios importantes en aspectos sustanciales de la realidad –trazados, edificación, usos, etc.– mediante unas nuevas determinaciones urbanísticas.

La reordenación del espacio de la ciudad existente es uno de los cometidos más delicados del planeamiento municipal. Cabe subrayar que la ciudad existente establece un *compromiso singular* con el *lugar que ocupa* en el territorio, que se manifiesta en su configuración y en las relaciones con su entorno geográfico. La topografía, los ríos, los caminos, etc. se convierten en elementos vertebradores del tejido urbano y lo integran en el territorio. Por otra parte, la forma de la ciudad y sus diversos tejidos son *resultado de un proceso histórico* de crecimiento y reforma, que ha ido creando un sedimento cultural y sentimental de gran importancia, muy especialmente para sus habitantes.



La ciudad existente es siempre, pues, un conjunto más o menos articulado de diversas tramas o tejidos urbanos que corresponden a lógicas propias del período histórico en que se formaron y que funcionalmente pueden no responder plenamente a las necesidades de hoy.

Los tejidos de la ciudad existente se integran en la propuesta de ordenación del plan general.
Plan general de ordenación de Torroella de Montgrí, 1983.



El planeamiento urbanístico tiene siempre, entre sus objetivos, propiciar la eficiencia funcional de los espacios que ordena; sin embargo, cuando se ocupa del espacio de la ciudad existente, debe ser consciente de la fuerte inercia al cambio de las formas construidas sobre espacios parcelados y especialmente, de los valores culturales que residen en los tejidos urbanos heredados, cuya pérdida es cada vez menos compensable por mejoras en la funcionalidad del espacio.



Cabe destacar, asimismo, que el suelo urbano tiene ya una ordenación urbanística y que, de acuerdo con la misma, o con las anteriores, ha tenido desarrollos edificatorios y ha sido objeto de compromisos entre aprovechamientos urbanísticos, cesiones de suelo y gastos de urbanización. Es un espacio, por tanto, en el cual las parcelas existentes han alcanzado diversos derechos inmobiliarios que las nuevas propuestas de ordenación urbanística no pueden ignorar.

La delimitación del suelo urbano

La delimitación de las diferentes clases de suelo está motivada por la necesidad de distinguir los ámbitos en los cuales la propiedad tiene diferentes derechos y obligaciones en relación con el desarrollo urbanístico.

El suelo urbano es el ámbito en que la propiedad del suelo tiene un estatus superior, en el sentido de reconocimiento de más derechos y menos proporción de obligaciones, puesto que en el proceso de urbanización anterior ya se hizo frente, en mayor o menor medida según la época, a las obligaciones propias de este proceso.

Por eso, esta delimitación no puede ser decidida libremente por el planeamiento general en función de criterios propios, sino que ha de ajustarse, en cada caso, al ámbito que ha alcanzado las características de suelo urbano. De acuerdo con este criterio, la legislación urbanística ha venido estableciendo condiciones para esa delimitación.

En primer lugar, el criterio para clasificar un suelo como urbano es que disponga de los servicios urbanísticos básicos propios de esta clase de suelo –acceso rodado, agua, saneamiento y energía eléctrica–, que es la prueba inequívoca de que ha sido objeto de un proceso de urbanización. Además, este proceso ha de haberse producido de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos, y el plan de ordenación urbanística municipal no debería considerar directamente suelo urbano por un área urbanizada ilegalmente.

En segundo lugar, y puesto que muchas áreas urbanas pueden tener, pese a ser indudablemente urbanas, déficits importantes de urbanización, la legislación propone también el criterio de la proporción de espacio ocupado por la edificación. La L75 estableció la proporción de los dos tercios de «áreas consolidadas por la edificación» como el mínimo necesario para que se pudiera considerar un ámbito como de suelo urbano, y este criterio es el que se mantiene en la LC05/10.

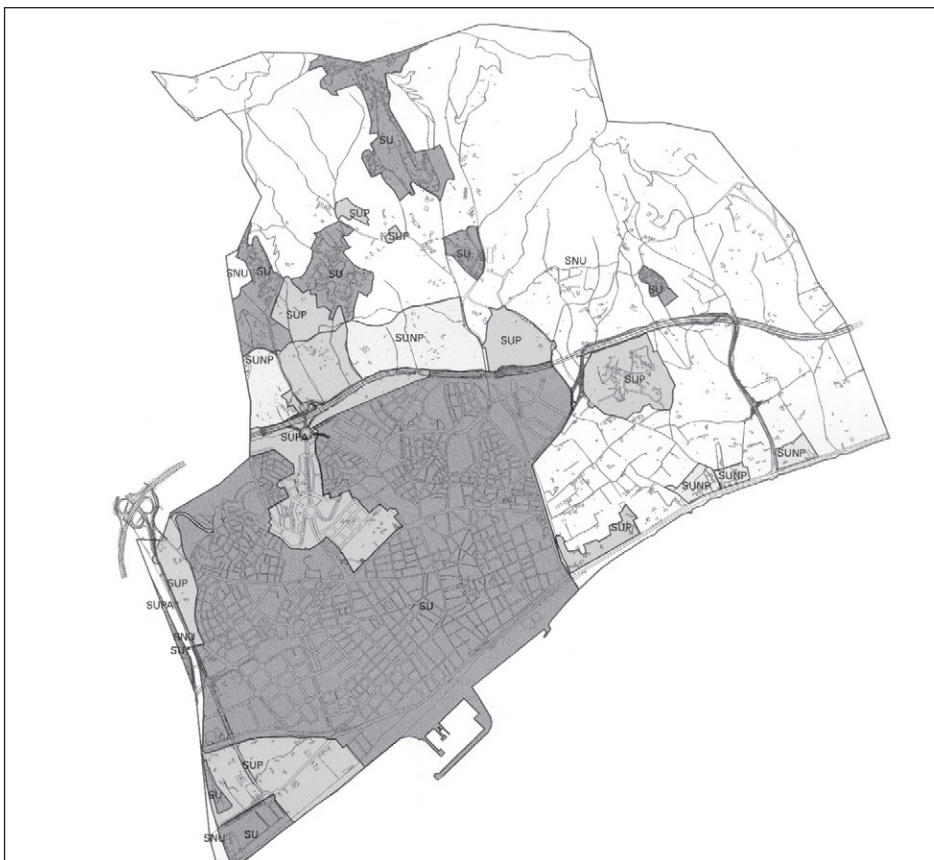
El concepto de áreas consolidadas por la edificación es impreciso, pero la práctica del planeamiento lo ha ido aclarando. Se trata de aquellas áreas donde la presencia de edificación hace que se pueda considerar como estabilizada una determinada configuración urbana compuesta por calles y espacios parcelados mayoritariamente edificados.

En los casos de instrumentos de planeamiento de objetivos más limitados –normas subsidiarias, delimitaciones de suelo urbano, etc.– en que no se preveía suelo urbanizable, la L75 rebajaba el criterio de la proporción de suelo consolida-

do por la edificación a una mitad, al efecto de que el suelo urbano ofreciese un margen mayor para el desarrollo urbanístico dentro de su ámbito.

Los criterios restrictivos de la legislación en la delimitación del suelo urbano tienen el sentido de evitar que se consideren urbanos suelos que, por su situación real, habría que considerar urbanizables y, por tanto, sujetos a mayores obligaciones de los propietarios en relación con el proceso de urbanización, especialmente las referentes a las cesiones de suelo.

Clasificación del suelo según el régimen urbanístico del Plan general de ordenación de Mataró, 1992. La delimitación del suelo urbano es claramente restrictiva, pero comprende, además del área central, otras formaciones separadas, que también reúnen las condiciones exigidas.



Conviene recordar que, a partir del establecimiento por la L75 de la obligación de cesión del 10% del aprovechamiento—edificabilidad del suelo urbanizable, la delimitación entre suelo urbanizable marcaba el límite de exclusión/inclusión de esta obligación y tenía una especial trascendencia tanto para los intereses públicos como para los privados. A partir de la L98 y de la legislación autonómica posterior, las obligaciones de cesión de aprovechamiento se extienden al suelo urbano no consolidado. La LC05/10 establece, en materia de cesión de aprovechamiento, prácticamente el mismo nivel de obligaciones a los propietarios de suelo urbanizable y a los de suelo urbano no consolidado; en consecuencia, la delimitación entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado ha adquirido buena parte de la trascendencia que tenía antes la diferenciación entre suelo urbano y urbanizable.



Finalmente, cabe señalar que, hoy día, la cuestión de la delimitación del suelo urbano está casi siempre condicionada por la que llevó a cabo el planeamiento de ordenación urbanística municipal anterior –si bien desde 1980 los instrumentos de planeamiento han mantenido, en Cataluña, un cierto rigor en esta cuestión. A aquella delimitación habrá, que añadir las áreas de suelo urbanizable que hayan sido efectivamente urbanizadas desde la fecha en que se aprobó el plan anterior.

La ordenación del suelo urbano consolidado

El suelo urbano consolidado –porque ha alcanzado un nivel suficiente de urbanización, o bien un grado elevado de edificación– se caracteriza por encontrarse en una situación de estabilidad en cuanto a la configuración urbana que componen el sistema de espacios libres y los espacios parcelados. Asimismo, en estos últimos están definidas unas pautas de edificación y uso sustancialmente estables.

En el suelo urbano consolidado, las actuaciones urbanísticas relativas a los espacios parcelados se realizan solar a solar: edificación, cambio de uso de los edificios, rehabilitación, sustitución del edificio, etc., mientras que las relativas a los espacios públicos son mayoritariamente actuaciones de mantenimiento o mejora de los espacios ya existentes.

La ordenación urbanística que propone el planeamiento de ordenación urbanística municipal en esta clase de suelo suele recoger sustancialmente la situación existente, compuesta por una realidad física y unas regulaciones normativas de la edificación y los usos. Sin embargo, no se debe excluir la conveniencia de introducir correcciones a esta situación, las cuales pueden referirse a:

La edificabilidad de los solares

En los planes de los años ochenta, fueron importantes las disminuciones del número de plantas edificables que las revisiones de planeamiento propusieron en buena parte del suelo consolidado de muchos municipios, con el fin de cortar los procesos de congestión y de pérdida de la imagen urbana que la normativa entonces vigente propiciaba.

Hoy en día, las reducciones –o los aumentos– de edificabilidad en el suelo urbano consolidado sólo se justifican en casos excepcionales, en los que se deben prever las consecuencias económicas de la decisión, ya sea por los posibles derechos de indemnización a los afectados o por la creación de plusvalías en los solares que la colectividad urbana debería recuperar de algún modo.

El régimen de usos

Más probable es que la revisión del planeamiento aconseje un cierto replanteo de los usos admitidos y prohibidos en las zonas. Cambios en el papel de la zona en el conjunto de la ciudad, corrección de conflictos detectados o variaciones de contenido en el significado de los usos, como sucede actualmente con algunas actividades industriales, pueden ser motivos de un cierto replanteamiento normativo.

Ajustes en la configuración de los espacios públicos

La situación urbanística de los tejidos urbanos en el momento de la revisión del plan puede hacer posible y oportuno algún cambio de configuración que interese

en la forma de los espacios públicos –y, por tanto, también de los parcelados–, obtenible a partir de modificaciones en las alineaciones que los delimitan. Este objetivo podría haber sido considerado poco interesante, o inalcanzable, en el planeamiento anterior.

En sentido opuesto, también el planeamiento puede renunciar a afectaciones del planeamiento anterior encaminadas a mejorar la configuración de los espacios públicos por considerar que el objetivo no justifica el coste o el largo período de desorden urbano que puede conllevar el proceso de materialización del cambio de alineaciones.

Ordenación detallada del suelo urbano del Plan general de La Seu d'Urgell, 2000. La ordenación del suelo consolidado comporta una minuciosa definición planimétrica y zonal.





Creación de nuevos elementos de espacio público o equipamiento mediante la afectación de solares privados

Los déficits en un área consolidada pueden justificar esta afectación; sin embargo, esta opción es poco frecuente porque en el suelo consolidado la única opción realista de adquisición de suelo es mediante la expropiación con pago de un precio normalmente elevado. La creación de nuevos elementos de suelo urbano público se suele canalizar en el planeamiento general a través de los polígonos de actuación del suelo urbano no consolidado.

La ordenación urbanística del suelo urbano consolidado suele concretarse mediante una determinación precisa de los espacios libres y un repertorio zonal bastante amplio, motivado por las distintas características tipológicas de los diversos tejidos urbanos que forman parte de esta clase de suelo. Recordemos que cada zona se caracteriza por unas regulaciones normativas específicas de la edificación y los usos, y que en el suelo urbano a lo largo de la historia la edificación se ha configurado de diversas maneras, las cuales, con el lógico criterio de mantener su carácter, han de ser recogidas en la normativa del plan.

Debe destacarse que una característica común de las regulaciones de las zonas del suelo urbano consolidado es que han de estar referidas al solar, en tanto que pieza de suelo que se ha de poder edificar con independencia del resto de suelo de la zona. Y, por eso, parámetros como la edificabilidad, las densidades, etc. han de estar expresados de manera que puedan ser entendidos y medidos en el solar concreto en el que se debe proyectar el edificio.

La ordenación del suelo urbano no consolidado

El suelo urbano no consolidado es el que, pese a quedar comprendido dentro de la delimitación del suelo urbano, no ha llegado a alcanzar una configuración definitiva del sistema de espacios libres públicos y de los espacios parcelados. Puede que se trate de áreas de suelo que nunca han sido plenamente incorporadas a la ordenación del suelo urbano –áreas periféricas y vacíos urbanos– o de áreas incorporadas a la ciudad que han resultado obsoletas y requieren un nuevo proceso de urbanización, como es el caso de antiguas grandes industrias o espacios ferroviarios en desuso.

En estos casos, el plan de ordenación urbanística municipal señala que es necesaria una nueva configuración, con el establecimiento de nuevos trazados de las calles y otros espacios públicos, y la definición de nuevas áreas de edificación con sus edificabilidades. La nueva ordenación ha de comportar, pues, un cambio sustancial en la estructura parcelaria del suelo. Por este motivo, el planeamiento establece, en estos casos, los ámbitos más adecuados para llevar a cabo el proceso de gestión que requiere el paso de una situación parcelaria a otra y la urbanización de los espacios públicos propuestos. Estos ámbitos son los *sectores de mejora urbana* o reforma interior y los *polígonos o unidades de actuación*.

Los *sectores de mejora urbana* son aquellos ámbitos para los cuales el plan de ordenación municipal prevé que la nueva configuración se defina mediante un *plan de mejora urbana*. La actual legislación de Cataluña –LC05/10– señala, dentro del abanico de finalidades de estos planes, las de compleción y rehabilitación de teji-

dos, de reforma interior, de remodelación urbana y de transformación de usos, los cuales comportan, en mayor o menor proporción, la definición de nuevas ordenaciones del suelo. Cuando no hay necesidad de un plan de mejora urbana, es el mismo plan municipal el que determina la nueva ordenación del suelo, con un grado de precisión similar al suelo urbano consolidado, señalando, en todo caso, los polígonos de actuación para llevar a cabo el desarrollo de la ordenación propuesta.

En el suelo urbano no consolidado, el planeamiento general prevé áreas sujetas a posteriores procesos de reforma interior o de mejora urbana. Determinaciones del Plan general metropolitano de Barcelona, 1976, en el área de Poblenou.



La relación entre beneficios –edificabilidad– y cargas –cesión de suelo público, indemnizaciones, urbanización, etc.– asignadas por el plan al sector de mejora urbana o al polígono de actuación es determinante de su viabilidad como actuación de iniciativa privada. Es deseable que la mayor parte de unidades de actuación pueda ser desarrollada por promotores privados, pero no hay que perder de vista que este no es el objetivo

principal y que la viabilidad depende también de la coyuntura económica. Por otra parte, puede haber unidades de actuación de un interés fundamental para la ciudad que sólo sea posible realizar mediante una participación pública sustancial.

A partir de la norma general de la Ley del suelo de 1998, de ceder un porcentaje –hasta el 10%– del aprovechamiento de las actuaciones en suelo urbano no consolidado en concepto de recuperación de plusvalías para la comunidad, la Ley de urbanismo de Cataluña ha establecido la obligatoriedad de cesión del 10% de aprovechamiento en todos aquellos planes de mejora urbana y polígonos de actuación que tengan por objeto el establecimiento de una nueva ordenación del suelo o la reconversión de la edificación o de los usos principales.

Cabe añadir que la previsión de cesiones de porcentajes de aprovechamiento urbanístico en los sectores de ordenación y en los polígonos de actuación en suelo urbano hace extensivos a este tipo de suelo los conceptos de aprovechamiento



total y medio de la unidad, así como los métodos de cálculo que fueron definidos inicialmente para el suelo urbanizable y que se comentan en los capítulos correspondientes.



El propio plan general puede establecer o sugerir la ordenación de las áreas de suelo urbano no consolidado que deban remodelarse mediante unidades de actuación.
Plan general de Figueras y su zona de influencia, 1982.

La diversidad de situaciones y objetivos propia del suelo urbano propicia que, en el proceso de redacción de los planes municipales, se negocien numerosos *convenios* entre el ayuntamiento y los particulares, que tienen por objeto el desarrollo de los polígonos o las unidades de actuación previstos en el plan. Los convenios, que quedan recogidos dentro del contenido normativo del plan general, tienen la finalidad de dar alternativas adecuadas a la consideración de los intereses públicos y los privados para el desarrollo de determinadas unidades. En estos convenios, se establecen de manera específica las cargas y los aprovechamientos, así como los compromisos que la Administración y los particulares asumen para la ejecución de la ordenación.

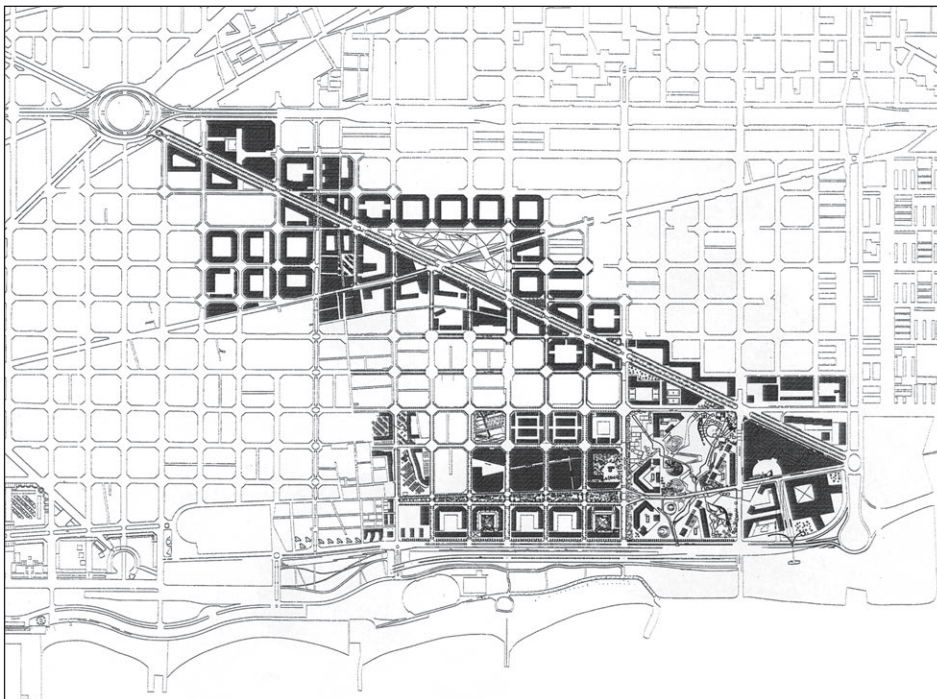
Los planes de ordenación de áreas de suelo urbano: completación, remodelación y transformación de los usos

En el suelo urbano, puede haber áreas de una cierta extensión que requieran un replanteo de la ordenación que, por su complejidad, no sea abordable desde el mismo plan de ordenación urbanística municipal. En estos casos, el plan señala los ámbitos –los sectores–, así como las condiciones básicas de estas ordenaciones, y las confía a instrumentos más específicos que habrá que desarrollar con posterioridad.

El diferimiento de la propuesta de ordenación está motivado por la complejidad misma de las transformaciones urbanas. Cuando se trata de intervenir en tejidos existentes, hay que prestar una atención muy especial hacia la población y las

actividades del sector, que suele requerir una cierta pedagogía de la actuación; asimismo, conviene que las propuestas de ordenación vayan asociadas a procesos de gestión bien definidos, que son difíciles de determinar dentro del proceso de redacción del plan municipal. También puede ser una motivación adicional facilitar un tiempo de maduración del asunto, entre el señalamiento del objetivo de nueva ordenación que hace el plan de ordenación municipal y su desarrollo en un instrumento específico.

Los planes de reforma interior determinan la ordenación detallada de las áreas sujetas a este proceso. Planes de reforma interior del sector Diagonal-Poblenou, 1990, y del sector del Frente Marítimo, 1995, de Barcelona. La imagen incluye también la ordenación del Plan parcial del sector Diagonal Mar, que había sido clasificado como suelo urbanizable.



Los instrumentos que ya la L56 definió para este cometido son los planes de reforma interior y también, con un carácter más ligero, los planes de mejora urbana, ambos dentro de la categoría de los planes especiales. La legislación urbanística de Cataluña –LC05/10– ha adoptado para todos estos planes la denominación de planes de mejora urbana, suprimiendo el calificativo de *especial*, puesto que estos planes pueden definir plenamente la ordenación de un área en todos sus aspectos. Sin embargo, su alcance puede ser variable, según los casos, e ir desde la remodelación total del sector hasta la rehabilitación de los tejidos existentes:

- *Ordenaciones de nueva planta*, que se pueden proponer en áreas vacías o en las que se prevé una remodelación profunda, con desaparición de la mayoría de los edificios existentes.
- *Actuaciones de rehabilitación* de los tejidos existentes, que mantienen sustancialmente su configuración y a los cuales se aplican medidas de diversa naturaleza e intensidad, que pueden incluir algunas remodelaciones parciales.



La ejecución de la reforma interior se realiza mediante polígonos y unidades de actuación.
Unidad U.A. 1 del sector Diagonal-Poblenou.

En el caso de las ordenaciones de nueva planta, los sectores de mejora urbana se asemejan bastante a los sectores de suelo urbanizable, en tanto que los parámetros que fijará el plan de ordenación urbanística municipal serán fundamentalmente la edificabilidad global, los usos admitidos, las cesiones para suelo público y las condiciones básicas de la edificación (seguramente, un poco más precisas que las del suelo urbanizable, para asegurar la coherencia con el entorno urbano). Notemos que, en este caso, se trata de sectores definidos por el plan de ordenación urbanística municipal en suelo urbano no consolidado, y con probabilidad de generación de plusvalías.

En los casos de rehabilitación de tejidos, el plan municipal establecerá criterios específicos para el desarrollo de cada plan de mejora urbana, en función de los objetivos de mejora de la situación existente que se pretendan alcanzar. En estos casos, no tiene mucho sentido establecer parámetros globales de sector en lo que concierne a la edificabilidad máxima o a los estándares de suelo para espacios libres y equipamiento, ya que los objetivos dependen principalmente de la situación de que se parte y de las operaciones de reforma que sea posible plantear, las cuales, en muchos casos, no podrán ser prefiguradas con suficiente precisión por el plan de ordenación urbanística municipal.

La consideración del suelo comprendido en sectores con el objetivo de rehabilitar tejidos existentes como *consolidado o no consolidado* dependerá del grado de reforma que el plan municipal prevea en cada caso. Sin embargo, cabe señalar que, aun en el caso de que fuese pertinente su consideración como no consolidado, es poco probable que la operación en conjunto genere plusvalías positivas, aunque ello pueda suceder en algunos de los polígonos de actuación que puede delimitar el correspondiente plan de mejora urbana.

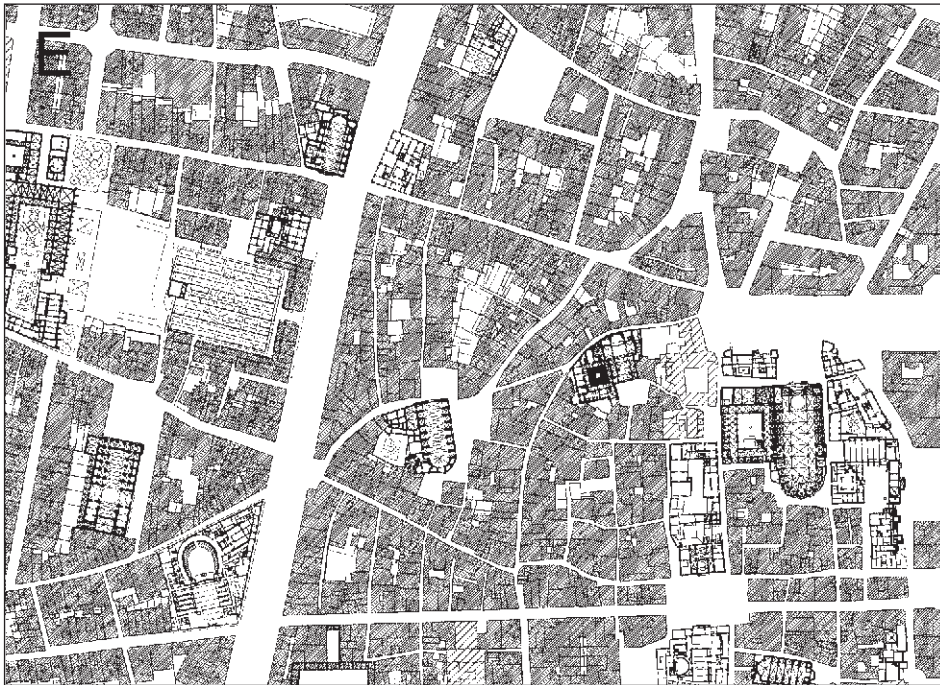
Por otra parte, puede darse el caso de que, sin que se esté en proceso de revisión del planeamiento municipal, la situación de determinadas áreas del suelo urbano consolidado requiera una acción de renovación urbanística más intensa que la que resulta del proceso de sustitución de la edificación solar a solar. En estos casos, se puede delimitar un sector de mejora urbana y, mediante el plan correspondiente, determinar medidas y actuaciones adecuadas para la renovación del sector. Sin embargo, en estos casos, la vigencia de las determinaciones del plan de mejora urbana requeriría la modificación del plan de ordenación urbanística municipal si se alterasen los usos principales, los aprovechamientos, las cargas urbanísticas o la estructura fundamental del mismo.

Los tejidos de valor histórico

El suelo urbano de la ciudad es el resultado de un largo proceso temporal y, por tanto, tiene en conjunto un valor histórico innegable. Sin embargo, hay áreas donde este valor se da con suficiente intensidad para que su preservación sea un objetivo determinante de la ordenación urbanística.

Actualmente, es ya un criterio comúnmente aceptado que estos valores residen en los tejidos que expresan momentos significativos de la formación de la ciudad, y no sólo en algunos elementos aislados de especial valor arquitectónico y/o histórico, sin perjuicio de que estos elementos merezcan un tratamiento de acuerdo con su singularidad.

Los tejidos históricos tienen, además de los monumentos individualizables por su importancia, unas pautas morfológicas que convendrá tener presentes en la ordenación urbanística. Área de Ciutat Vella de Barcelona.



En principio, se puede decir que todos los tejidos anteriores al siglo xx que hayan mantenido sustancialmente sus características tienen un valor histórico que



debe tenerse en cuenta; asimismo, es probable que la densidad de monumentos singulares sea claramente más elevada en estos tejidos que en el resto del área urbana. No obstante, también en los tejidos posteriores podemos encontrar partes dotadas de estos valores, que seguramente contendrán elementos que, por su calidad o significación en la memoria colectiva de los ciudadanos, constituyen referentes que es preciso mantener.

La técnica más antigua de preservación de los edificios, elementos y conjuntos de interés histórico-artístico ha sido declararlos *monumentos*, lo cual los preservaba del derribo y de reformas que los pudiesen desvirtuar. Se trata de una técnica anterior e independiente de la ordenación urbanística, que se dirigía a la protección de singularidades mediante su adscripción al patrimonio de bienes culturales, que puede tener diferente rango según la administración que la promueva: estatal, autonómica o municipal.

Los catálogos de monumentos son hoy en día instrumentos que conservan su vigencia, pero que es preciso entender vinculados a la ordenación urbanística, en el sentido de que las determinaciones de esta no tienen que ser contradictorias con las características del edificio que es preciso preservar; asimismo, es necesario ordenar su entorno con el objetivo de asegurar una buena percepción de su imagen.

Aparte de los elementos singulares de un valor especial, la preservación de los tejidos de valor histórico es un cometido que la ordenación urbanística debe abordar, la cual se moverá inevitablemente entre dos solicitudes a menudo contradictorias:

- *Conservación de los valores históricos* que residen en la tipología de los edificios, en sus fachadas y materiales, en la configuración de las calles y plazas, etc.
- *Recuperación y potenciación de su papel funcional* en la ciudad actual mediante mejoras en la accesibilidad, el confort y la higiene de los edificios, de los espacios libres, etc. que propicien la ubicación de usos adecuados y la integración de estas áreas en el mercado inmobiliario de la ciudad, para evitar que se conviertan en enclaves marginales.

Encontrar el tono adecuado del compromiso entre estos diversos tipos de objetivos es un problema complejo que difícilmente se puede resolver plenamente en la ordenación urbanística que define el plan municipal.

Excepto en casos excepcionales, en que los tejidos históricos hayan sufrido un deterioro físico muy grande, éstos formarán parte de zonas del suelo urbano consolidado donde se habrá establecido una normativa determinante de la volumetría del edificio construible en cada parcela.

A partir de esta regulación básica, convendrá desarrollar la preservación y la revitalización de estos tejidos mediante planes especiales de protección. Sin embargo, en determinados casos, estos planes deberán ser de mejora urbana, con el objetivo de llevar a cabo una reforma interior si se requieren intervenciones físicas para modificar la configuración de los espacios libres y de la estructura parcelaria.



Es importante subrayar que, mientras en el resto de los tejidos de la ciudad la ordenación urbanística tiene como cometido, en lo que concierne a la edificación, regular su cantidad y su volumetría básica, y dejar el resto de concreciones a los proyectos de arquitectura, en los tejidos históricos la tipología de los edificios, las formas de agrupación, la estructura formal y la textura de las fachadas pasan a ser materia de regulaciones urbanísticas. Asimismo, puede ser objeto de regulación urbanística la autorización de derribos de edificios no especialmente protegidos. Sin duda, se trata de regulaciones que entrarán bastante en el terreno de la opinión y, por tanto, adolecerán de una cierta debilidad frente a propuestas proyectuales concretas. Por ello, para modular la aplicación de estos tipos de normativas en ciudades donde el tejido histórico sea cuantitativamente importante, es especialmente adecuado, crear *comisiones de evaluación de los proyectos* con una composición en la que estén presentes los diferentes puntos de vista implicados en la evolución de la ciudad y en la conservación de sus valores.

Fuera de ordenación y volumen disconforme

La ordenación del suelo urbano incide en una realidad física existente. En buena parte, la ordenación recogerá las determinaciones de las ordenaciones anteriormente vigentes y será, por tanto, coherente con los edificios que se hayan construido al amparo de las mismas. Sin embargo, se darán casos en los que la ordenación propuesta –trazados de espacios públicos y ordenanzas de edificación– no corresponderá a la configuración de edificios existentes, los cuales estarán en desacuerdo con la ordenación urbanística del plan municipal.

Este desacuerdo se puede producir en diferentes casos:

- Edificios que el plan propone que desaparezcan totalmente o parcialmente para hacer posible la apertura de una calle u otro espacio público, o bien para construir un equipamiento público.
- Edificios, normalmente antiguos y periféricos, que quedan incorporados a alguna manzana de nuevo trazado pero que, por su configuración y posición, no se ajustan a la configuración que tendrá la edificación de la manzana.
- Edificios de manzanas existentes, que forman parte de zonas para las cuales la ordenación urbanística propone una variación de ordenanzas –disminución de la altura reguladora o la profundidad edificable, aumento de las distancias mínimas al vecino, etc.–, con el objetivo de modificar, a medio o largo plazo, la densidad o la imagen de la zona.

Se consideran edificios *fuera de ordenación* los que necesariamente tienen que desaparecer en la ejecución de los elementos públicos de la ordenación urbanística –los del primer caso. Se prevé, por tanto, que el suelo ocupado por estos edificios sea, en algún momento, adquirido por la Administración pública, probablemente por la vía de la expropiación.

En los edificios fuera de ordenación, no se pueden hacer obras de aumento de volumen ni de consolidación. Se pueden llevar a cabo, sin embargo, las repara-



ciones que exige la salubridad pública, la seguridad de las personas y la conservación del inmueble. En todo caso, las obras que se autoricen no comportarán aumento del valor de expropiación.



Las situaciones de fuera de ordenación por exceso de volumen o de altura, como resultado de cambios en la normativa, son frecuentes. Esta circunstancia suele contribuir a alargar la vida del edificio.



Un caso especial de edificios fuera de ordenación es cuando esta circunstancia es resultado de una variación de la alineación debida a una propuesta de ensanchamiento de la calle, la cual se prevé que se vaya ejecutando a lo largo del tiempo, a medida que se vayan sustituyendo las edificaciones existentes por otras ajustadas a la nueva alineación y normalmente de mayor altura.

Estos cambios de alineación son claramente desaconsejables si, dada la consolidación de la calle, se prevé que serán procesos muy largos que mantendrán largo tiempo una situación de desorden espacial en la calle en cuestión. Sin embargo, en muchas ciudades se mantienen propuestas antiguas de cambio de alineación que han obligado a los ayuntamientos a hacer una interpretación amplia del régimen de fuera de ordenación para aquellos edificios existentes que tienen aún buena salud. Finalmente, el reglamento de la LC05/10 ha establecido que, a estas edificaciones, si no tienen una previsión de expropiación determinada y no están incluidas en ningún sector o polígono, se les aplique el régimen de volumen disconforme, similarmente a los otros dos casos señalados al principio.

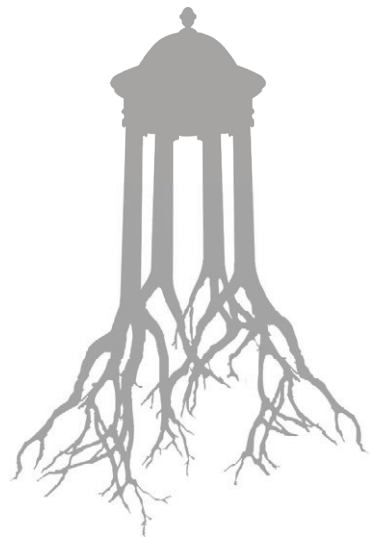
Los edificios que quedan considerados de *volumen disconforme* por el hecho de encontrarse situados dentro de parcelas privadas que continuarán siéndolo, podrán mantenerse, en principio, hasta el fin de su vida útil. En estos edificios, se autorizarán las obras de consolidación necesarias y los cambios de uso de acuerdo con la nueva normativa urbanística al respecto. En caso de derribo del



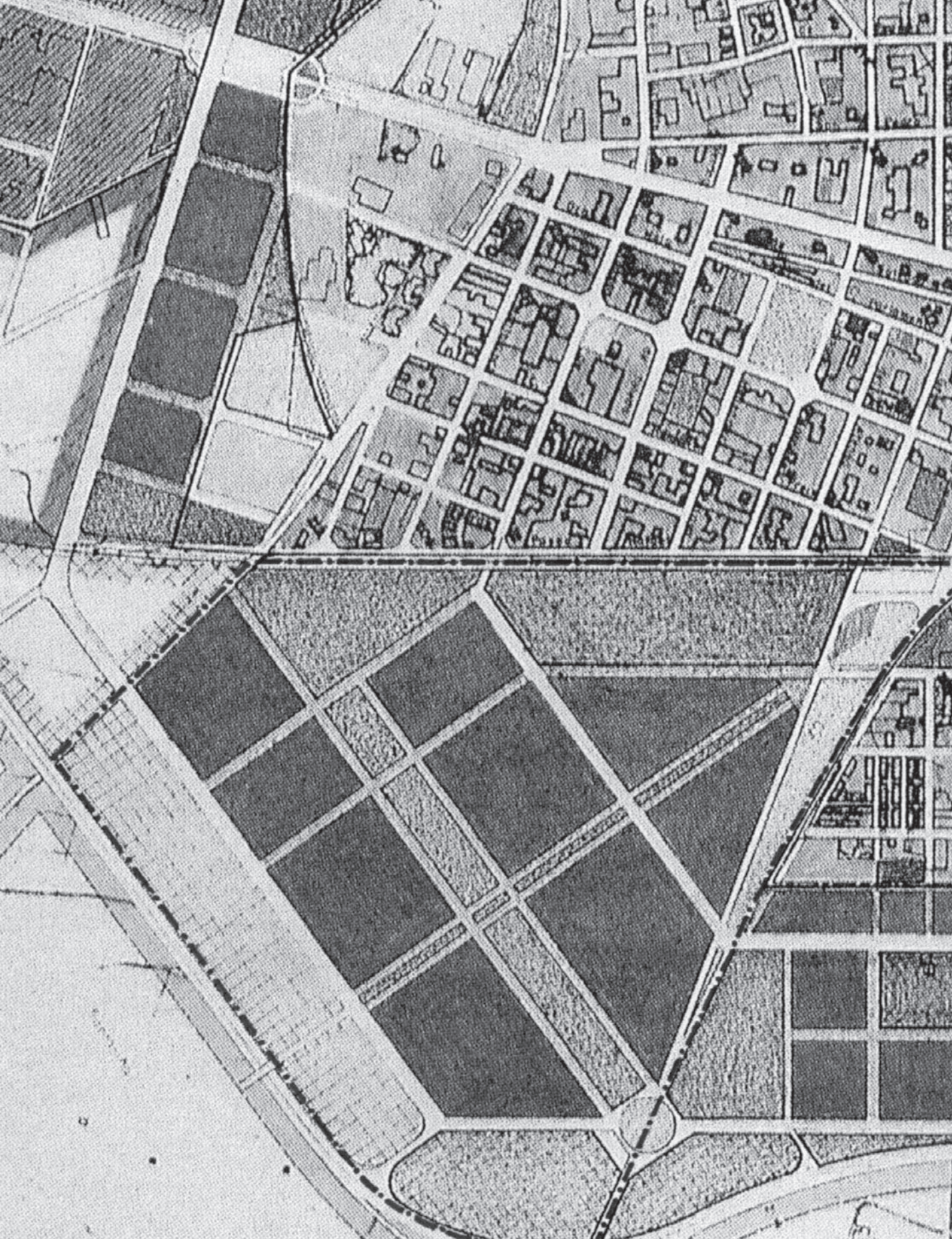
edificio, el que lo sustituya se deberá ajustar a la nueva ordenación. Por este motivo, los edificios del caso tercero es probable que agoten hasta el límite sus posibilidades de supervivencia, cuando la aplicación de las nuevas ordenanzas comporte una disminución del techo edificado.

Conviene que el planeamiento precise el régimen específico de los edificios con volumen disconforme en relación con determinados aspectos:

- En el caso segundo, cuando la posición del edificio dentro de la manzana pudiese dificultar gravemente el desarrollo de la edificación de esta. En el caso extremo, el edificio disconforme debería desaparecer, pese a estar emplazado en una parcela privada. El mecanismo, en este caso, podría ser una reparcelación, con la indemnización correspondiente, en el ámbito de la manzana, para la cual el plan podría haber fijado una unidad de actuación.
- Cuando se trata de edificaciones que no agotan el techo edificable que les autorizaría la nueva normativa, pero han quedado en volumen disconforme por el incumplimiento de algún parámetro –profundidad edificable, distancias al vecino, etc.– que puede tener un valor secundario. El planeamiento tiene que decir qué se puede hacer en estos casos en relación con el posible aumento de techo. Sea cual sea la solución propuesta, se suele establecer como límite la cantidad total de techo que se podría construir en el solar vacío, de acuerdo con las nuevas ordenanzas.



→ 4



Nadie se preocupa de la urbanización como arte: se la considera sólo como problema técnico, y cuando el efecto artístico no responde a nuestras esperanzas quedamos sorprendidos y perplejos...

Camillo Sitte

... los suburbios son, a menudo, diez, cien veces más extensos que la ciudad. De estos lugares enfermos, donde la función distancia-tiempo plantea una difícil cuestión aún sin respuesta, algunos quieren hacer ciudades-jardín. Paraísos ilusorios, solución irracional.

Le Corbusier



La extensión de la ciudad: el suelo urbanizable

El suelo urbanizable: significado y clases

La delimitación de áreas de suelo urbanizable por los instrumentos de planeamiento general tiene por objeto señalar el suelo aún rural que debería –o que podría– incorporarse al área urbana de la ciudad mediante un proceso de urbanización.

El régimen de suelo urbanizable es, por tanto, un régimen que, a diferencia del suelo urbano consolidado y del suelo no urbanizable, tiene un carácter transitorio, ya que se aplica por el plan a un suelo de características rústicas y mantiene la vigencia hasta el momento en el que este suelo se ha transformado en urbano, momento en que su régimen pasa a ser, lógicamente, el de suelo urbano.

Por este motivo, las regulaciones que el planeamiento general establece con relación al suelo urbanizable son para el proceso de cambio de la situación rústica a la urbana, momento en que estas regulaciones dejan de tener aplicación, ya que son sustituidas por otras propias del suelo urbano.

Desde la L75, se han distinguido diferentes tipos de suelo urbanizable. La diferencia depende de considerarlo un suelo que debe ser objeto de urbanización o un suelo que puede ser objeto de urbanización, con determinadas condiciones.

En el primer caso, el suelo se denominaba *programado*, en la medida en que su urbanización se incluía en el programa de actuación del plan municipal. Esta calificación comportaba un compromiso formal del ayuntamiento de iniciar su proceso de transformación durante el período señalado por el programa, que se dividía en dos cuatrienios. Seguramente, más importante que este compromiso –que demasiado a menudo no se ha cumplido– estaba el hecho de que el ayuntamiento tenía que tramitar cualquier propuesta de urbanización del suelo programado promovida por otros agentes, si ésta se ajustaba a las regulaciones establecidas por el plan general.

El suelo que sólo se señalaba que podía ser objeto de urbanización era el que se denominaba *no programado*. En este suelo, no había ningún compromiso de actuación por parte del ayuntamiento, si bien no se excluía que pudiera promover la urbanización del mismo. Con relación a las actuaciones de iniciativa privada, el ayuntamiento podía actuar con criterios de oportunidad, fijar condiciones complementarias y realizar concursos entre diferentes agentes para su urbanización.

Por este motivo, las regulaciones del suelo urbanizable tenían, en principio, diferente grado de precisión según se tratase de suelo urbanizable programado o no programado. En el primer caso, las determinaciones tenían que ser suficientes para permitir la redacción de planes parciales, que son los instrumentos que deben definir la ordenación del suelo como suelo urbano.

En el caso del suelo no programado, las regulaciones podían ser mucho más abiertas e imprecisas, ya que se preveía que, mediante un instrumento intermedio entre el planeamiento municipal y el plan parcial –el programa de actuación urbanística (PAU)–, las regulaciones alcanzarían el mismo grado que las del suelo programado para encarrilar la redacción del plan parcial.

También el suelo no programado podía pasar a ser programado mediante la revisión del programa de actuación¹ del plan municipal, la cual podía complementar las regulaciones hasta el grado necesario.

Propuesta de suelo urbanizable del municipio de Molins de Rei, 1998.



La Ley de 1998 estableció también dos tipos de suelo urbanizable, según que éste tuviera los sectores delimitados por el plan municipal para su desarrollo por planes parciales, o esta delimitación hubiera de hacerse en un trámite intermedio, puesto que se trataba, en este caso, de suelo al cual sólo se se-



ñalaba la aptitud de urbanización, pero no su necesidad. Vemos, pues, que el suelo urbanizable *delimitado en sectores* y el *no delimitado en sectores* son, en buena parte, conceptualmente similares al *programado* y al *no programado* de la L75. La Ley de urbanismo de Cataluña de 2005 distingue también el suelo urbanizable en delimitado y no delimitado. En esta ley, el delimitado es plenamente asimilable al anterior programado, mientras que la delimitación del no delimitado se debe hacer mediante un nuevo instrumento específico: el *plan parcial urbanístico de delimitación*. Este plan, además de las determinaciones propias de los planes parciales, ha de justificar la oportunidad de la actuación en función de las variables socioeconómicas del sistema urbano y de las previsiones sobre la disponibilidad de los recursos hídricos y energéticos. Asimismo, la tramitación de este plan debe ser similar a la del plan de ordenación urbanística municipal. Cabe añadir que el programa de actuación, al que la LC05/10 da la posibilidad de ser un instrumento separado del plan de ordenación urbanística municipal, puede delimitar el suelo no delimitado, y viceversa.

Por último, cabe mencionar el suelo urbanizable, que todavía subsiste en algunos municipios, determinado por instrumentos de planeamiento que no distinguían entre los dos tipos, como es el caso de las normas subsidiarias establecidas por la L75 y recogidas por la LC90. Puesto que es un suelo donde se prevé que puedan desarrollarse directamente planes parciales, sus regulaciones eran similares a las propias del suelo programado. Sin embargo, la ausencia de programa hacía que no hubiera ningún compromiso formal del ayuntamiento para desarrollarlo, si bien la legislación de Cataluña de aquel momento introdujo la exigencia de que las normas subsidiarias estableciesen unos ciertos criterios de prioridad en relación con el desarrollo de los sectores de suelo urbanizable. Cabe entender que aquellos criterios tenían también la finalidad de someter a una cierta regulación temporal las posibles iniciativas privadas.

Extensión y localización del suelo urbanizable

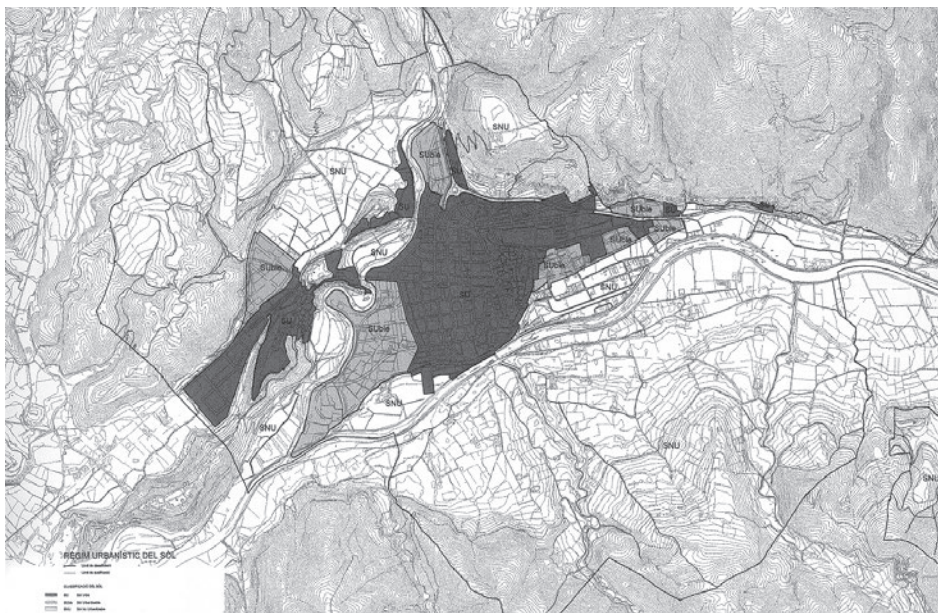
El señalamiento del ámbito del suelo urbanizable ha sido siempre una de las decisiones más comprometidas de los instrumentos de planeamiento general. El ámbito del suelo urbanizable expresa hasta dónde se quiere que llegue la extensión de la ciudad –suelo delimitado o programado– y hasta dónde se acepta que llegue –suelo no delimitado o no programado.

Está claro que la extensión de la ciudad comporta, por una parte, la desaparición de terrenos rurales y, por otra, una ampliación del área que se deberá dotar de servicios urbanos –los propios de la urbanización, pero también la vigilancia, la limpieza y la recogida de basura y, a partir de determinadas poblaciones y distancias, el transporte público. Por eso, es correcto sostener que las áreas urbanas continuas, compactas y de densidades medias son un modelo ventajoso, desde el punto de vista tanto de la gestión de la ciudad, como de la preservación de los espacios rurales.

Por otro lado, la clasificación del suelo como urbanizable crea, inevitablemente, un valor expectante que es absurdo propiciar en terrenos que no sean realmente necesarios para el desarrollo urbano.

Como es fácil de entender, la lógica de proyecto colectivo que tiene el plan de ordenación urbanística municipal comporta, necesariamente, una delimitación meditada y consciente del suelo urbanizable. Cabe recordar que la lógica de la L98 y de sus enmiendas posteriores no fue ésta, sino la de facilitar las iniciativas privadas de urbanización sin tener demasiada preocupación por su localización. Esta ley nos decía que el suelo urbanizable sería el de todo el término municipal que no fuese urbano o no urbanizable, considerado este último sólo como el suelo que tuviera motivos objetivos de protección.

Las áreas de suelo urbanizable se han de delimitar en función de sus condiciones para ser crecimientos coherentes del área urbana existente.
Propuesta de clasificación del suelo según régimen urbanístico del Plan general de La Seu d'Urgell, 2000.



Sin embargo, sentencias posteriores del TC han mantenido la potestad del planeamiento urbanístico municipal de determinar la cantidad de suelo urbanizable conveniente en cada caso. La LC05/10 establece, concretamente, que “el suelo urbanizable tiene que ser cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio...”

Pese a la actitud cautelosa que se preconiza, motivada por el gran consumo de suelo que la urbanización dispersa de baja densidad ha producido en muchos lugares, en principio no se puede negar que el planeamiento urbanístico de los municipios tiene que prever la cantidad de suelo necesaria, de acuerdo con sus necesidades de crecimiento urbano.

Las necesidades de extensión del área urbana de un municipio derivan de las previsiones de nuevas viviendas en función de la demografía, de las previsiones de desarrollo económico y también de proyectos concretos de infraestructuras o equipamientos que se prevea realizar en el municipio. Sin embargo, conviene hacer algunas matizaciones:

- En el cálculo de la demanda de suelo para nuevas necesidades, hay que tener presente cada vez más las posibilidades de *reutilización de las áreas urbanas*, que están en proceso de envejecimiento y de despoblación.



- En situaciones en las que se ha alcanzado un grado elevado de ocupación del territorio por la urbanización, será casi siempre inaceptable la previsión de suelo urbanizable, entendido únicamente como materia prima de una actividad económica que produce solares para *segunda residencia*.
- En buena parte de Cataluña y, en especial, en las regiones más intensamente pobladas, las *relaciones intermunicipales* por motivo de residencia, trabajo, estudio, etc. ponen en cuestión el mismo concepto de necesidades de extensión urbana de un municipio, ya que la demanda actúa de manera global en áreas más extensas. Por otra parte, en estas áreas son frecuentes los municipios que han llegado a un grado de extensión de la urbanización que ha agotado todo el suelo adecuado para el crecimiento urbano.

En estas áreas, la única forma correcta de hacer unas *previsiones de suelo urbanizable* es mediante *instrumentos de ordenación de alcance territorial* y que aborden la cuestión de las necesidades y disponibilidades de suelo en un ámbito de suficiente amplitud.

En cuanto a la *localización* de las áreas de suelo urbanizable, hay que sostener el criterio de continuidad con el suelo urbano existente. En función de las morfologías de carácter más o menos radial o lineal que tengan las áreas urbanas, serán posibles más o menos alternativas de buena conexión entre los tejidos existentes y los de nueva formación. Lógicamente, la aptitud de un suelo como urbanizable depende de la configuración del área urbana y de la geografía de su entorno. En situaciones de una cierta intensidad de interrelaciones entre municipios, como sucede en los numerosos sistemas urbanos de Cataluña, lo óptimo sería señalar las áreas necesarias para cada sistema en función de las aptitudes del suelo disponible en el conjunto de municipios integrantes del mismo, lo cual requiere una clara superación de la óptica municipal en este asunto.

La regulación del suelo urbanizable en el plan de ordenación urbanística del municipio

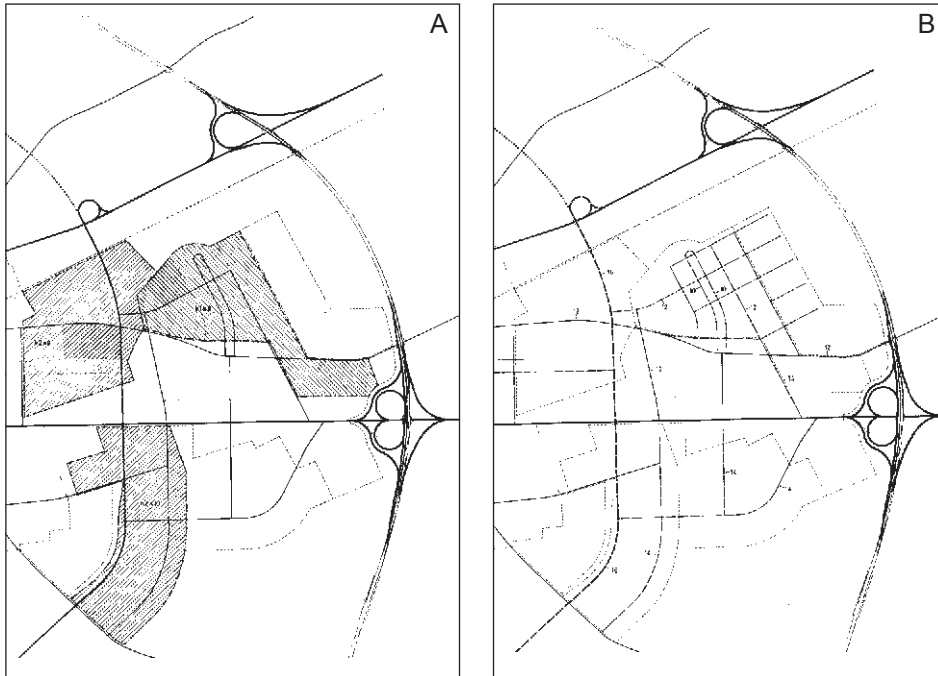
Las regulaciones del suelo urbanizable en el plan de ordenación urbanística municipal van dirigidas a controlar y orientar su proceso de transformación de rústico a urbano.

La primera determinación es la definición del ámbito que debe ser objeto de un proyecto específico de transformación: *el sector*.

El sector es el área de suelo donde el plan parcial determinará la ordenación urbanística detallada –calles y espacios libres, y áreas de parcelas para la edificación– a la que deberá ajustarse el proceso de urbanización.

La delimitación del sector tendría que satisfacer, en suficiente medida, varias condiciones:

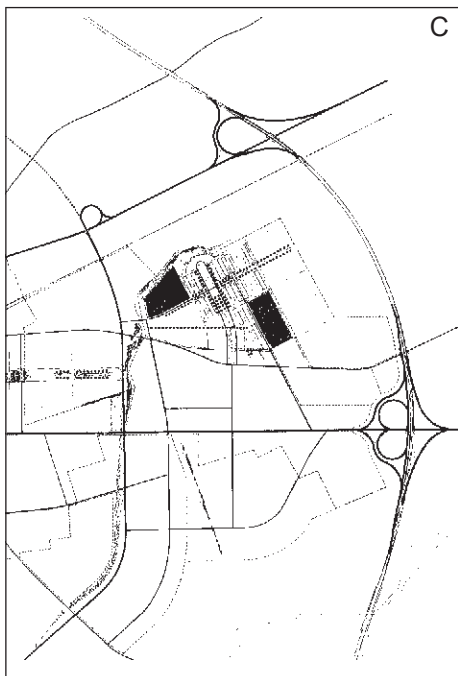
- Facilitar la continuidad de la nueva ordenación con las áreas urbanas existentes.



- Tener unos límites físicos claros respecto a los demás sectores y a los suelos de otros regímenes.
- Posicionarse correctamente en relación con elementos geográficos existentes para facilitar una relación positiva de éstos con la nueva ordenación.
- Tener una suficiente coherencia geométrica con la división parcelaria rústica y minimizar, en lo posible, el número de propiedades implicadas en el sector.

En las ciudades donde se prevé que no haya de producirse mayor extensión, los sectores de suelo urbanizable tendrán, a menudo, el papel de dar un final correcto a la trama urbana del municipio y, por tanto, su superficie puede ser, a veces, bastante reducida. En cambio, en las ciudades que están en una fase de expansión urbana, convendrá que los sectores tengan una superficie suficiente –de más de 10 ha–, con la finalidad de que puedan dar lugar a la creación de elementos urbanos públicos –parques, equipamientos, etc.– de una cierta dimensión.

La segunda determinación básica es *la edificabilidad* que el plan de ordenación urbanística municipal atribuye al suelo urbanizable. La edificabilidad se distribuye mediante la división del suelo en zonas. Cada zona de suelo urbanizable tiene una edificabilidad bruta o zonal medida en m² de techo/m² de suelo bruto o zonal. La edificabilidad bruta, multiplicada por la superficie de suelo comprendido en la zona, nos da la cantidad global de techo edificable que deberá ordenar el plan parcial dentro de la zona.



Determinación de sectores de suelo urbanizable.
 a: Delimitación, zonas y sistemas
 b: Secciones mínimas del sistema vial
 c: Pautas indicativas de ordenación detallada
 Sectores 8, 9 y 10 del Plan general de Figueras y zona de influencia, 1982.

Las zonas de suelo urbanizable se diferencian entre sí por la edificabilidad bruta y por los usos a qué se podrá destinar esta edificabilidad. Distintamente al suelo urbano, el suelo urbanizable en el plan municipal no suele dividirse en más de tres o cuatro zonas, ya que serán los planes parciales los que, mediante su ordenación, darán lugar a la diversificación de las nuevas tramas urbanas de extensión. Las edificabilidades de las zonas de suelo urbanizable suelen variar de 0,2 a 1 m² de techo/m² de suelo, y los usos admitidos se definen para las tres o cuatro zonas propuestas, que pueden tener un carácter dominante de vivienda o de actividad económica, o tratarse de zonas sin un carácter previamente definido.

El suelo de un sector puede estar compuesto por una o más zonas de suelo urbanizable. Asimismo, dentro de los sectores puede haber suelo destinado a *sistemas generales*: parques, equipamientos o elementos viarios de interés general que, por su tamaño o importancia en la ordenación, son determinados por el plan municipal. Dentro del sector, además de estos elementos de sistemas generales habrá otras piezas también destinadas a espacios libres, viales y equipamientos que se producirán en la ordenación de la zona por el plan parcial y que normalmente no están expresados gráficamente por el plan municipal, salvo que en algún caso se hayan señalado indicativamente como previsiones de las ordenaciones internas del ámbito de la zona.² El plan de ordenación urbanística municipal puede establecer, asimismo, algunas *condiciones de la ordenación* a observar por el plan parcial que la deba configurar de forma detallada. Estas condiciones se pueden referir a la edificación –altura máxima, tipos de ordenación, etc.– y pueden estar contenidas en la normativa propia de las zonas, o establecerse de forma específica para un sector. En este caso, las condiciones se pueden referir también a la configuración de los sistemas que deban resultar del desarrollo del sector.



En aquellos casos de suelo urbano no consolidado en los que se prevé el desarrollo de una nueva ordenación del sector mediante un plan de mejora urbana, el plan de ordenación urbanística municipal establecerá regulaciones similares a las aquí señaladas para el suelo urbanizable en lo que concierne a la edificabilidad, las cesiones para sistemas y las condiciones de la ordenación.

Expectativas de urbanización y formación de la renta urbana del suelo

Entendemos por renta urbana aquella que el suelo puede producir mediante el desarrollo de usos y actividades urbanas, especialmente la vivienda y las actividades económicas, como las industriales y las terciarias (comercio y oficinas).

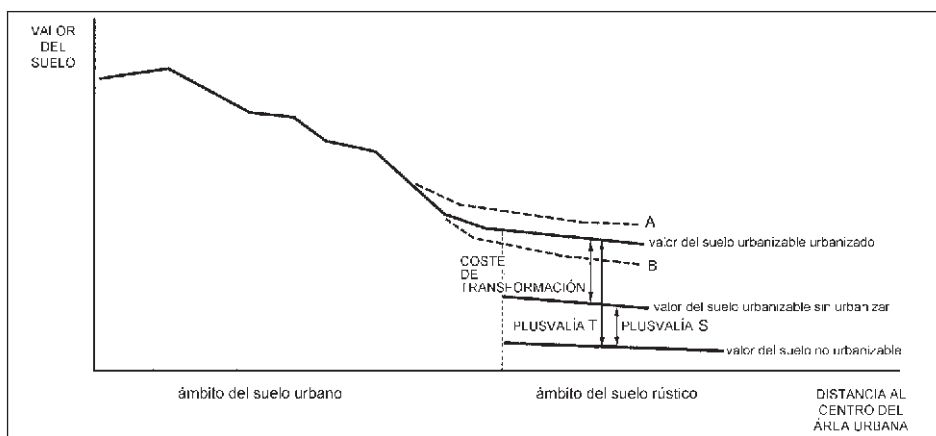
Es casi siempre cierto que la *renta urbana*, incluso en el punto en que es más baja –la periferia del área urbana–, suele ser bastante más elevada que la *renta rural* producida por los usos propios de esta clase de suelo.

La clasificación de un suelo como suelo urbanizable es el reconocimiento de su aptitud para pasar de una renta rural a una renta urbana, es decir, el reconocimiento de una expectativa de plusvalía.

El paso de la renta rural a la urbana se da a través del proceso de urbanización y del cumplimiento de las obligaciones y condiciones que la legislación y el planeamiento urbanístico establecen, las cuales comportan, en conjunto, lo que podemos denominar *costes de transformación*.

Sin perjuicio de la posible actuación pública, la legislación del suelo en España, como la de otros países, ha admitido siempre la participación de los propietarios y promotores privados en la acción urbanizadora, si bien ha ido estableciendo determinadas contraprestaciones de interés público a estas actuaciones privadas.

- S: Plusvalía por calificación del suelo
- T: Plusvalía total de calificación y de transformación
- A: El aumento de demanda incrementa el valor del suelo
→ mayor plusvalía
→ mayor dinamismo urbanizador
- B: La recesión reduce los precios
→ menor plusvalía
→ disminuye la promoción privada



Actualmente, y aparte de posibles matizaciones, las *obligaciones del urbanizador privado* son el costeamiento de las obras de urbanización necesarias, la cesión del suelo para sistemas y la cesión de un porcentaje de la edificabilidad del



sector –el 10% del aprovechamiento urbanístico.³ Cabe señalar que el coste del cumplimiento de estas obligaciones aumenta en función de la complejidad del sector, ya sea por sus circunstancias físicas, o por las de la propiedad. De hecho, cuando se da una fuerte dinámica urbanizadora, es señal de que la *plusvalía de transformación* cubre con creces los costes de la misma, y, cuando hay atonía, es una señal clara de lo contrario. Como se ha podido comprobar, eso puede variar de unos lugares a otros y, en especial, de unas coyunturas económicas a otras.

Puesto que la cesión de suelo para sistemas locales o generales y la de una proporción de aprovechamiento urbanístico suelen estar perfectamente tipificadas y son proporcionales a la edificabilidad del sector, el elemento determinante del balance económico del proceso de desarrollo urbanístico de un sector son los costes de urbanización. En estos costes, hemos de considerar incluidos todos los necesarios para la preparación del suelo, como pueden ser indemnizaciones por desahucios o cese de las actividades existentes, así como obras de preparación del terreno, ya sean canalizaciones de desagüe o desplazamiento de líneas eléctricas. Si bien los costes de desplazamiento de actividades o inquilinos suelen ser más importantes en operaciones de reforma interior del suelo urbano, pueden estar presentes también en actuaciones de suelo urbanizable, donde, además, pueden ser importantes los costes de preparación del terreno. Por ello, sólo desde el plan de ordenación municipal se puede evaluar con suficiente conocimiento de causa la proporción entre aprovechamientos y cargas de cada sector y adoptar las determinaciones adecuadas para su viabilidad económica, aunque teniendo cuidado de no facilitar una apropiación abusiva de las plusvalías por parte de los propietarios y promotores.

En la evolución de la ciudad, los valores del suelo urbano y de los edificios cambian y se dan, por tanto, muchos casos de incrementos de valor que serán disfrutados íntegramente por sus propietarios, sin perjuicio de que estén gravados con determinados impuestos. Cabe entender que son plusvalías derivadas del libre juego del mercado contra las cuales la acción urbanística difícilmente podrá intervenir, más allá de evitar en lo posible la retención especulativa del suelo. Sin embargo, la acción urbanística sí ha de plantearse y abordar decididamente la *recuperación de las plusvalías que se derivan directamente de decisiones de planeamiento*. Eso sucede en dos casos: en la determinación de un suelo como urbanizable, que posibilita su cambio de estatus de rural a urbano, y en los cambios de planeamiento de determinadas áreas urbanas, que permiten mejores aprovechamientos en edificabilidad o en usos de la edificación.

Aprovechamiento medio y sistemas generales del sector

La Ley del suelo de 1975, que se formuló tras un período de una importante expansión urbana y con una gran apropiación de plusvalías por parte de los particulares, denota una fuerte sensibilización con respecto a este problema. La ley aportó conceptos –como el aprovechamiento medio– e instrumentos –como la obligatoriedad de diferentes tipos de cesiones– encaminados a recuperar para la colectividad una parte de las plusvalías generadas por el proceso de urbanización. Sin embargo, dicha ley tal vez estimó, de una manera excesivamente optimista, la expectativa de plusvalías de urbanización. Supuso que las plusvalías del suelo



urbanizable eran siempre tan grandes que podían soportar como carga la satisfacción de las necesidades de suelo para nuevos sistemas generales de toda la ciudad. Por este motivo, en el cálculo del aprovechamiento medio del conjunto del suelo urbanizable se propuso incluir todo el suelo de sistemas de nueva creación, los cuales, lógicamente, se adscribirían a este régimen de suelo. Tanto las dificultades de operar con todo el suelo urbanizable en los mecanismos de reparto de cargas y beneficios, como la conveniencia de modular la cantidad de cesión de suelo para sistemas generales que se puede imputar al suelo urbanizable, llevaron la legislación urbanística catalana a establecer limitaciones⁴ a esta imputación y a prever que el reparto sólo se realizaría dentro del ámbito de cada sector.

Subrayemos, pues, que el sector es el ámbito en el que el plan municipal establece la proporción de suelo de sistemas generales a obtener en su desarrollo. Éste se llevará a cabo mediante un plan parcial, que establecerá la ordenación detallada de las zonas, compuesta de áreas edificables y sistemas locales, y determinará con precisión la inserción de los sistemas generales en la ordenación del conjunto del sector.

Las cesiones gratuitas de suelo como resultado de una ordenación urbanística sólo son posibles mediante la retribución de sus propietarios de forma equitativa en relación con los demás propietarios del sector, es decir, que a todos les corresponda el mismo aprovechamiento por unidad de superficie aportada: es lo que se denomina *aprovechamiento medio del sector*. Debido a que se debe ceder gratuitamente a la Administración el 10% del aprovechamiento del sector, cada propietario tiene derecho realmente al 90% del aprovechamiento medio.⁵

Hay dos maneras de calcular el aprovechamiento medio de un sector:

- a) La que parte de considerar que el suelo destinado a sistemas no tiene atribuida edificabilidad y que, por tanto, la edificabilidad de las zonas tiene que ser suficiente para compensar a los propietarios de los sistemas.
- b) La que parte de considerar que el suelo de sistemas tiene atribuido el mismo aprovechamiento que el resto del sector y que la edificabilidad correspondiente se tendrá que ubicar mediante la ordenación dentro del ámbito físico de las zonas.

Las limitaciones de la cantidad de suelo para sistemas en el primer método vendrían dadas por la disminución del aprovechamiento medio que podría hacer económicamente inviable el desarrollo del sector, mientras que, en el segundo, la limitación se derivaría de las dificultades de ubicar, dentro del ámbito de las zonas, la edificabilidad correspondiente a los sistemas del sector.

Como se puede deducir, los planes de ordenación municipal que operasen por el método *a* adoptarían, en general, edificabilidades zonales más altas que los que operasen por el método *b*. En cualquier caso, la legislación urbanística de Cataluña ha venido estableciendo desde los años ochenta que los sistemas que forman parte de un sector tienen atribuida edificabilidad y, por tanto, en los planes se debe operar por el método *b*. Sin embargo, pienso que el método *a*, que fue el que se derivaba directamente de la L75, es conceptualmente más claro. Veámoslo.



En este método, los sistemas generales de cesión gratuita no tienen edificabilidad comercializable y, por tanto, no tienen aprovechamiento urbanístico. Por esta razón, el aprovechamiento medio del sector no será sino el aprovechamiento urbanístico de las zonas, dividido por la superficie del sector.



Zonas y sistemas en un sector de suelo urbanizable. Plan general de Vilafranca del Penedès, 1981.

Si el sector contiene una única clase de zona –que es lo más frecuente–, el aprovechamiento medio se obtiene:



$$AM = \frac{\text{sup. zonas (m}^2\text{)} \times \text{edificabilidad zona (m}^2\text{ techo / m}^2\text{ suelo)}}{\text{sup. zonas} + \text{sup. sistemas generales}} = \text{aprovechamiento medio, expresado en m}^2\text{ de techo por m}^2\text{ de suelo de la zona de que se trate}$$

Si el sector contiene zonas de diferente clase, por ejemplo, una zona de vivienda y otra de uso industrial, cada una con su edificabilidad, para poder sumar el techo edificable de una con el de la otra es necesario utilizar un factor de homogeneización, al igual que para sumar dinero de diferentes países necesitamos convertir las diversas cantidades a una moneda única. Normalmente, se toma como "moneda de referencia" el techo que tiene más valor de mercado, y a los techos de las zonas se aplican factores inferiores a 1 que expresen, comparativamente, su menor valor.

$$AM = \frac{\text{sup. } Z_1 \times e_1 + \text{sup. } Z_2 \times e_2 \times f_2 + \text{sup. } Z_3 \times e_3 \times f_3}{\text{sup. } (Z_1 + Z_2 + Z_3) + \text{sup. sistemas generales}} = \text{aprovechamiento medio, expresado en m}^2\text{ de techo por m}^2\text{ de suelo de la zona 1 } (Z_1)$$

- Z_1, Z_2, Z_3 : zonas de suelo urbanizable
- sup.: superficie de suelo (m²)
- e : edificabilidad zona (m² techo / m² suelo)
- f_2, f_3 : factores de ponderación
- Z_1 : zona de más valor $f_1=1$

En esta técnica, vemos que, a medida que se incrementa la superficie de sistemas generales, disminuye el aprovechamiento medio del sector. Se puede considerar, como límite de la cantidad de sistemas generales a incluir, la proporción que hace inviable económicamente el desarrollo del sector.

En el método *b*, que es el establecido por la LC05/10, la determinación del aprovechamiento medio es automática en el caso de un sector compuesto por suelo de un único tipo de zona y suelo para sistemas: el aprovechamiento del sector es el mismo que se ha establecido para la zona mediante la edificabilidad y los usos asignados. Se puede hablar, pues, directamente de edificabilidad del sector, teniendo en cuenta que el plan parcial del sector la deberá situar toda en las parcelas que resulten de la ordenación de la zona, y será este ejercicio el que nos dará la medida de la viabilidad de la actuación en función de que sea o no aceptable la volumetría resultante, desde los puntos de vista funcional, formal y económico.

La determinación del aprovechamiento del sector no es tan directa cuando en el sector hay más de un tipo de zona, ya que el aprovechamiento que es preciso atribuir al suelo de sistemas debe ser el del promedio ponderado de las zonas, de acuerdo con sus valores relativos y su superficie. Manteniendo las referencias de la fórmula expresada por el método *a*, el cálculo para el método *b* da la siguiente expresión:

$$\begin{array}{l} \text{Aprovechamiento} \\ \text{medio atribuido} \\ \text{al suelo de sistemas:} \end{array} \quad As = \frac{\text{sup. } Z_1 \times e_1 + \text{sup. } Z_2 \times e_2 \times f_2 + \text{sup. } Z_3 \times e_3 \times f_3}{\text{sup. } (Z_1 + Z_2 + Z_3)}$$



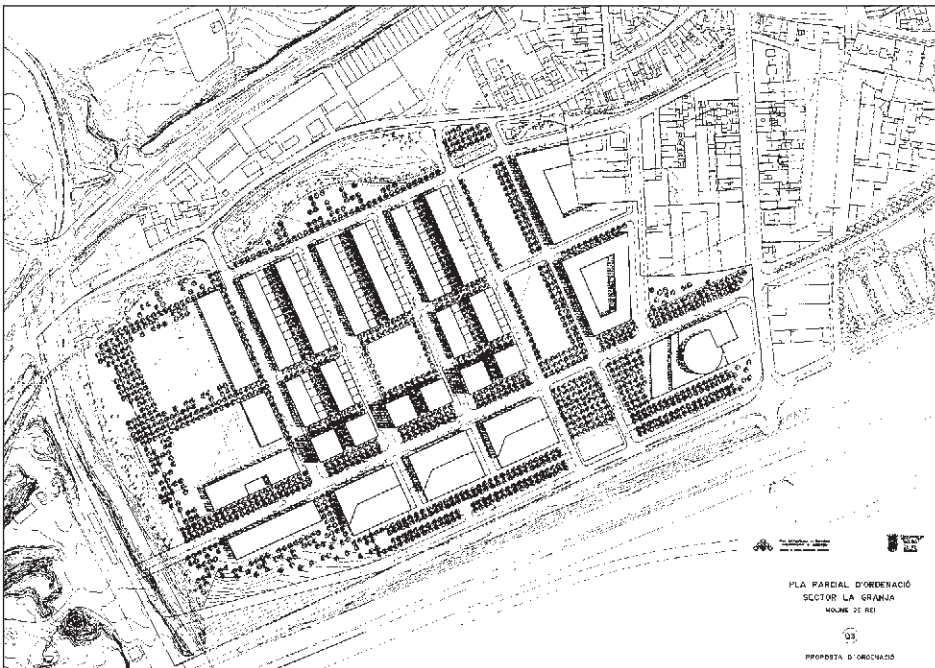
$$AM = \frac{\text{sup. } Z1 \times e1 + \text{sup. } Z2 \times e2 \times f2 + \text{sup. } Z3 \times e3 \times f3 + \text{sup. sistemas} \times As}{\text{sup. } (Z1 + Z2 + Z3) + \text{sup. sistemas}}$$

El plan parcial: determinación de la ordenación

El plan parcial es el instrumento que ha de convertir una ordenación general –compuesta por zonas de usos y edificabilidades globales y sistemas– en una ordenación detallada, en la cual esté perfectamente determinada la configuración de los espacios públicos y de los espacios parcelados, y asimismo quede perfectamente claro qué y cómo se puede construir en las parcelas privadas que resultan de la ordenación. La ordenación que determina el plan parcial es, pues, una ordenación con el grado de detalle propio del suelo urbano consolidado, y concretamente se compone de los elementos siguientes:⁶

Espacios parcelados o zonas del plan parcial

Los diversos tipos y usos de la edificación se ordenan en el espacio mediante la delimitación de zonas que pueden diferenciarse unas de otras por variaciones en algún parámetro: la edificabilidad de la parcela, la altura permitida o la admisibilidad o no de algún uso. Es responsabilidad del plan parcial adoptar la sistemática zonal más adecuada a sus objetivos de ordenación.



El plan parcial expresa un proyecto de ordenación con una lógica propia que ha de sumarse, de forma positiva, al área urbana existente. Imagen de la ordenación del Plan parcial del sector La Granja, Molins de Rei, 1997.

Sistema de espacios libres

El plan parcial determina con la máxima precisión posible –mediante el señalamiento de alineaciones y rasantes– la configuración de las calles, las plazas, los parques y los jardines que constituyen el sistema de espacios libres que resultan de la orde-



nación de las zonas del plan municipal. Asimismo, el plan parcial determina la inserción, en la ordenación, de los elementos de sistemas generales correspondientes a la red general de espacios libres que estuvieran previstos en el sector.

Equipamientos públicos y comunitarios

Señala las parcelas en las cuales se deben desarrollar edificios y actividades de interés público: escuelas, centros culturales y cívicos, equipamientos sanitarios, etc. Asimismo, el plan determina la inserción, en la ordenación, de los elementos de sistemas generales destinados a equipamientos que estuvieran previstos en el sector.

Polígonos o unidades de actuación

El sector es la unidad de ordenación del plan parcial, pero su ejecución puede desarrollarse en unidades de suelo de menor superficie: los polígonos o unidades de actuación, que pueden ser de más fácil gestión que el sector entero y que se pueden ejecutar por sistemas diferentes.

El plan parcial, pese a que eso pueda hacerse en un procedimiento posterior, debería delimitar los polígonos o unidades de actuación con el criterio de mantener en todos ellos la misma proporción de aprovechamiento y cargas urbanísticas. La legislación suele admitir un cierto margen de tolerancia –15%– en la consideración del equilibrio entre los diversos polígonos.

Elementos de urbanización y servicios urbanísticos

Los planes parciales deben determinar, con el grado de precisión propio de su escala de trabajo, las características de la urbanización y el trazado de las redes de servicios que se prevean. Tienen una importancia especial las previsiones relativas a la red de saneamiento, la cual, al funcionar principalmente por gravedad, puede condicionar de manera sustancial la ordenación de determinados sectores. Asimismo, serán importantes, en su caso, las previsiones relativas a galerías de servicios, por sus implicaciones constructivas y económicas.⁷

Evaluación económica

Al tratarse de una iniciativa de urbanización de nuevo suelo, el plan parcial debe hacer una evaluación de los costes que comporta la operación a efectos de verificar su viabilidad. Esta evaluación será, lógicamente, aproximada, puesto que el plan parcial no ha de desarrollar necesariamente los proyectos ejecutivos que permitirían un cálculo preciso.

Plan de etapas

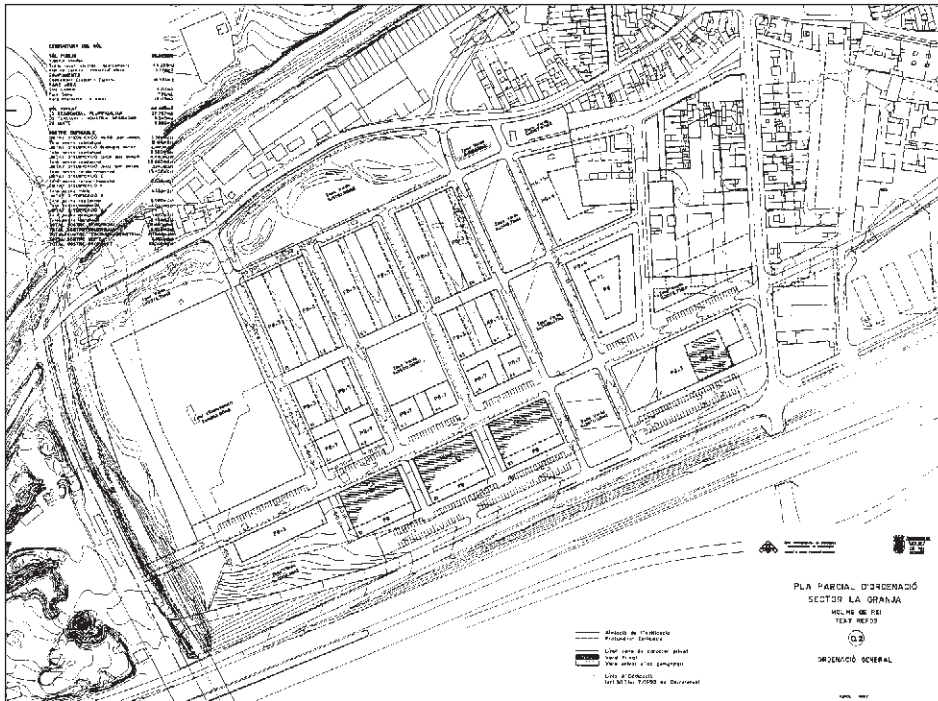
El plan parcial ha de establecer las etapas temporales en las que prevé que se lleve a cabo su ejecución en lo que se refiere a la urbanización. En algunos casos, estas previsiones temporales podrán o deberán referirse también a la ejecución de la edificación.

El plan parcial: determinación de las cesiones de suelo

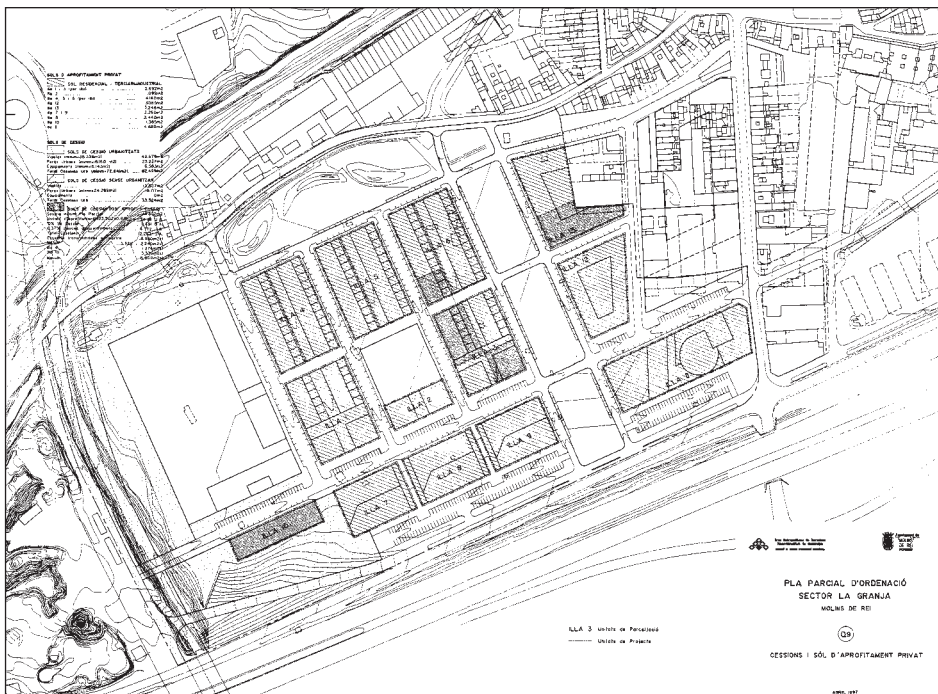
La primera ley urbanística –L56– ya estableció que los planes parciales destinarían a zona verde el 10% de su ámbito. Posteriormente, en leyes sucesivas, se fueron perfeccionando las obligaciones de cesión de suelo para sistemas públi-



cos en los planes parciales, se extendieron a otros conceptos como los equipamientos y, sobre todo, se relacionaron con la edificabilidad y los usos del sector.



Plan parcial del sector La Granja, Molins de Rei, 1997. Determinaciones de la ordenación.



Plan parcial del sector La Granja, Molins de Rei, 1997. Cesiones de suelo. Suelo privado: rayado suave Suelo de cesión para sistemas: blanco Suelo de cesión edificable: rayado intenso



Un hito a recordar en este proceso son los estándares establecidos por la L75 y sus reglamentos, posteriormente recogidos en la LC90: 18 m²/vivienda para parques y jardines; 10 m²/vivienda para centros culturales y docentes; 6 m²/vivienda para otros equipamientos, mientras que en las zonas donde no se preveía vivienda se establecía un mínimo de un 4% de la superficie ordenada para servicios de interés público o social, y en todos los casos era preceptiva una cesión mínima para zonas verdes de un 10% de la superficie ordenada.

Estos estándares de cesión obligatoria de suelo, definidos mediante proporcionalidades, correspondían conceptualmente a las necesidades del sector objeto de ordenación por el plan parcial. Sin embargo, la posibilidad, frecuentemente usada, de que el planeamiento general pudiese definir, dentro del ámbito del sector, piezas de sistemas para zonas verdes o equipamientos daba pie a una cierta confusión, por la duda de si éstos eran adicionales a los que habían de resultar de la aplicación de los estándares, los cuales deberían determinarse dentro del ámbito de las zonas o, por el contrario, contabilizaban en la determinación de sistemas locales del sector, aunque pudiesen tener carácter de sistemas generales.

Otro concepto problemático era la referencia al número de viviendas que se hacía en algunos estándares, debido a que la superficie de éstas puede ser muy distinta y a que la ocupación media de la vivienda puede variar bastante a lo largo del tiempo.

La actual legislación urbanística de Cataluña ha aclarado estos problemas y ha centrado su objetivo en la proporcionalidad cesiones–aprovechamiento, para evitar así la disquisición sobre el carácter general o local de los sistemas y la problemática del número de viviendas. La LC05/10 establece las siguientes prescripciones:

Todos los suelos para sistemas públicos delimitados por el planeamiento de ordenación municipal dentro de un sector de suelo urbanizable son de cesión, puesto que se les atribuye el aprovechamiento medio del sector.

Las cesiones de suelo del sector de suelo urbanizable han de cumplir, como mínimo, los siguientes estándares:

	Sector de uso residencial		Sectores de uso no residencial
Zonas verdes y espacios libres públicos	20 m ² de suelo/100 m ² de techo edificable	Mínimo 10% del sector	10% superficie del sector
Equipamientos de titularidad pública	20 m ² de suelo/100 m ² de techo edificable	Mínimo 5% del sector	5% superficie del sector, aparte de los servicios técnicos necesarios

Cuando haya en un mismo sector zonas de uso residencial y de uso no residencial, estos estándares se aplicarán proporcionalmente a las superficies y aprovechamientos de cada una.

Cabe señalar que la legislación urbanística no establece ningún mínimo relativo a la superficie de suelo del sector que es preciso destinar a calles. Si bien podría hacerlo el plan de ordenación urbanística municipal, no es frecuente esta determinación.



Además de la determinación de las áreas de cesión de suelo para sistemas, el plan parcial ha de determinar, en los espacios parcelables para la edificación, el conjunto de parcelas donde se sitúa el techo edificable correspondiente al 10% del aprovechamiento del sector que debe ser objeto también de cesión gratuita a la Administración actuante.

En sectores que incluyan áreas con diferentes tipologías o usos de la edificación, la determinación del suelo con aprovechamiento a ceder debería comprender, proporcionalmente, parcelas de los diferentes tipos, o habrán de hacerse estimaciones respecto al valor de los diferentes tipos de parcelas para igualar el valor de una suma de parcelas heterogéneas con el valor del 10% del total.

Finalmente, dada la obligación de reservar para viviendas de protección pública, u otras modalidades de vivienda asequible, un determinado porcentaje del techo de nueva implantación, será necesario que el plan parcial concrete la ubicación de este techo en su ordenación. La cantidad de techo a ubicar para tal fin en el sector será la que el plan de ordenación urbanística municipal le adscriba, en cumplimiento de las exigencias mínimas que a todos los efectos establece la legislación y de acuerdo con los objetivos que el municipio haya adoptado en esta materia.

Las parcelas destinadas a construcción de vivienda de protección pública pueden formar parte del suelo objeto de cesión en concepto del 10% de aprovechamiento, teniendo siempre en cuenta, en el cálculo del aprovechamiento el diferente valor que tiene la edificabilidad de estas parcelas respecto al de las demás parcelas de uso residencial del sector.

Técnicas de fomento de la urbanización

Conviene ser prudentes en la cantidad de suelo urbanizable que delimita el plan municipal. Pero, por el mismo motivo, una proporción sustancial de este suelo se habría de urbanizar efectivamente, para superar su situación expectante y pasar a formar parte de la oferta real de solares para la edificación.

Es importante tener claro que las estrangulaciones en la oferta que pueden hacer subir anormalmente el precio del suelo urbano se deben corregir mediante la provisión de suelo urbanizado, y no simplemente de suelo urbanizable. Sin perjuicio de que la condición de suelo urbanizable sea condición previa y necesaria para su proceso de urbanización, es evidente que hay áreas de suelo de dicho tipo que permanecen sin urbanizar, incluso en lugares donde se da una fuerte demanda de solares.

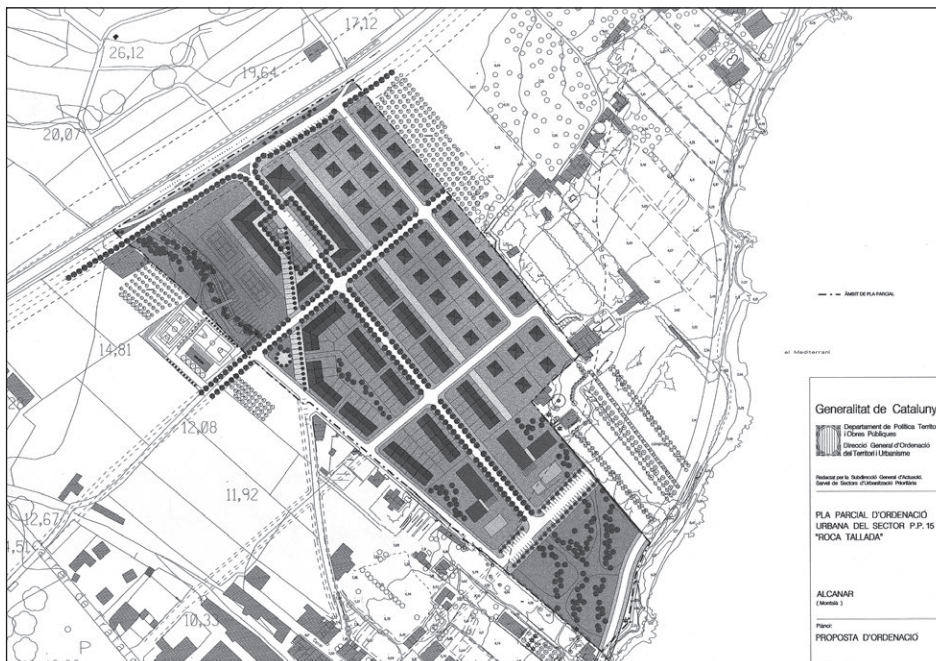
Los motivos de esta aparente incoherencia radican en la especial naturaleza del suelo como bien económico. El hecho de ser un bien cuya localización es, en cada caso, singular e irreplicable, hace que la actitud de la propiedad frente a la incorporación del suelo al proceso urbanizador pueda ser muy diversa –con diferentes componentes de índole personal, de estrategia económica y de previsión especulativa–, lo cual dificulta a menudo el acuerdo entre los propietarios comprometidos en un sector para llevar a cabo su urbanización. Un reducido número de propietarios facilita el acuerdo, pero tampoco garantiza su disposición a urba-

nizar, en especial cuando la relación entre cargas y beneficios es más ajustada de lo que desearían.

Por este motivo, la legislación urbanística ha venido proporcionando instrumentos para promover la urbanización del suelo necesario. Hasta hoy se han explicitado tres filosofías respecto a la forma de actuar de la Administración en el fomento de la actividad urbanizadora:

- La de la Ley del suelo de 1998. El principio que inspiró la ley es fomentar la acción urbanizadora maximizando el número de posibilidades de iniciativa privada mediante la provisión de las máximas cantidades de suelo urbanizable. Está claro que es la técnica más cómoda, pero que podría tener consecuencias lamentables para las ciudades y para el territorio. Esta posición sólo es defendible desde una argumentación abstracta, basada en la libre competencia, que desconoce los componentes topológico y espacial del suelo.
- La de la legislación catalana. En una de las primeras leyes urbanísticas que aprobó el Parlament de Catalunya (1984), se creó la figura de los «sectores de urbanización prioritaria» para dinamizar la urbanización de determinados sectores. Esta técnica se sitúa en el polo opuesto de la anterior. Aquí la Administración –municipal y autonómica– toma la dirección del proceso señalando los sectores que tendrán este carácter, y define un mecanismo mediante el cual, si los propietarios incumplen sus obligaciones en el proceso de urbanización predefinido, podrán ser sustituidos de manera ágil por la Administración o por otros promotores

Un sector de urbanización prioritaria: Roca Tallada, Alcanar, 2000. Imagen de la ordenación. Determinaciones de la ordenación.





- La de la legislación valenciana de 1994, que opta claramente por distinguir el propietario del suelo del promotor de urbanización y facilita la intervención y el liderazgo del segundo –el agente urbanizador– en los procesos de urbanización de los sectores que la Administración señale que deben ser objeto de actuación. La urbanización de los sectores se adjudica mediante un concurso entre promotores en el cual puede participar, con derecho preferente de adjudicación, el propietario del suelo.



Tanto la técnica catalana como la valenciana respetan y refuerzan el indeclinable papel director de la Administración en el proceso de urbanización, en especial en lo que se refiere al señalamiento de los sectores que han de incorporarse prioritariamente al mismo. La figura de los sectores de urbanización prioritaria expresa, en su procedimiento, una mayor consideración a los propietarios del suelo, si bien se aproxima sustancialmente a la línea valenciana en el caso de que los propietarios incumplan las previsiones del proceso.

El concepto del agente urbanizador tuvo una amplia acogida en todo el Estado, y se incorporó en el texto de la Ley del suelo de 1998 y en diversas legislaciones autonómicas posteriores. Se trata de una técnica interesante que ha demostrado su eficacia, si bien no siempre en la dirección deseable. Cabe decir, sin embargo, que, de hecho, esta nueva figura ha facilitado la aplicación de conceptos seguramente no tan innovadores, como se comenta en el siguiente capítulo.

Cabe señalar, finalmente, que la actual legislación urbanística de Cataluña, mediante la definición de una nueva modalidad del sistema de actuación de compensación –la denominada *compensación por concertación*–, pretende dar facilidades también a las posibilidades de liderazgo de los agentes urbanizadores en el desarrollo urbanístico.



La urbanización por concurso entre promotores

La técnica en que se basa la legislación autonómica valenciana para dinamizar el proceso de urbanización ya fue, en buena parte, propuesta por la L75 para el suelo urbanizable no programado, y de hecho se podría considerar implícita en la legislación sobre concesiones administrativas a particulares para la prestación de servicios de interés público.

En el suelo urbanizable no programado, el planeamiento general sólo tenía que señalar, de acuerdo con la legislación, unas determinaciones mínimas, que en concreto eran:

- Usos incompatibles con las diversas clases de suelo y con la estructura general.
- Características técnicas y magnitudes mínimas de las actuaciones en función de los usos, servicios y equipamientos que correspondan.
- Densidades máximas de vivienda por hectárea.

Se trata de una redacción bastante confusa que, sin embargo, expresaba que en el suelo no programado las determinaciones del contenido y el ámbito de la actuación de transformación podían ser más abiertas que en el caso del suelo urbanizable programado.

De acuerdo con esta apertura, se preveía la existencia de un instrumento intermedio entre el plan general y el plan parcial: el programa de actuación urbanística (PAU), que tenía que completar las determinaciones del plan general. Los PAU estaban concebidos fundamentalmente como instrumentos de actuación privada, los cuales, además de completar las determinaciones de ordenación, tenían que precisar las condiciones de la actuación y los compromisos de los promotores respecto a la misma.

La ley preveía que el desarrollo de un PAU se adjudicase mediante un concurso, en el cual los promotores podrían mejorar las contrapartidas de interés público – nivel de urbanización, suelo de sistemas, cesión de edificabilidad, vivienda social, plazos, etc.– en relación con las establecidas por el plan de ordenación urbanística municipal. Estas mejoras constituían, lógicamente, factores de adjudicación.

Conviene subrayar aquí que la técnica del concurso facilita alcanzar una proporción adecuada de cargas y beneficios de la operación que tan difícil resulta establecer a priori para que mantenga la validez en diferentes coyunturas económicas. Sin embargo, la condición para que esto funcione es que haya suficiente competencia entre los promotores para el desarrollo de un PAU.

Esta técnica fue poco utilizada en Cataluña, y los PAU se realizaron casi siempre sin concurso y como un complemento burocrático del plan parcial. De hecho, esta técnica tenía muchos problemas para ser aplicada en un territorio geográficamente y catastralmente complejo como el catalán, si entendemos que el concurso debía plantearse entre propuestas de actuación correspondientes a diferentes espacios. En los municipios de Cataluña, es improbable que se den



diferentes alternativas de urbanización de similar interés para la ciudad entre las que se pueda optar libremente en un momento determinado. Por otra parte, era difícil, dado el funcionamiento de la propiedad, que se pudieran conseguir mayorías de propietarios de diversos y posibles ámbitos de actuación dispuestos a embarcarse en el concurso.

La cosa cambia cuando el concurso es entre promotores de un único y determinado ámbito de actuación señalado por el ayuntamiento. Llevarlo a la realidad y afinar su procedimiento es la aportación de la legislación valenciana. Naturalmente, el concurso de diversos promotores sobre un mismo ámbito comporta la previsión de procedimientos expropiatorios si no se alcanzan acuerdos de compensación con los propietarios, lo cual es un factor de incertidumbre que afectará el planteamiento económico de la actuación y limitará seguramente la asunción, por parte de los promotores, de cargas complementarias para mejorar las contrapartidas públicas de la actuación.

Sin embargo, tampoco eso es una novedad total. La L56 ya preveía que la ejecución de los planes de urbanismo se podía desarrollar por gestión pública o gestión privada, y señalaba respecto a la primera que se podría hacer por concesionarios subrogados en el ejercicio de las facultades de las corporaciones públicas. Más explícitamente, la L75 establecía –y la LC05/10 mantiene– que la ejecución de los planes mediante el sistema de expropiación puede ser objeto de concesión administrativa, que se otorgará mediante concurso, en cuyas bases se fijarán los derechos y las obligaciones del concesionario.

NOTAS AL PIE

¹ Pese a la similitud de denominación, el programa de actuación urbanística (PAU) era un instrumento específico y diferente que el programa de actuación del plan general municipal.

² Ha habido, a lo largo del tiempo, diferentes métodos de cálculo del techo edificable de un sector según se atribuyese o no edificabilidad a los sistemas generales incluidos. Estos métodos pueden haber sido incorporados como criterio a las diversas legislaciones urbanísticas. En Cataluña, actualmente la LC05/10 adopta el criterio de que la edificabilidad se aplica a toda la superficie del sector y, por tanto, el carácter de general o local de los sistemas no afecta a la edificabilidad y, en todo caso, la totalidad del suelo de sistemas es de cesión.

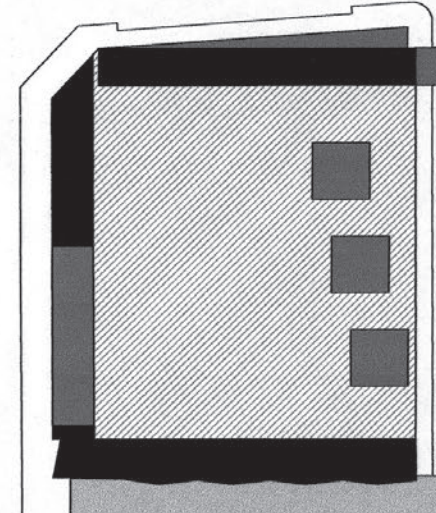
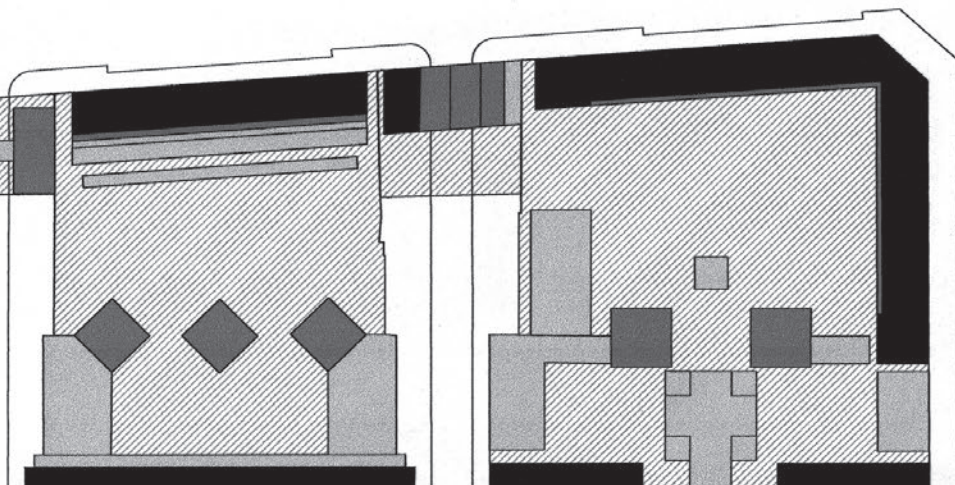
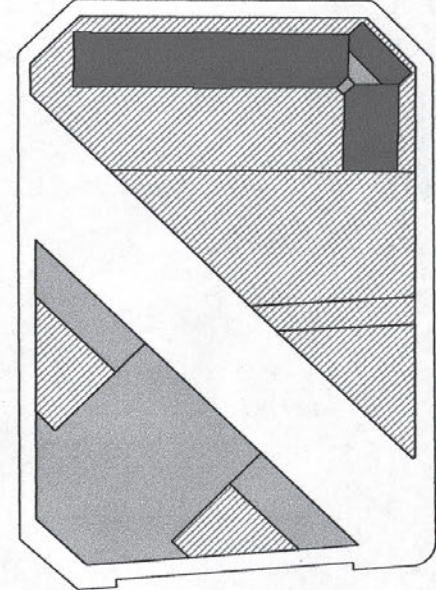
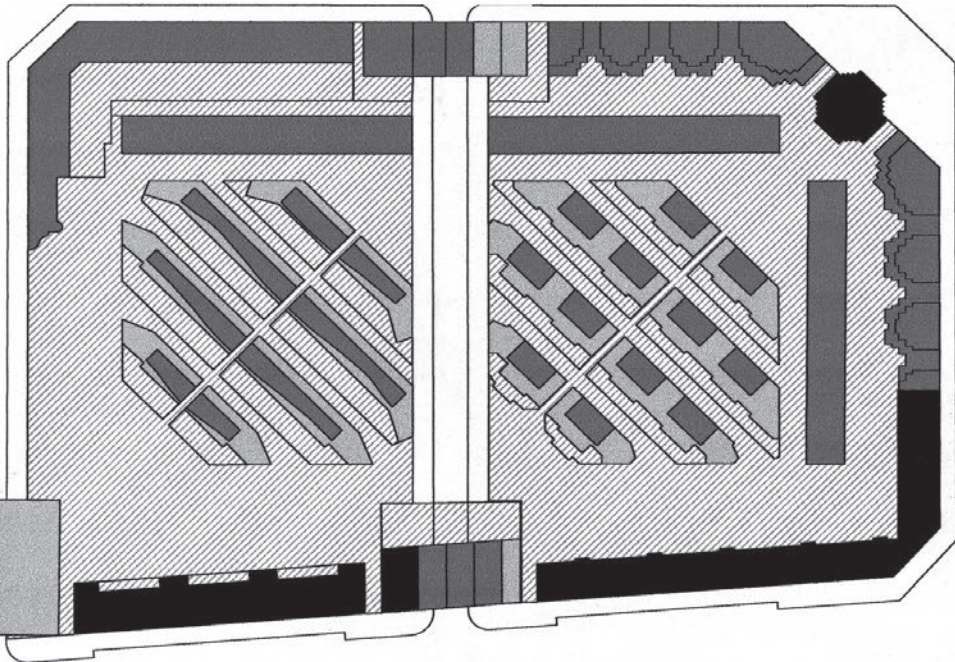
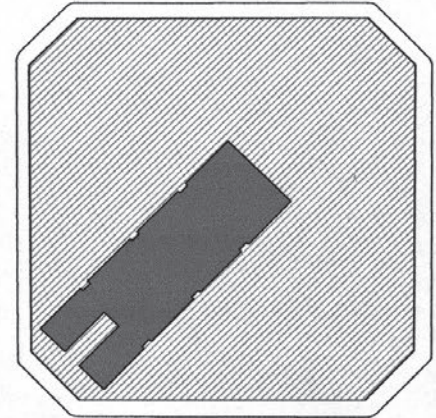
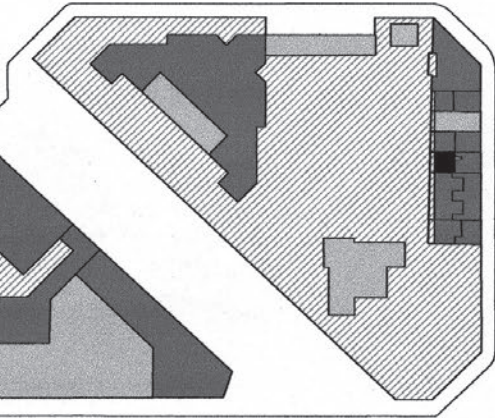
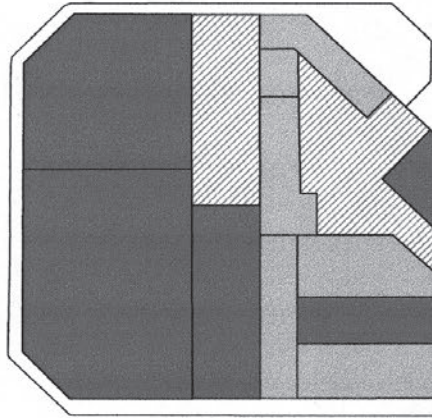
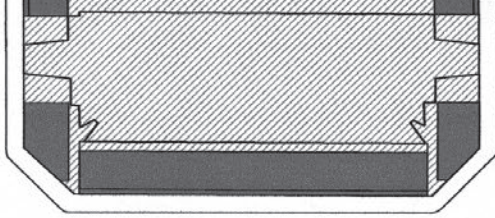
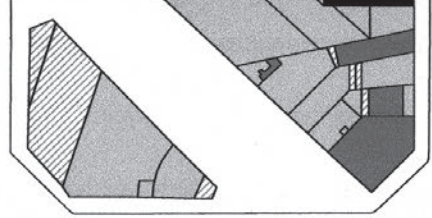
^{3 y 5} La LC05/10 señala algunos casos en los que la cesión de aprovechamiento ha de ser superior al 10%: el 15% en las denominadas “áreas residenciales estratégicas” y hasta el 20% en caso de modificaciones del planeamiento urbanístico general que incrementen el aprovechamiento del sector.

⁴ La LC90 estableció una limitación del suelo de sistemas a ceder mediante la limitación de la edificabilidad neta resultante. La LC05/10 considera que la limitación efectiva viene dada por la viabilidad del sector, tanto en términos de ordenación como económicos, que habrá que evaluar en cada caso.

⁶ Los contenidos de la ordenación que se señalan en este capítulo son de aplicación también a los planes de mejora urbana que propongan una ordenación de nueva planta en sectores de suelo urbano no consolidado.

⁷ La LC05/10 prevé también que el proyecto de urbanización completo pueda formar parte del plan parcial. Sin embargo, para el caso, más que probable, que no forme parte de él y sea un documento posterior, el reglamento de la ley (art. 82) especifica las determinaciones que el plan parcial ha de contener sobre estas materias.

→ 5



En general, la época moderna no es tan favorable a la formación de acuerdos puros; prefiere casi siempre el contrapunto...

Camillo Sitte

Una de las mayores dificultades para el urbanista es tener que ordenar las calles y las plazas con un conocimiento a menudo imperfecto de cuáles serán el carácter y la altura de los edificios que les darán forma.

Raymond Unwin



La edificación y los usos

Los sistemas de ordenación de la edificación

Podríamos decir que la ordenación urbanística concluye en la ordenación de la edificación y que a partir de este punto corresponde a la arquitectura la materialización de los edificios y, por tanto, de la ciudad, en sus aspectos más directamente perceptibles.

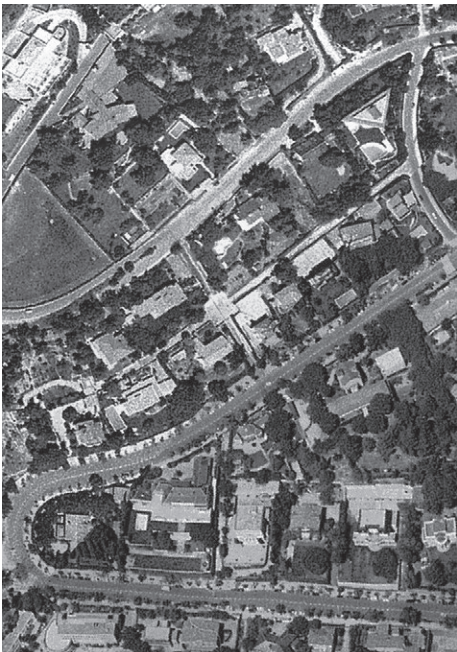
La ordenación de la edificación es un momento extremadamente delicado del proceso de ordenación urbanística. Por una parte, es la concreción de criterios urbanísticos tan relevantes como la proporción entre aprovechamientos privados y contraprestaciones de interés público, o de adecuada relación entre valores históricos e innovación, y, por la otra, es la base de partida de los proyectos que tienen que aportar a la ciudad su arquitectura. Tiene que haber, por tanto, en la ordenación urbanística de la edificación un compromiso lúcido entre la garantía de los valores colectivos y el margen de juego que necesita la buena arquitectura para hacerse realidad. En nuestro entorno cultural, fue el Plan general metropolitano de Barcelona de 1976 el primer documento que aportó una sistematización suficientemente clara de la ordenación de la edificación en los planes urbanísticos. Desde entonces, la práctica, bastante intensa, de la ordenación urbanística en nuestro país ha permitido depurar los conceptos, hasta el punto de que hoy las técnicas de ordenación de la edificación son suficientemente conocidas, si bien su aplicación no llega, en muchos casos, a funcionar con el rigor que sería deseable.

Los sistemas de ordenación de la edificación se basan siempre en el establecimiento de los parámetros que relacionan el solar con el edificio que se puede construir de acuerdo con la ordenación urbanística propuesta. El proyecto del edificio debe respetar estos parámetros expresados en las ordenanzas de edificación, que establecen el plan municipal y, en su caso, los planes de mejora urbana en el suelo urbano y los planes parciales en el suelo urbanizable.



El sistema de ordenación de la edificación es un determinante básico de la configuración y del carácter del tejido urbano.

- a) Sistema de alineaciones de calles
- b) Sistema de edificación aislada en parcela
- c) Sistema de edificación aislada en parcela (vivienda unifamiliar)
- d) Sistema de definición volumétrica



Hay tres sistemas básicos de ordenación de la edificación: por alineaciones de calle, por edificación aislada en parcela y por definición volumétrica.

En el *sistema de alineaciones de calle*, las alineaciones son el parámetro principal a qué se debe ajustar la edificación. Su volumetría está completada por una



altura reguladora y una profundidad máxima, y la pauta habitual de estas edificaciones es que ocupen toda la anchura del solar en el frente de la calle y que tengan medianeras comunes.

En el *sistema de edificación aislada*, el parámetro básico es la parcela. Cada edificación se dispone de forma independiente y aislada a su parcela. La cantidad de edificación construible en cada parcela está limitada por un índice de edificabilidad que se aplica a la superficie de la misma.

En el *sistema de definición volumétrica*, la ordenación urbanística determina directamente la volumetría del edificio, que puede ser simple –bloques, torres, etc.– o más compleja. La relación del edificio con el solar puede ser muy variable. A menudo, la forma y la dimensión del solar son consecuencia de la volumetría propuesta. Asimismo, puede ser variable la relación con la calle: los edificios pueden estar totalmente o parcialmente alineados con la calle o no tener ninguna relación tipificable con la misma.

El sistema de alineaciones es el más presente en los tejidos con una cierta antigüedad de nuestras ciudades. Se origina en la Edad Media, en la forma más elemental de construirse la ciudad: por agregación de edificaciones. Posteriormente, este sistema se racionaliza mediante la definición proyectual de los trazados de las nuevas calles y el establecimiento de ordenanzas relativas a la altura y la profundidad de las edificaciones. Actualmente, este sistema en su versión pura sólo se utiliza en la ordenación de los tejidos existentes formados de acuerdo con su lógica.

El sistema de edificación aislada en parcela es la reinterpretación urbana de las edificaciones rurales o señoriales aisladas. Las áreas de edificación aislada no aparecen en nuestras poblaciones hasta comienzos del siglo xx, y corresponden casi siempre a tejidos con trazado proyectado. Inicialmente, se trató de áreas de vivienda unifamiliar y, más tarde, se ampliaron a las tipologías plurifamiliares y a la industria.

El sistema de definición volumétrica tiene su antecedente teórico en la propuesta de superación de la calle por parte de los arquitectos del Movimiento Moderno del primer tercio del siglo xx y la proclamación de la autonomía del tipo arquitectónico frente al trazado de la calle. La técnica de la definición volumétrica, a menudo hibridada con parámetros de los otros dos sistemas, es, seguramente, la más frecuente hoy, tanto en la ordenación de nuevos tejidos urbanos como en las remodelaciones, pequeñas o grandes, de áreas de tejidos existentes.

El sistema de alineaciones de calles

La definición de un plano de fachada mediante la alineación constituye el referente básico de un tipo de arquitectura, la de los edificios entre medianeras que configuran un frente continuo de calle. Una arquitectura, sin duda, con importantes limitaciones compositivas pero, por otra parte, especialmente presente en la caracterización del espacio urbano. Una arquitectura que, como nos muestran las ciudades, no por sus limitaciones deja de alcanzar, en muchos casos, una gran calidad, ni éstas impiden que en otras la calidad sea baja. Los parámetros básicos de este sistema de ordenación son los siguientes:

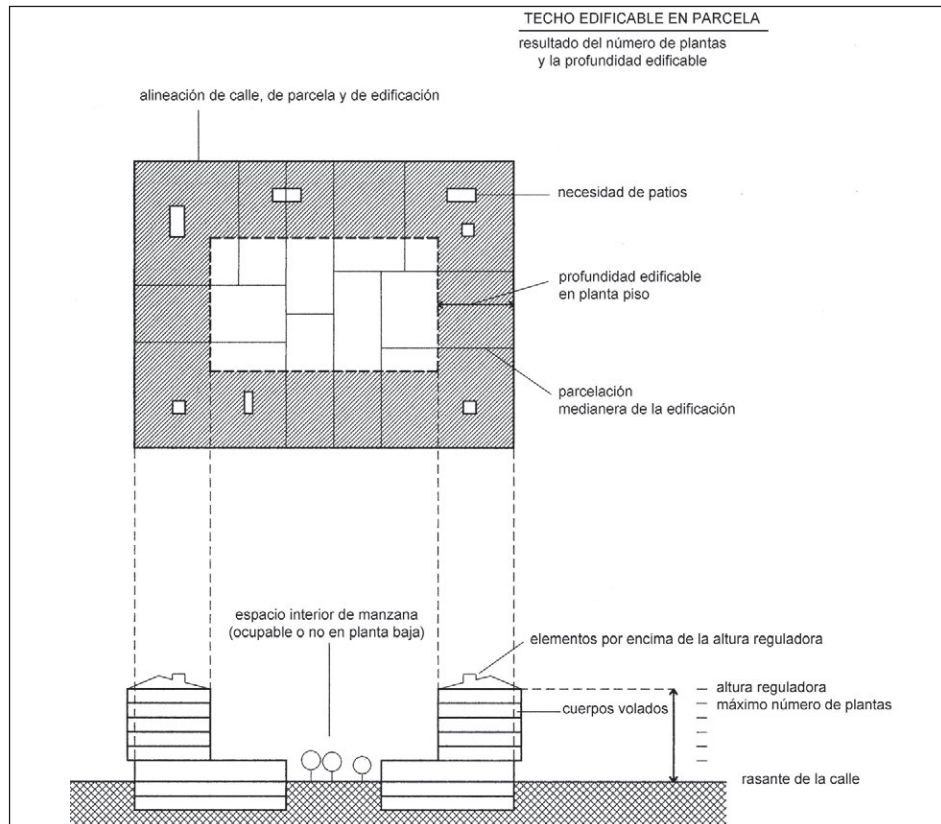


Alineaciones de la calle y de la edificación

Líneas que definen el plano de fachada de los edificios y que coinciden con la divisoria entre espacio público y espacio privado. Las alineaciones están determinadas en los planos de la ordenación que suele configurar las *manzanas*, las cuales se suelen prever cerradas por una franja de edificación en todo su perímetro.

En principio, la *parcelación de las manzanas* puede ser muy diversa y es relativamente independiente de su forma.

Parámetros principales del sistema de ordenación por alineaciones de calles.



Altura reguladora

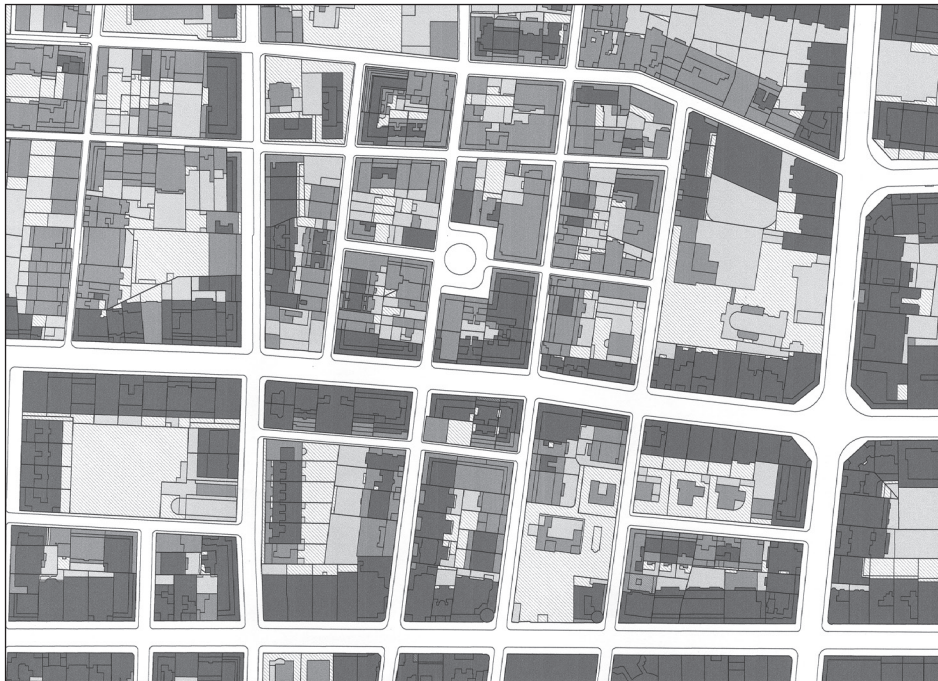
Altura en metros y en número de plantas que puede tener el edificio. Suele ser una altura *máxima*, que se establece en función de la anchura de la calle mediante intervalos de anchura que se corresponden con un número determinado de plantas permitidas. Sin embargo, la ordenación urbanística puede establecer también directamente las alturas admisibles en cada frente de calle o manzana sin una dependencia estricta de la anchura de la calle.

También, en especial en los tejidos históricos, la altura puede no ser máxima, sino *obligatoria*, para conseguir continuidades en las líneas de cornisa de los tramos de calle.

Las alturas, en función de las anchuras de la calle, han tenido, a lo largo del tiempo y según los lugares, pautas muy diversas. Se puede considerar aconsejable



una altura que no exceda la anchura de la calle, si bien ha sido frecuente, en calles de menos de 20 metros de ancho, admitir alturas de hasta una vez y media la anchura. No hay que perder de vista, en cualquier caso, que no es lo mismo la altura de determinados elementos singulares que la de todo el frente de la calle, respecto a la que conviene ser moderado. En el caso de la determinación de alturas en función de la anchura de la calle, se presenta el problema de las esquinas que dan frente a dos calles de ancho diferente. Las ordenanzas han de prever la solución de estos casos, que a menudo se han resuelto permitiendo que la altura mayor se extienda en un tramo de la calle más estrecha de hasta una vez y media la longitud de la profundidad edificable de la manzana.



Sant Gervasi.
Barcelona.

Profundidad edificable

La profundidad edificable es la anchura de la franja de la parcela, medida desde la alineación, que puede ser edificada a la altura reguladora. La *profundidad edificable forma una corona en el perímetro de la manzana*, que define un espacio interior, que es el *patio interior* de la manzana, cuyo ámbito puede ser no edificable o edificable –parcialmente o totalmente– en planta baja.

La determinación de la profundidad edificable se ha hecho en muchos planes de ordenación de un modo general, al establecer que la profundidad sería la que correspondiese a una corona edificable que representase un determinado porcentaje –del 60 al 70%– de la superficie de la manzana.

Este método da profundidades en proporción a la superficie de la manzana y, por tanto, si se trata de tejidos que tienen manzanas de dimensiones muy diversas, puede dar, en determinados casos, profundidades muy inadecuadas –por excesivas o insuficientes– para la edificación de viviendas u oficinas. Por eso,



en las áreas en que se prevé el desarrollo de estos usos se suelen establecer unos máximos –por ejemplo, 25 metros– y unos mínimos –por ejemplo, 10 metros– para acotar, en un intervalo razonable, las profundidades resultantes de la aplicación de la regla general. Asimismo, las manzanas en que la aplicación de la regla no proporcione un patio interior de manzana de una mínima dimensión –diámetro de 8 metros–, se suelen considerar totalmente edificables, sin perjuicio de los patios de parcela que requieren funcionalmente las viviendas o locales.

También la ordenación urbanística puede establecer directamente la profundidad edificable de cada manzana en función de otros criterios diferentes a la proporcionalidad, entre los cuales cabe señalar la situación de hecho de la edificación. Este procedimiento es el que se deberá utilizar necesariamente en los lugares donde los trazados de las calles no lleguen a configurar manzanas completas. Las profundidades habituales, en estos casos, se sitúan entre 12 y 20 metros. Más allá de 13 o 14 metros, es difícil proyectar viviendas de las dimensiones más frecuentes que puedan tener fachada a la calle y al patio de manzana.

Retranqueos

La ordenación de la edificación puede admitir casos en que la edificación se retranquee respecto a la parcela vecina o a la alineación de fachada. Puesto que la línea que marca la profundidad edificable no se considera normalmente una alineación, sino un máximo no excedible por ningún elemento de la edificación, el retranqueo interior siempre sería posible, si bien poco interesante, debido a la pérdida de techo que comporta. Los retranqueos tienen sentido si el proyecto tiene la posibilidad de disponer de otra manera la edificabilidad que se pierde al disminuir la anchura o la profundidad del edificio. Eso implica casi siempre la construcción de alguna planta más, por lo que se debe afinar la regulación de los casos en los que se pueden admitir:

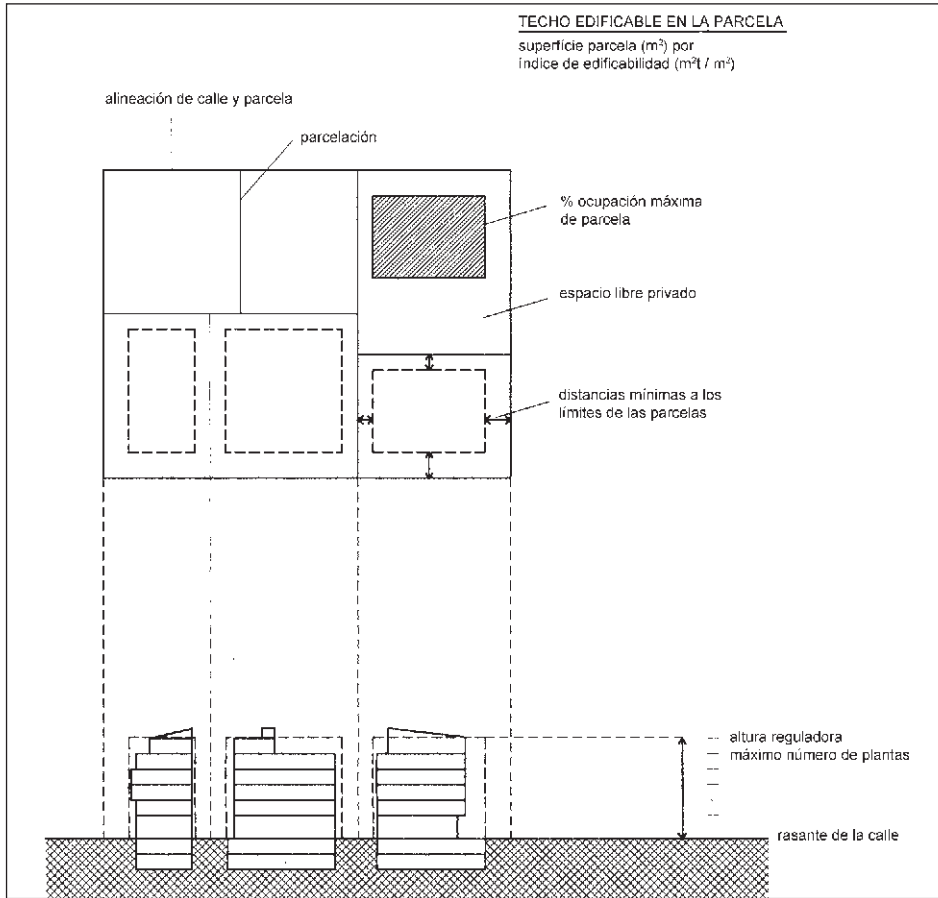
- El retranqueo de fachada no se debe admitir si la parcela no tiene una fachada suficiente. Será también condición que el edificio no deje medianeras de los vecinos al descubierto. Si el retranqueo proporciona un ensanchamiento del espacio público, podría comportar la autorización de alguna planta adicional sin aumento de la edificabilidad de la parcela.
- El retranqueo respecto al vecino puede admitirse a partir de un mínimo –por ejemplo, 3 metros– si se trata como fachada la medianera que deja al descubierto. La compensación del techo que se pierde puede ser posible en ciertos casos.

En la mayoría de los casos de retranqueo, es frecuente que las normas de la ordenación exijan la elaboración de un estudio volumétrico para precisar los términos de la variante edificatoria que se propone.

El sistema de edificación aislada en parcela

En este sistema de ordenación, es la parcelación la que mantiene la relación estrecha con la calle. La edificación se relaciona paramétricamente con la parcela, pero no con la calle, con la cual mantiene una separación. Este sistema de ordenación nos proporciona tejidos normalmente menos densos que los de alineación.

ción de calle, en que la percepción de los edificios va acompañada de la de las áreas libres de la parcela, con arbolado y jardinería. Por eso, en el paisaje urbano resultante, la arquitectura de los edificios tiene una presencia más matizada y, por tanto, una responsabilidad menor en la calidad del mismo, que generalmente acaba alcanzando un nivel aceptable.



Parámetros principales del sistema de ordenación por edificación aislada en parcela.

Los parámetros básicos de este sistema de ordenación son los siguientes:

Parcelación

Las *dimensiones y la forma de las parcelas* son factores determinantes del carácter del tejido. De ahí que la ordenación de la edificación comience por establecer las condiciones de las parcelas para que se puedan considerar edificables: *superficie mínima* y *fachada mínima* son las más frecuentes. Tiene sentido también el señalamiento de parcelas máximas para evitar edificios demasiado grandes, si bien eso suele hacerse directamente mediante limitaciones al tamaño de los edificios que se pueden construir, lo cual obliga a fragmentar la edificación de las parcelas grandes en varios edificios.

En las áreas de viviendas unifamiliares, las diferentes zonas de la ordenación suelen estar definidas por la parcela mínima establecida en cada una, y son ha-



bituales las de 250, 400, 800 y 1.000 m². En las zonas de vivienda plurifamiliar y de actividad económica, las parcelas mínimas no suelen ser inferiores a 800 o 1.000 m². En las áreas de industria aislada, la parcela mínima ha sido también, a menudo, el determinante de la división zonal.

El establecimiento de condiciones de parcelación en las áreas urbanas que tienen un cierto grado de consolidación debe tener presentes las parcelas existentes, en especial las no edificadas que no pueden ser ampliadas, y proponer, si es conveniente, reglas específicas.

Edificabilidad

El índice de edificabilidad –m² de techo/m² de suelo– se aplica a la superficie de la parcela y determina la cantidad máxima de edificación construible en cada una.

La edificabilidad de parcela es un parámetro de gran importancia, en especial en los casos en que el techo de la parcela se organiza en edificios de una cierta altura, como los de viviendas plurifamiliares o de oficinas. Por eso, en estas áreas la clasificación zonal se hace en función de la edificabilidad asignada a cada una.

Las edificabilidades más habituales son las siguientes:

Áreas de vivienda unifamiliar: hasta 0,75 m²/m² en las zonas antiguas de parcela pequeña; en las demás, lo más normal es el intervalo 0,3–0,5 m²/m²

Áreas de vivienda plurifamiliar y oficinas: de 0,5 a 1,5 m²/m²

Áreas de actividad económica, con tipologías de planta baja dominante: de 0,8 a 1,2 m²/m².

Bonanova. Barcelona.





Pedralbes. Barcelona.

Los parámetros siguientes tienen menos importancia, dado que la parcela y la edificabilidad son los determinantes básicos de las características del tejido; sin embargo, son necesarios para asegurar una cierta homogeneidad en la relación entre arquitectura y parcela.

Ocupación: porcentaje de la parcela que puede ser ocupado por la edificación. A los efectos de garantizar una cierta proporción de parcela para el arbolado y la jardinería, tiene sentido también establecer un límite de ocupación para elementos sin volumen sobre rasante: sótanos, piscinas, áreas pavimentadas, etc.

Distancias a los límites: franjas que se señalan en todo el perímetro de la parcela y que no pueden ser invadidas por ningún elemento de edificación con el fin de garantizar el carácter aislado de esta. Es frecuente establecer una franja mínima de 3 metros, que se suele aumentar a 5 metros en la fachada que da a la calle y en el fondo de la parcela.

El señalamiento de distancias mínimas a los límites es compatible con el hecho de que se puedan admitir, en determinados casos, viviendas apareadas mediante el establecimiento de una medianera común.

Altura y número de plantas: dado que la edificabilidad ya regula la cantidad de techo construible, la altura máxima tiene aquí el carácter de parámetro regulador de la arquitectura. Notemos que la altura, junto con los dos parámetros anteriores, determina un volumen dentro del cual se deberá desarrollar el proyecto arquitectónico.

Edificación máxima: para evitar que en parcelas muy extensas se construyan edificios demasiado grandes que romperían el grano homogéneo que se pretende



para un tejido, se pueden establecer límites al techo total de un edificio, medida que puede obligar, en estos casos, a la distribución del techo en varios cuerpos separados.

Edificaciones auxiliares: en los casos de parcelaciones de un cierto tamaño –por ejemplo, a partir de 1.000 metros–, puede tener sentido regular la posibilidad de edificios auxiliares –jardinería, vestuarios, etc.– en la planta baja, no comprendidos en la edificabilidad general de la parcela. En algunos casos, se ha admitido que estas edificaciones se dispongan en contigüidad con la parcela vecina.

Vallas: en este sistema de ordenación, el elemento de mayor presencia en la calle es la valla de la parcela; por tanto, es totalmente pertinente que la ordenación urbanística establezca normas para alcanzar una cierta coherencia en las soluciones adoptadas. Las normas podrán hacer referencia al carácter opaco o transparente de la valla, a sus alturas y a los materiales utilizados.

El sistema de definición volumétrica

Este sistema de ordenación no tiene otros parámetros que las *características geométricas de los volúmenes de la edificación*, los cuales se determinan directamente en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística.

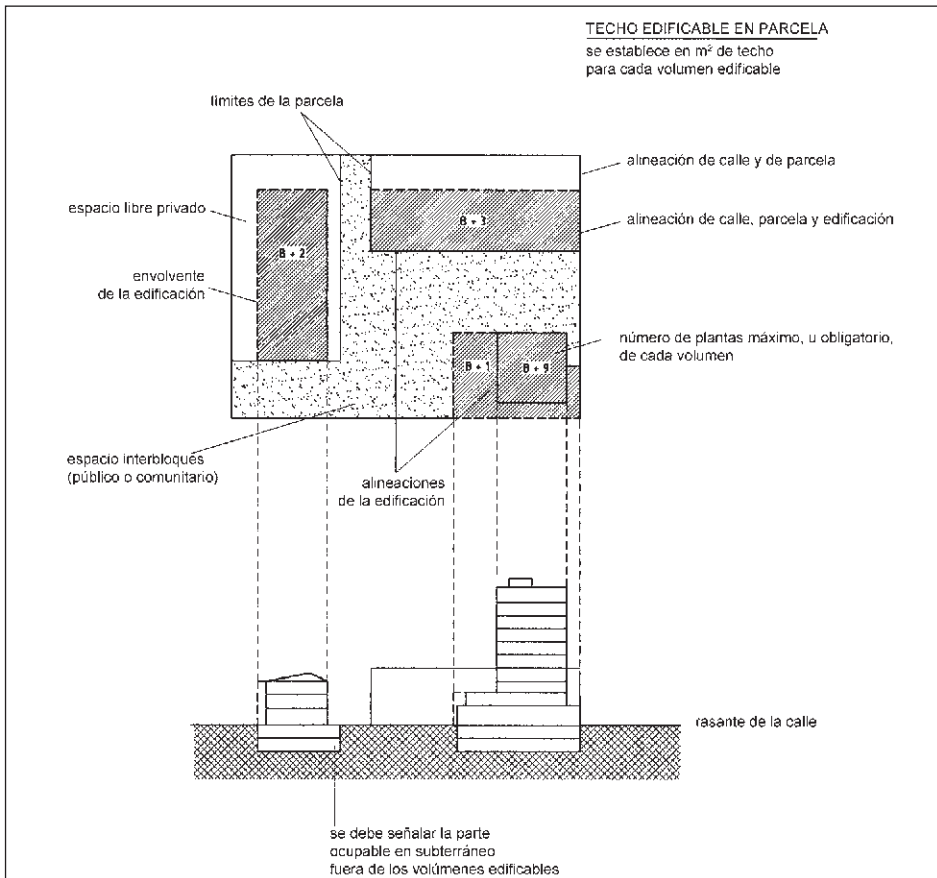
Los volúmenes de edificación se definen mediante el señalamiento de las alineaciones de sus planos de fachada, y el establecimiento de su altura y número de plantas. Se trata, pues, de una determinación precisa del volumen a partir de la cual se pueden admitir algunas variaciones, como los cuerpos volados, y se pueden establecer también determinaciones complementarias obligatorias, como plantas bajas –o incluso plantas piso– abiertas.

Es, pues, un sistema que tiene un amplísimo abanico de resultados formales, si bien éstos están limitados, lógicamente, por las exigencias constructivas y funcionales de la edificación.

En esta técnica de ordenación, la determinación de los volúmenes de edificación comporta la paralela definición de las parcelas de uso privado y, por tanto, también de los espacios libres públicos –calles, plazas, jardines, etc.– que tengan que formar parte del espacio ordenado. Está claro que un volumen en bloque o torre definido directamente puede estar en parcelas muy diferentes. Desde una parcela mínima, que correspondería a la estricta planta del volumen, hasta una parcela tan grande como se considere oportuno desde la lógica de la ordenación. Por este motivo, en este sistema de ordenación no tiene ningún sentido el parámetro de edificabilidad neta de la parcela y, en cambio, sí tiene mucho el de la edificabilidad bruta o global que se debe configurar en una ordenación volumétrica. Esta edificabilidad bruta, tanto si está fijada mediante un índice ($m^2/s/m^2s$) como en techo total, suele estar siempre en el origen de las ordenaciones por definición volumétrica, ya se trate de polígonos de planes parciales o de unidades de actuación en suelo urbano.

Análogamente a las parcelas privadas, la relación de los volúmenes de edificación con los espacios públicos no está reglada en este sistema de ordenación y,

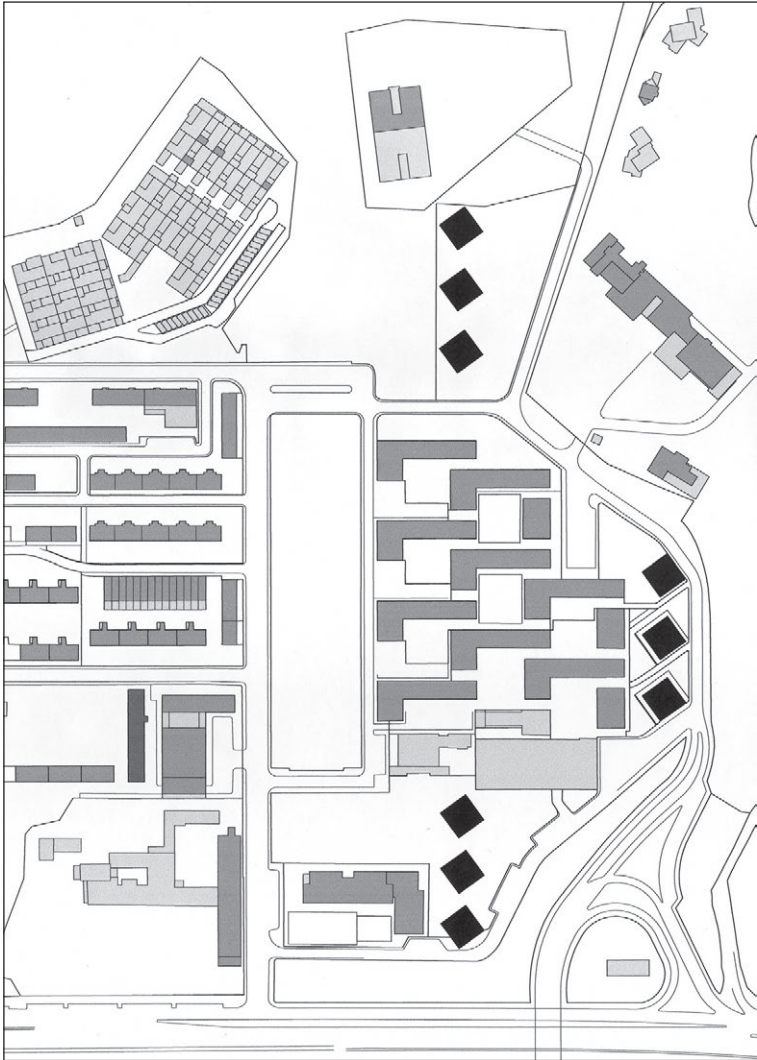
por tanto, depende estrictamente de las decisiones proyectuales que se adopten. Por eso, en este sistema las ordenaciones urbanísticas de la edificación pueden tener un alcance arquitectural muy superior a las ordenaciones de los demás sistemas. Seguramente, es el sistema en principio más abierto en lo que concierne a las posibles alternativas arquitectónicas, pero también es el que motiva unos proyectos de edificios más condicionados formalmente. De hecho, en este sistema, es difícil distinguir con precisión lo que corresponde a la ordenación urbanística y lo que corresponde a la arquitectura de los edificios. Por este motivo, cuando se trata de proyectos arquitectónicos de gran escala, que abarcan un polígono o una unidad de actuación, la ordenación urbanística de los volúmenes previa al proyecto arquitectónico puede ser innecesaria. No obstante, se deberá dar, seguramente a partir del proyecto arquitectónico global, tramitación urbanística a la ordenación implícita –volúmenes, espacios privados, espacios públicos, etc.– para que ésta adquiera el valor de norma duradera con efectos sobre el futuro de cada solar.



Parámetros principales del sistema de ordenación por definición volumétrica.

El sistema de definición volumétrica tiene, asimismo, una gran capacidad para dar respuestas a las actuaciones –frecuentes en el suelo urbano– en el que es preciso, a la vez que se ordena la edificación, distribuir equitativamente aprovechamientos entre propietarios para evitar dependencias entre ellos o posteriores trámites de compensación.

Montbau. Barcelona.



La práctica creciente de este sistema en nuestras ciudades y la constatación de los frecuentes conflictos con los proyectos de arquitectura –incluso en el caso de que el arquitecto de los edificios haya sido el autor de la ordenación de la edificación– ha llevado a una flexibilización de las técnicas de determinación de los volúmenes edificables.

Las alineaciones y la altura del volumen como parámetros unívocos se suelen sustituir ahora por *perímetros* y *perfiles reguladores* dentro de los cuales el proyecto arquitectónico puede tener un margen de juego. No se excluye la utilización de alineaciones y alturas determinadas, pero sólo en los elementos o partes de la ordenación donde se dé una justificación suficiente.

Cabe subrayar que la ordenación de los volúmenes mediante perímetros y perfiles reguladores requiere el señalamiento de dos parámetros que la definición unívoca estrictamente no necesitaría: la *unidad de proyecto* y el *techo edificable*



de cada elemento volumétrico o de cada proyecto. El sentido de estos parámetros es bastante claro. Con las unidades de proyecto, se asegura la coherencia de la volumetría final sin perjuicio de la flexibilidad. Conviene tener presente el principio de que, a mayor flexibilidad proyectual, mayores ámbitos de proyecto se requieren. Respecto al techo, éste debe ser fijado cuantitativamente, ya que la envolvente de volumen permite físicamente más cantidad de techo que la asignada a la unidad de proyecto.

La expresión de las propuestas de ordenación volumétrica flexible de la edificación en los planos, comporta especificar los conceptos siguientes, mediante el correspondiente código gráfico:

- *Perímetro regulador* –no excedible en planta– de los volúmenes.
- *Alineación obligatoria*, en los tramos en que se establezca.
- *Perfil regulador* –no excedible en sección– de los volúmenes o el número de plantas y la altura máximos de cada elemento volumétrico.
- *Perímetro del sótano* admitido fuera del perímetro regulador.
- *Planta baja* –y, en su caso, planta piso– *libre*, para pasos públicos o comunitarios.
- *Ámbito de la unidad de proyecto de edificación*.
- *Límites de las parcelas privadas*.

En determinados casos, puede ser conveniente establecer condiciones complementarias, como el ajuste obligatorio a una medianera existente u otras condiciones específicas que deberán ser descritas, y señalar en los planos el ámbito que afectan.

Los sistemas híbridos

Los tres sistemas de ordenación de la edificación –alineada a la calle, aislada en parcela y por definición volumétrica– corresponden a tres lógicas propias y claras, cada una de las cuales tiene sus parámetros específicos, que dan lugar, además, a tejidos urbanos de características bien definidas.

En la práctica, y de una manera creciente, se utilizan también sistemas híbridos que permiten una mayor diversificación de las propuestas posibles. En general, se puede decir que estos sistemas suelen ser el resultado de la utilización de técnicas de definición volumétrica en propuestas con imágenes próximas a las de alineación de calle o de parcelación. Veamos algunos casos.

Manzanas cerradas por definición volumétrica. Al igual que las torres o los bloques, las manzanas alineadas a calles se pueden definir volumétricamente con alineaciones en la calle y en el patio de manzana, o con perfil regulador por lo que respecta a éste. La definición de las cotas de la planta baja y de las unidades de



Casas en hilera. En la determinación de edificaciones de este tipo para vivienda o para la actividad industrial pueden confluír parámetros de alineación de calle si la ejecución es parcela a parcela, o de definición volumétrica si se hace por unidades de proyecto. También se pueden utilizar parámetros propios de la edificación aislada en parcela en la regulación de las relaciones de la edificación con el espacio privado de parcela.

Volumetría aislada en parcela. De hecho, los parámetros de la edificación aislada configuran, en relación con la parcela, una envolvente volumétrica de la edificación. Es posible –y puede ser conveniente, a veces– ir más allá y fijar una envolvente volumétrica más estricta o menos relacionada con la parcela o que establezca algún parámetro más fijo –alineación, posición, etc.– para alcanzar un orden más riguroso del conjunto.

Volúmenes diversos en parcela. En parcelas grandes, es posible también establecer sistemas abiertos en los que la disposición y el volumen de los edificios resulten de las condiciones –distancias, ángulos, confrontamientos, etc.– que han de mantener unos respecto a otros. Esta técnica, que se ha aplicado también en la edificación de coronas de manzanas uniparcelarias para conseguir frentes abiertos y formalmente diversos, es, de hecho, una sofisticación de la de edificación aislada en parcela, en especial en lo referente a la regulación de la situación relativa de varios edificios separados en una misma parcela, que suele establecerse en este sistema cuando se prevén parcelas grandes.

Sótano, planta baja, planta piso y alturas de la edificación

En todos los sistemas de ordenación, es importante aclarar qué planta del edificio tiene la consideración de planta baja.

La topografía de la ciudad no es casi nunca llana y la planta baja no es siempre evidente. El señalamiento de la planta baja comporta la consideración de las plantas inferiores como sótanos y, por tanto, sólo destinables a los usos que se admiten en este tipo de espacios. Las plantas por encima de ella tendrán la consideración de plantas piso y no podrán exceder del número máximo que señale la ordenación. Asimismo, la planta baja más las plantas piso comprenden el techo edificado del solar a efectos de los máximos de edificabilidad.¹

En el *sistema de alineaciones*, la planta baja –que está en contacto físico con la calle– viene determinada por la rasante de la misma. La ordenación urbanística establece el intervalo por encima y por debajo de la rasante de la calle en que se debe situar la cota del pavimento para que se considere planta baja. El Plan general metropolitano de Barcelona estableció este intervalo en 0,60 metros por encima y por debajo de la rasante del vial. Por tanto, según este plan, la planta o parte de la misma, que tenga el pavimento a más de 0,60 metros por debajo de la calle será considerada planta sótano, y la que esté más arriba de esta distancia sobre la calle será considerada planta piso. Este tipo de regulación obliga al típico escalonado de ajuste de las plantas bajas a la calle. La adopción de intervalos más grandes o más pequeños es una opción de la ordenación urbanística y depende del grado de ajuste con la calle que se desee alcanzar en función de la topografía del lugar.



En el *sistema de edificación aislada en parcela*, puesto que la edificación se separa de la calle, no se puede aplicar el método anterior, el cual tendría una dificultad añadida, en los casos en que la topografía de la parcela fuese muy diferente a la de la calle. En este caso, la consideración de planta baja se hace con referencia a la topografía de la parcela y, si ésta debe tener movimiento de tierras, a la topografía final de la parcela. Cabe añadir que, en este caso, habrá que establecer también los límites de los cambios de configuración del suelo respecto a la topografía inicial o, incluso, en relación con la rasante de la calle. El mencionado PGM establecía que tendría la consideración de planta baja aquella en la que el pavimento no estuviese a una altura superior a 1,00 metro sobre la cota del terreno exterior definitivo. Con esta altura, se hacen posibles aberturas de iluminación al posible sótano y la planta baja tiene un margen de adaptación razonable en terrenos de topografía ondulada.

En el *sistema de definición volumétrica*, la ordenación de los volúmenes de edificación está íntimamente relacionada con la determinación de las parcelas y los espacios públicos, y es lógico que señale la cota precisa –o el intervalo de cotas– que debe tener el pavimento de la planta baja de cada volumen. Sin embargo, puesto que las ordenaciones volumétricas son desarrollos posteriores del plan municipal, es pertinente que éste establezca unos límites generales a la cota del pavimento de la planta baja en relación con la cota del terreno, los cuales hayan de ser respetados por los instrumentos de ordenación, similarmente a como sucede en el sistema de edificación aislada.

La altura máxima de los edificios es función del número de plantas admitidas. El ajuste de esta altura al supuesto de que la altura de las plantas no será superior a 3,05 metros –forjado incluido– ha sido una práctica corriente para evitar la picaresca de crear altillos o plantas adicionales que un margen de altura mayor podría facilitar. No obstante, este ajuste ha creado cada vez más problemas, ya que las instalaciones han ido requiriendo más espacio por debajo y por encima del forjado, en especial en los edificios con alto equipamiento tecnológico. Por tanto, si bien se puede extremar el rigor en el cómputo del número de plantas y la superficie de techo útil de los edificios, se impone una mayor flexibilización en cuanto a las alturas en metros, en especial en las áreas urbanas donde se prevé la implantación de actividades económicas, todo ello sin perjuicio de los criterios que tengan que prevalecer en las áreas de valor histórico.

Los planes de ordenación suelen ocuparse también de las *alturas libres interiores* de las viviendas y de los locales, aunque por ocuparse ya de esas alturas otras reglamentaciones, no sería necesario. Sin embargo, sí hay dos aspectos de la altura de planta que tienen un contenido urbanístico a considerar: la altura en las áreas de valor histórico, para mantener la coherencia de los nuevos edificios con los existentes, y la altura de las plantas bajas, que es importante en los edificios que dan directamente en la calle.

La altura de la planta baja que da a la calle define un espacio sin cuerpos volados y constituye la parte más pública del edificio. Por eso, no son recomendables alturas inferiores a 4 metros. Este mismo criterio es aplicable a los volúmenes que no dan directamente a la calle pero son perceptibles desde la misma, si bien en este caso podría reducirse al mínimo y dar mayor margen al criterio del proyecto de edificación.



Patios, cuerpos volados y otros parámetros comunes

En todos los sistemas de ordenación de la edificación, se plantean cuestiones relativas al cómputo de los *patios* y de los *cuerpos volados* en relación con la edificabilidad permitida. Los cuerpos volados tienen también importancia respecto a la arquitectura que puede resultar de la regulación de los mismos.

Comenzando por los *patios –de luces y de ventilación–*, cabe señalar que es el sistema de alineaciones de calle el que tiene necesidad, con más frecuencia de estos elementos, dado que las profundidades edificables de más de 14 metros suelen obligar a la aparición de estancias –dormitorios, salas, etc.– interiores. Para asegurar una cierta calidad de estas estancias, las ordenanzas suelen fijar unas dimensiones mínimas de los patios en función de la altura del edificio, distinguiendo si se refieren a cocinas o a otros tipos de habitaciones. El patio es entendido, en este caso, como una disminución de techo, motivada por las exigencias funcionales del edificio, por lo que no necesitaría otra regulación que sus dimensiones mínimas, si fuera necesario.

Estas dimensiones pueden situarse, para los patios de luz, entre 10 m² para una planta y 22 m² para siete plantas o más (PGM) y, en todo caso, permitir la inscripción de un círculo de 3 metros de diámetro. Para los patios de ventilación –cocinas–, se admiten dimensiones más reducidas.

Sin embargo, en este sistema de ordenación se ha establecido, a veces, la exigencia de que un determinado porcentaje de la planta edificable en altura se destine a patios, con el objetivo de asegurar un cierto esponjamiento de la edificación. Esta exigencia puede tener interés en casos de profundidades edificables muy grandes: 30 metros o más, y de una cierta anchura media de parcela en la que se quieran propiciar variantes tipológicas mediante un porcentaje elevado de espacio no ocupable –por ejemplo, 30% o más–, el cual puede configurarse en patios abiertos al patio de manzana e, incluso, a la fachada de la calle.

Los patios interiores del edificio son, en principio, menos necesarios en los demás sistemas de ordenación de la edificación, puesto que es esperable que ésta adopte disposiciones en planta que permitan la ventilación y la iluminación natural de las estancias directamente desde el exterior. Sin embargo, conviene regular su posibilidad, ya que pueden darse casos en que la mejor solución arquitectónica para la edificación de una parcela o de una determinada volumetría comporte la previsión de patios interiores.

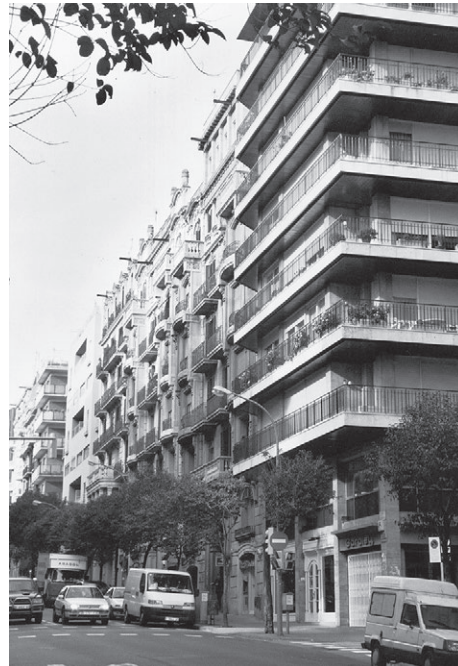
En lo que concierne a sus dimensiones mínimas, el criterio no debería ser diferente del sistema de alineaciones de la calle; sin embargo, en estos casos, sí se plantea la cuestión del cómputo de la edificabilidad que se pierde con el patio. Sería conveniente que el plan estableciera cuál es el criterio al respecto en función de sus objetivos de facilitar, o no, las edificaciones con patios interiores.

Un criterio posible es admitir que, en el caso de una edificación aislada en parcela, el espacio ocupado por el patio no compute en términos de edificabilidad pero sí de ocupación de suelo. En el caso de una definición volumétrica de configuración precisa, los patios que se dejen dentro de un volumen forman parte, lógicamente, del volumen y, por tanto, consumen edificabilidad. En el de con-



figuración flexible, dada la amplitud de posibilidades, se deberá establecer, en cada caso, el criterio a aplicar.

La regulación de los cuerpos en voladizo es básica para el carácter de la calle con frentes de edificación alineados.





Los *cuerpos volados* son también un concepto especialmente relacionado con el sistema de alineaciones de calle. Los edificios suelen tener, en sus plantas piso, balcones, tribunas y terrazas que vuelan sobre la calle.

Se ha tratado, durante muchos años, de una práctica admitida y autorregulada por la misma tipología dominante de la edificación –los balcones y las tribunas tenían vuelos discretos, limitados por la propia tecnología de la construcción. El problema se plantea cuando la capacidad de volar aumenta. Asimismo, la conversión de estos vuelos en ampliaciones de la superficie de la vivienda mediante su cerramiento aumenta la desfiguración del plano de fachada y del espacio de la calle.

En el caso de una edificación por alineaciones, está claro que los cuerpos volados son una tolerancia que permite sobrepasar la alineación que puede ser regulada hasta el punto que se considere deseable por la ordenación urbanística. Las técnicas habituales han sido establecer una máxima longitud de vuelo (por ejemplo 1–1,5 metros) y que ésta no pudiese sobrepasar tampoco una determinada proporción de la anchura de la calle –por ejemplo, 1/10. Asimismo, para los cuerpos cerrados, se solía establecer también la limitación de que no ocupasen más de una determinada proporción de la anchura de fachada (por ejemplo, 1/3–2/3). Cabe añadir que, a la vista del paisaje que ofrecen las fachadas alineadas a la calle de nuestras ciudades, sería conveniente ser decididamente restrictivos en la definición de las posibilidades de vuelo de los nuevos edificios. No causa problemas admitir vuelos de 40 cm para los balcones, pero las terrazas de una cierta amplitud tendrían que buscar, seguramente, su espacio hacia el interior de la parcela y no sobre la calle.

En cuanto al plano que limita la profundidad edificable, hay que entender que se trata del plano límite que no debe ser excedido por la edificación, por lo que no tiene sentido plantear la posibilidad de cuerpos volados que lo traspasen.

El sistema de edificación aislada en parcela permite configurar, con notable libertad, una edificabilidad determinada. Por tanto, está claro que los cuerpos volados cerrados computan dentro de esta edificabilidad y que no pueden ocupar las franjas establecidas de separación respecto a los vecinos. La propia regulación de la zona debe determinar en qué grado computan los cuerpos volados abiertos –así como las plantas bajas abiertas y cubiertas– y también si los vuelos computan a los efectos de la ocupación máxima del solar.

En el sistema de definición volumétrica, en caso de una definición precisa del volumen mediante alineaciones, nos encontraríamos en una situación similar a la de alineaciones de calle, si bien multiplicada por el número de fachadas que tenga el volumen.

Es muy importante aquí tener un criterio claro, ya que la permisibilidad de cuerpos volados es un aprovechamiento adicional, al cual no renunciará probablemente el promotor del edificio, que puede afectar gravemente su expresividad volumétrica.

En caso de configuración flexible, deberá ser la propia propuesta de ordenación la que explicita los criterios de permisibilidad y cómputo de los cuerpos volados en función de sus objetivos y de la lógica de formalización adoptada.



Por encima de la última planta y por debajo de la planta baja

La asociación normativa del número de plantas admitido a la altura máxima del edificio hace que, habitualmente, se considere la línea de cornisa del edificio para la medición de esta. Sin embargo, los edificios tienen siempre *elementos y construcciones por encima de la línea de cornisa*: barandillas del terrado tejados, accesos al terrado, e instalaciones cada vez más numerosas. Por tanto, la ordenación urbanística debe establecer, con carácter general o por áreas específicas, qué cosas, en qué disposición y de qué altura admite por encima de la altura reguladora establecida.

Lógicamente, por encima de la altura reguladora no se admiten espacios habitables, y las limitaciones de pendiente de los posibles tejados tienen, además de motivos paisajísticos, el objetivo de evitar la aparición de espacios de dicho tipo. Una problemática ya antigua, pero que ha ido a más, es el orden arquitectónico que deberían alcanzar los elementos construidos por encima de la altura reguladora. Si bien podemos considerar que se trata de una responsabilidad específica del proyecto de arquitectura, sería conveniente que la normativa urbanística presionase en este sentido más de lo que lo hace normalmente.

Cabe mencionar, asimismo, determinados casos en que, en lugar de la altura reguladora relacionada con un número de plantas, es más adecuado establecer de una altura total máxima que comprenda todos los elementos constructivos y volumétricos. En primer lugar, las viviendas unifamiliares en edificación aislada en parcela, pero también todos los edificios que respondan a tipologías aisladas parecidas, en el sentido de que pueden desarrollar composiciones muy diversas de los espacios internos: edificios sociales, equipamientos, clubes deportivos, etc. Asimismo, en el sistema de definición volumétrica en su modalidad flexible, puede ser adecuado adoptar el parámetro de la altura total máxima en lugar de la reguladora.

Por debajo de la planta baja, los edificios tienen *sótanos* que, por sus condiciones de iluminación y acceso, no pueden generalmente destinarse a los mismos usos que las plantas sobre rasante.

La ordenación urbanística no ha prestado hasta hoy mucha atención a los sótanos, más allá de limitar su uso y, en determinados casos, su extensión fuera de la planta del edificio para preservar el espacio de jardines y árboles. El sótano ha sido un aprovechamiento urbanístico adicional que podía materializarse debajo del edificio, sin otra limitación que las dificultades de construcción –principalmente por el nivel freático– y las de acceso, que hacen perder valor al techo a medida que se incrementa la profundidad.

Por ello, ha habido una cierta autorregulación de la cantidad de espacio subterráneo que se construye en cada edificio. Sin embargo, en determinados períodos o lugares, la demanda de aparcamiento –uso principal del espacio subterráneo– ha hecho que la proporción del techo construido bajo rasante respecto al de sobre rasante haya sido muy alta. En Barcelona, en el conjunto de las licencias otorgadas entre 1988 y 1993, el techo que se construyó en subterráneo fue cerca del 50% del que se construyó sobre rasante, es decir, un tercio del total. Por tanto, parece oportuno que las propuestas de ordenación urbanística vayan ocupándose de este asunto.



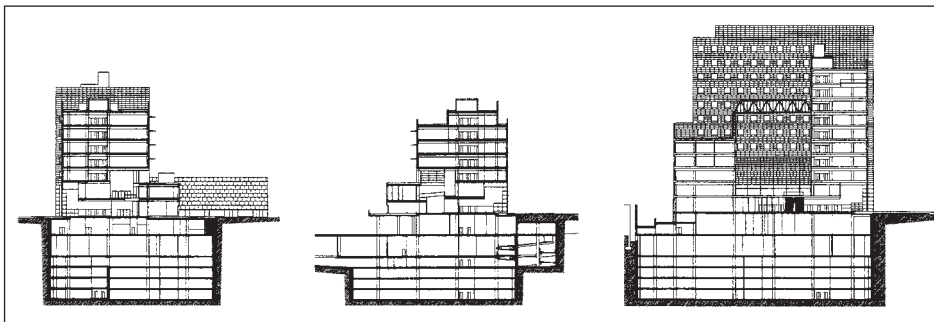
Los edificios no
terminarán en la línea
de cornisa.



De momento, cabe señalar que la utilización de los sótanos en determinados edificios tiene una innegable trascendencia en lo referente a las intensidades de uso y de los flujos del espacio urbano. En edificios de oficinas, comerciales, culturales, recreativos, etc., se admite a menudo que el primer sótano e incluso el segundo puedan destinarse a las mismas actividades que el resto del edificio, sin

perjuicio, naturalmente, de observar las medidas de seguridad pertinentes. Está claro que esta posibilidad da a este techo –que no computa en la edificabilidad del solar– un valor próximo al que tienen las plantas sobre rasante; asimismo, su uso representa una carga sobre los espacios públicos del entorno del mismo orden que la de las plantas superiores. Se deberían, pues, tener en cuenta estas superficies subterráneas en la evaluación de las capacidades y necesidades del sector urbano, y también como aprovechamientos urbanísticos, a los efectos del reparto de cargas y beneficios.

La edificación en sótano alcanza proporciones importantes en los edificios de las tramas urbanas densas. Secciones del edificio l'Illa. Barcelona.



También la aparición de los grandes centros comerciales y recreativos nos ha mostrado el efecto perverso que podía alcanzar el uso tradicional del sótano –el aparcamiento– cuando éste adquiere dimensiones muy grandes –por ejemplo, más de dos mil vehículos– y tiene una utilización rotatoria.

El aparcamiento, que en principio podía haber sido planteado como una exigencia que la implantación de la actividad debía satisfacer, resulta finalmente un generador de flujos de tráfico rodado que pueden afectar gravemente las calles del entorno. Tiene, pues, sentido urbanístico limitar, en algunos casos, la superficie de aparcamiento subterráneo rotatorio con el fin de no incentivar el tráfico rodado de determinadas zonas.

Como se desprende de lo expuesto, el uso del espacio subterráneo de los edificios deberá ser tenido cada vez más en cuenta en la ordenación urbanística.

La regulación urbanística de los usos

La ordenación urbanística de los espacios parcelados, además de establecer normas relativas a la edificación, las ha establecido también sobre los usos a qué se puede destinar ésta. Por ello, estas normas suelen denominarse también *ordenanzas de edificación y uso*.

El énfasis que se ha puesto en la regulación de los usos ha sido variable a lo largo del tiempo. En los tejidos históricos, la propia tipología de la edificación llevaba implícitos los usos; en los ensanches del siglo XIX, los edificios tenían una notable diversidad de utilizaciones admisibles. Posteriormente, la importancia adquirida por la industria manufacturera como uso urbano y las ideas simplificadoras sobre la ciudad que se derivaron del funcionalismo llevaron a una técnica de división en zonas urbanísticas según los usos que a lo largo del tiempo se ha ido desdi-



bujando. En los planes urbanísticos de hoy, prácticamente la única zona referida a un uso que aún se mantiene es la zona industrial, e incluso podría discutirse la idoneidad actual de su denominación.

Sin embargo, la no correspondencia entre zona y uso no significa que la ordenación urbanística no deba abordar la regulación de los usos. Precisamente, el hecho de que la mayoría de las categorías zonales admitan diversos usos obliga a establecer los criterios para tratar los conflictos de convivencia entre ellos.

Similarmente a lo que sucede con la edificación, la regulación de los usos en las numerosas zonas del suelo urbano tiene por objeto garantizar el mantenimiento de las situaciones de equilibrio conseguidas a lo largo del tiempo o, en otros casos, propiciar su evolución para que determinadas zonas desempeñen otros papeles en la ciudad. En cambio, en el suelo urbanizable, en principio, las regulaciones pueden ser más genéricas y dejar abierta su concreción a criterios de la promoción o a su propia dinámica de implantación.

Para la regulación urbanística de los usos, es bueno que el plan de ordenación urbanística municipal establezca la *lista de usos* que considera y defina el contenido de los mismos mientras no exista una referencia de validez general en este sentido.

En cada zona, el plan señalará, además, los *usos admitidos* o los *usos prohibidos* –que es lo mismo, pero expresa una actitud de mayor apertura en relación con el desarrollo que pueda tener la zona.

Cuando el criterio del plan respecto al carácter de la zona en el conjunto urbano está más definido, deben señalarse:

- *Los usos principales*, que caracterizan la zona. Pueden ser uno o varios –por ejemplo, vivienda plurifamiliar y oficinas.
- *Los usos compatibles*, que se pueden admitir siempre y cuando no interfieran en los usos principales –por ejemplo, pequeña industria en relación con los usos anteriores.
- *Los usos complementarios*, que sólo se admiten en la zona en la medida que complementen el uso principal –por ejemplo, el uso comercial en una zona deportiva. Son usos que tienen una presencia física mucho menor que el principal al que complementan.

La implantación de los usos en la zona y, en especial, los compatibles y complementarios, puede estar condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, que pueden referirse a limitaciones en sus parámetros cuantitativos o a su situación en la zona y en el edificio:

- *Limitaciones*: superficie, número de plazas, potencia instalada, aforo, etc.
- *Situación*: en edificio aislado exclusivo, en planta baja, a una distancia mínima, etc.



El *aparcamiento* es un uso que suele ir asociado a la implantación de otros y del que se exige un número de plazas en función de los parámetros cuantitativos del uso a qué va asociado. Estas plazas de aparcamiento se han de prever, lógicamente, en el momento del proyecto de la edificación destinada al uso de que se trate.

Por este motivo, en la exigencia de aparcamiento o de otros espacios asociados al uso, como serían los de carga y descarga, cabe distinguir si se trata de edificios de nueva planta o de reutilización de edificios existentes. En este segundo caso, habrá que valorar qué actitud es la más conveniente desde el punto de vista de la ciudad: exigir el estricto cumplimiento de los estándares o facilitar la reutilización de los edificios. No existe una respuesta válida en todas partes y en todo momento.

Conviene subrayar que la edificación suele tener más duración en el tiempo que los usos a qué se destina. Los usos se desplazan de unos a otros, y cambia el carácter de los barrios sin que ello comporte necesariamente variaciones importantes en el tejido edificado. Por eso, tendría sentido adoptar técnicas de regulación de los usos que pudiesen ajustarse a lo largo del tiempo a las circunstancias cambiantes por las que pasan las ciudades y a los objetivos urbanísticos que puedan ser adecuados en cada etapa.

La regulación ambiental de las actividades

Dentro de los usos urbanísticos, el de vivienda es seguramente el de mayor alcance cuantitativo en los tejidos de la ciudad y también el que tiene un contenido más definido en lo que concierne a sus efectos sobre el entorno y sobre los demás usos.

También el uso de oficinas está bastante tipificado, en el sentido de que esta denominación expresa una forma concreta de utilizar el espacio construido. Sin embargo, puede ser conveniente distinguir entre oficinas que reciban mucho público y oficinas que sólo reciban visitas ocasionales, en lo referente a su compatibilidad en edificios de viviendas. En todos los demás usos, la diversidad es mucho mayor.

Dentro de los conceptos de uso industrial, uso de equipamiento, uso recreativo, uso asistencial, etc., se incluyen actividades que, pese a responder a la finalidad genérica que expresa su denominación, son de naturaleza muy diferente, hasta el punto de que algunas pueden ser admitidas en edificios en contigüidad con las viviendas, mientras que otras deben emplazarse en localizaciones alejadas de los tejidos urbanos.

Por esta razón, la regulación tradicional urbanística de los usos en las zonas es insuficiente para garantizar las condiciones de convivencia de los usos entre sí y, en especial, con la vivienda. Desde hace muchos años, la normativa urbanística considera diversas categorías de uso industrial según la potencia, al efecto de establecer con mayor rigor las condiciones de compatibilidad con la vivienda. Hoy en día, la potencia instalada ya no es un factor determinante de las molestias o del peligro que pueda causar de la actividad industrial. Por otra parte, se han multiplicado las actividades que pueden tener grados elevados de



incompatibilidad con la vivienda, en especial algunas de tipo recreativo y diversas modalidades de usos de equipamiento.

Asimismo, y con independencia de su adscripción a unos usos urbanísticos u otros, hace tiempo que existe legislación sobre actividades que podrían producir efectos negativos sobre las personas y el medio ambiente: son las llamadas “actividades clasificadas”, las cuales han sido objeto de regulación específica por la Administración estatal y autonómica. También los ayuntamientos han tenido su reglamentación de actividades, y se ha distinguido entre la licencia de edificación regulada por las determinaciones urbanísticas y la licencia de implantación de la actividad, que debía estar de acuerdo con los usos urbanísticos de la zona, pero también con las ordenanzas municipales de actividades.

Las actividades tienen problemas de localización en tanto que pueden ser, en cierta medida, molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, calificativos que se justifican por la producción de algunos de los efectos siguientes:

Molestas

- Presencia de grupos numerosos de personas
- Inducción de tránsito, en especial pesado
- Ruido
- Vibraciones
- Malos olores

Insalubres

- Humos
- Radiaciones

Nocivas

- Aguas residuales
- Residuos sólidos

Peligrosas

- Peligro de incendio
- Peligro de explosión

La regulación espacial de las actividades se realiza de acuerdo con diferentes niveles de tolerancia de estos efectos secundarios, que se cuantifican en las unidades de medida propias de cada efecto. Asimismo, en función de estos niveles, se deben diferenciar en el plano distintas áreas, que se superpondrán a las delimitaciones zonales, y señalar para cada una de ellas el nivel de tolerancia aceptable de acuerdo con sus características. Como mínimo, parece razonable distinguir los tipos de áreas siguientes: áreas destinadas prioritariamente a vivienda, áreas mixtas de actividad y vivienda, áreas industriales y áreas exteriores a los tejidos urbanos.

Estas *áreas de control ambiental* comprenderán las zonas urbanísticas que correspondan a cada nivel de protección, pero las áreas con medidas más restrictivas se deberían extender, en una cierta franja, por las zonas urbanísticas vecinas, para evitar la localización de actividades inconvenientes justo en la frontera de las zonas donde no se consideran convenientes.

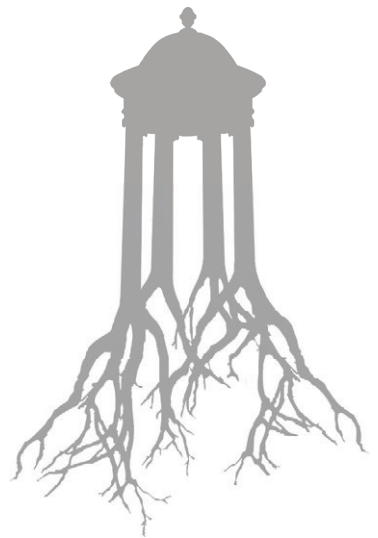


Pese a que la regulación ambiental de las actividades tiene una técnica propia y es superponible a la ordenación urbanística, está bastante claro que se trata de una regulación de gran trascendencia urbanística, por lo que sería conveniente tener presente esta problemática en la sistematización de los usos que se admiten o se prohíben en cada zona. Esto comportará, en algunos casos –uso industrial, uso de equipamientos, etc.–, determinar subcategorías mediante agrupaciones de actividades. Para esta finalidad, pueden ser útiles las clasificaciones oficiales de actividades.

Por último, cabe considerar la posibilidad de la no regulación urbanística de los usos, opción que puede ser interesante en determinados casos. De hecho, las tipologías edificatorias de los tejidos comportan una cierta regulación indirecta de los usos. Esta podría completarse simplemente con el establecimiento de diversas áreas, en función del nivel tolerable de efectos negativos, lo cual podría dar lugar a diferentes tipos de mixturas urbanas. Seguramente, esta técnica no es válida para toda la ciudad, donde se presentan situaciones y valores que es preciso proteger, limitando urbanísticamente determinados usos, pero sí puede ser una opción interesante en áreas de crecimiento o en áreas urbanas sometidas a procesos evolutivos de transformación de una cierta intensidad.

NOTAS AL PIE

¹ Hasta hoy, el techo del sótano no se ha considerado incluido en el cómputo de edificabilidad, lo cual es una costumbre que seguramente habrá que replantear. El techo de los sótanos es otro tipo de techo, pero es evidentemente techo y tiene sentido que esté sometido a una cierta regulación urbanística.



→ 6



PIRELLA GÖTTSCHE LOWE

nena's

La zonificación, teniendo en cuenta las funciones clave –habitar, trabajar, recrearse–, pondrá orden en el espacio urbano. La circulación, cuarta función, debe tener un único objetivo: poner en comunicación, de forma útil, las otras tres.

Le Corbusier

Sostenemos, al contrario, que la ciudad es algo que permanece a través de sus transformaciones, y las funciones, simples o múltiples, que sucesivamente allí tienen lugar son momentos en la realidad de su estructura.

Aldo Rossi



Las funciones urbanas

Población y vivienda: determinaciones urbanísticas tradicionales

No hay ciudad sin habitantes y, por tanto, la vivienda es el uso básico de los tejidos urbanos. Los otros usos que se dan al espacio urbano son, en principio, usos de sus habitantes o usos al servicio de sus habitantes. La creciente movilidad de las personas ha roto, sin embargo, la relación entre habitantes, actividades y servicios en el ámbito del municipio, si bien podemos entender que continúa existiendo en buena parte, en el ámbito de la ciudad real actual, de dimensión supramunicipal. Por otro lado, la especialización de los espacios destinados a algunas actividades industriales y terciarias ha motivado la aparición de determinadas configuraciones urbanas donde no hay habitantes. Pueden ser espacios necesarios para el funcionamiento de una aglomeración urbana, pero podríamos discutir si tienen por sí mismos valor de espacios urbanos, aunque se trate, lógicamente, de espacios físicamente urbanizados.

El espacio para la vivienda ha sido, pues una de las preocupaciones principales de la ordenación urbanística. Esta se ha ocupado normalmente de que los tejidos de la ciudad existente continuasen albergando una proporción adecuada de habitantes y de que los nuevos crecimientos tuviesen la dimensión necesaria para acoger la demanda previsible de viviendas que no tendrían cabida en el área urbana existente. Asimismo, la ordenación urbanística debía propiciar que los nuevos tejidos de la ciudad tuviesen la proporción de vivienda en la intensidad adecuada para que la vida se desarrollase con los estándares de calidad que se consideraban deseables.

Las técnicas de la ordenación urbanística que se han utilizado para dirigir la distribución y la intensidad de la vivienda son diversas. En primer lugar, cabe señalar la regulación del techo edificable como una forma indirecta de control del uso de vivienda. La *cantidad de techo edificable* en las parcelas y la tipología de los edificios condicionan, lógicamente, la cantidad de viviendas construibles en un ámbito determinado. Asimismo, otras *especificaciones normativas*, como la pro-



hibición de hacer viviendas en la planta baja en las áreas de alineación de vial, o la limitación del techo destinable a vivienda en los planes parciales, contribuyen a determinar la proporción del techo de la ciudad existente y de los nuevos crecimientos que se puede destinar a vivienda.

No obstante, se han utilizado también determinadas regulaciones directamente dirigidas al control del uso de vivienda, como han sido tradicionalmente las *densidades*, primero de habitantes y después de viviendas, que se podían dar en las áreas urbanas.

En respuesta a la demanda de vivienda, se han creado en las ciudades tejidos específicos como los polígonos de vivienda. El papel, insuficiente y no siempre acertado, del planeamiento general respecto a estas actuaciones solía limitarse al establecimiento de límites a las densidades de habitantes.



La utilización, en las últimas décadas, de densidades de viviendas, en lugar de habitantes, tiene la ventaja de tratar con datos de una cierta estabilidad, como el número de viviendas construidas. Como se comprende, la densidad de habitantes correspondiente a una determinada cantidad de viviendas por hectárea



dependerá de la cantidad de personas que vivan en estas viviendas. Se entiende por *ocupación media de la vivienda*, en una determinada área urbana, el promedio entre la cifra de habitantes y el número de viviendas ocupadas existentes en esta área. La ocupación media puede tener una notable variabilidad en las diversas áreas de la ciudad, y está muy relacionada con el grado de envejecimiento de la población residente. Por otro lado, hay que añadir que, en algunas áreas, los promedios pueden no ser representativos debido a los fenómenos de sobreocupación motivados por la inmigración. En todo caso, en áreas de nueva construcción, donde hay mayoría de familias en edad de procrear, puede haber medias próximas a cuatro, mientras que en los tejidos antiguos, donde es mayoritaria la población de edad avanzada, el promedio desciende bastante y se acerca a dos personas por vivienda.

En general, se puede decir que, en nuestro país, los promedios generales han disminuido notablemente, por diversos motivos: escasez de familias numerosas, familias monoparentales, personas que viven solas, personas y parejas de edad avanzada que continúan viviendo en su hogar, etc., de manera que los promedios en áreas extensas no suelen apartarse mucho de tres habitantes por vivienda.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la ocupación media no es el único factor que relaciona la densidad de habitantes con la densidad de viviendas. Hay que considerar también la utilización que se hace del parque de viviendas existente, es decir, en qué proporción las viviendas de un área están ocupadas como *vivienda principal* o *vivienda secundaria*, se destinan a *otros usos* o bien están *vacías*. Las proporciones en que pueden darse estas alternativas son muy variables en los diversos municipios y sectores urbanos, y deben tenerse muy presentes en la ordenación urbanística del lugar. En principio, son los padrones y los censos de población y de vivienda los que tienen que aportar información sobre el uso que se hace del parque de vivienda; sin embargo, se deben considerar con cierta prevención los datos que proporcionan ya que siempre hay habitantes no empadronados o empadronados en otros lugares, y los censos no se han hecho siempre con suficiente rigor.

En todo caso, lo que en cierta medida puede ser controlado por la ordenación urbanística es el número de viviendas de una parcela o sector urbano, pero el control del uso que se hace de estas viviendas es, obviamente, imposible desde la estricta ordenación urbanística, si bien hay otros tipos de acciones que pueden fomentar o incentivar determinados usos y actitudes.

En relación con las densidades, hay que hacer referencia a la norma que estableció con carácter general la L75, de un máximo de 75 viviendas/ha para las áreas de desarrollo urbano, que podía llegar hasta 100 viviendas/ha en las áreas ya urbanas. La LC05/10 únicamente establece una densidad máxima de 100 viviendas/ha para el suelo urbanizable.

Esta expresión de densidades máximas por áreas o sectores urbanos sólo es operativa en instrumentos de ordenación de sectores como los planes parciales o los planes de mejora urbana. Si se quiere controlar la densidad de viviendas en los nuevos edificios que se construyan en las áreas de suelo urbano que no requieren planes de sector, será necesario formular las limitaciones referidas a la parcela o al solar edificable, es decir, utilizar densidades netas de parcela



–lógicamente más elevadas que las de sector– o densidades referidas al techo edificable de la parcela, las cuales suelen expresarse estableciendo la proporción mínima admisible de m² de techo edificable por vivienda, por ejemplo 120 m² techo/vivienda. Eso no quiere decir que las viviendas deban tener necesariamente esta superficie media. Pueden tener una superficie menor, pero en este caso habrá una proporción de superficie construable que no podrá destinarse a vivienda.

Población y vivienda: políticas para una nueva situación

Hemos visto que las técnicas de control de la vivienda en la ordenación urbanística se basan –como sucede con la edificabilidad– en el establecimiento de limitaciones a su implantación, ya sean densidades máximas de sector o del máximo número de viviendas que puede acoger el techo edificable de un solar.

Detrás de esta actitud, hay la hipótesis de una dinámica urbana fuerte, motivada por una demanda continua de vivienda, que, por una parte, densifica los tejidos urbanos y, por otra, extiende la ciudad mediante la formación de nuevos barrios en su periferia.

Esta hipótesis ha sido cierta durante mucho tiempo. Frente a esta dinámica, la ordenación urbanística se ha fijado habitualmente los objetivos de controlar los procesos de densificación de los tejidos urbanos y procurar que los nuevos tejidos se mantuviesen con unas densidades inferiores a las que se tenían en la ciudad existente, consideradas casi siempre excesivas.

La situación actual es más compleja, debido a varios factores; dos de carácter general: la caída de la natalidad que produce pirámides de edades de base débil y la inmigración como resultado de la creación de puestos de trabajo, y dos de carácter localizado: el agotamiento del suelo en algunos municipios y el despoblamiento de determinados tejidos urbanos.

Comenzando por estos últimos factores, podemos decir que, en determinados lugares, la cuestión de la vivienda ha dejado de ser un asunto de máximos para pasar a ser un problema de mínimos. No se puede pensar que eso llegue a ser un cambio general en todo el territorio. Siempre existirán lugares donde habrá que establecer máximos, pero es previsible que cada vez sean más abundantes los casos en que el objetivo sea asegurar unos mínimos de vivienda para el sector urbano. Y cuando decimos viviendas, queremos decir habitantes, o sea, viviendas principales donde viven personas de forma más o menos permanente, y no tanto viviendas secundarias o vacías, aunque sean necesarias en una cierta proporción, y menos aún viviendas destinadas a otros usos.

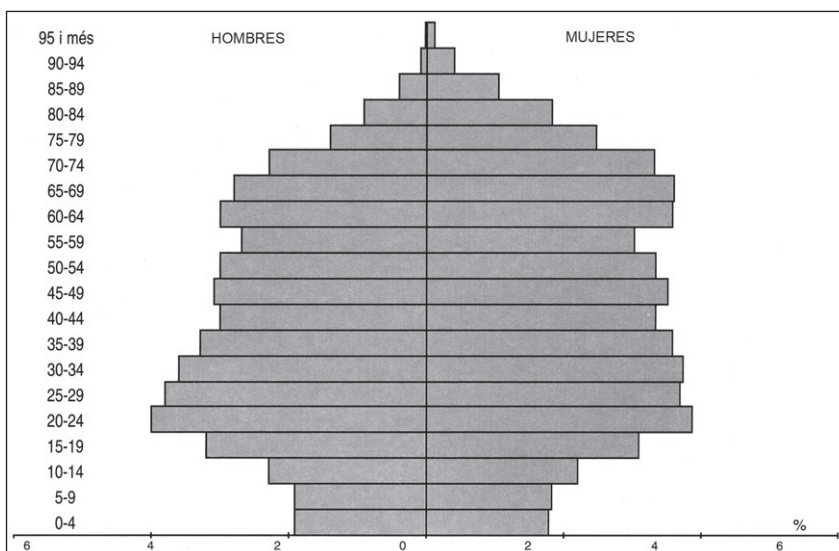
El primer síntoma de que la dinámica es más compleja que en las hipótesis de partida es que, en los municipios con más habitantes de Cataluña –Barcelona, Badalona, Santa Coloma de Gramenet, L'Hospitalet de Llobregat, Sabadell, etc.–, ya hace un cierto tiempo que registran períodos de pérdidas de población. Eso no es ninguna señal de decadencia, como se ha pretendido a veces desde la crítica partidista a sus ayuntamientos, pero sí un síntoma de que se ha llegado a un grado importante de agotamiento del suelo del municipio, lo cual impide acoger la demanda de vivienda generada en el municipio mismo y obliga a des-



plazar una proporción importante de esta demanda a otros lugares con mayor disponibilidad de espacio. Este hecho, sumado a una progresiva disminución de la ocupación media de las viviendas existentes –por diversos motivos, pero especialmente por la marcha de los jóvenes del hogar familiar–, da lugar a una lógica disminución del número de habitantes. Se debe insistir en que el coste relativamente elevado de la vivienda en estos municipios no es, evidentemente, la causa de la pérdida de población, ya que las viviendas que se construyen, se venden y se ocupan; la causa no es otra que la insuficiencia de espacio municipal para dar respuesta a la demanda motivada por la emancipación de los jóvenes del mismo municipio.

Aparentemente en contra de lo expuesto, sabemos que en algunos de los municipios mencionados se han producido, en períodos recientes, aumentos de población. Aparte de la posible discusión sobre si los datos que proporciona el padrón vivo¹ son plenamente fiables, cabe señalar que, salvo algún motivo excepcional, estos crecimientos sólo se pueden haber producido por la sustitución de población residente –normalmente envejecida– con bajos índices de ocupación de la vivienda, por nueva población –normalmente inmigrante– con muy elevados índices de ocupación de las viviendas. Eso nos lleva a abordar los otros dos factores antes mencionados: la estructura de edades y la inmigración.

La caída de la natalidad de la población de Cataluña en los últimos decenios nos da una estructura de edades en la cual las franjas correspondientes a los más jóvenes son cuantitativamente muy inferiores a las que corresponden a las edades laborales de la población. Por este motivo, aunque en el país no se creasen nuevos puestos de trabajo, solamente la cobertura de los que van quedando desocupados por la jubilación de los trabajadores requeriría importantes contingentes de trabajadores inmigrantes. Estos contingentes aumentan en la medida que se vayan creando nuevos puestos de trabajo, como ha sucedido de manera ininterrumpida desde 1996 a 2008.



La estructura de edades del municipio de Barcelona, 1996, así como la de otros muchos municipios, apunta a una previsible disminución de la demanda interna de vivienda.



Hay que entender claramente que la llegada de inmigrantes está directamente relacionada con la existencia de oportunidades de trabajo en los diversos sectores de la economía en crecimiento –de una manera muy perceptible en los servicios, el turismo y la construcción– y que no se detendrá la inmigración mientras haya oferta de trabajo que no quede cubierta por la población ya residente.

La estructura de edades y las pautas de natalidad existentes nos dicen también que, sin inmigración, la población de Cataluña disminuiría y que se tendrían que eliminar puestos de trabajo en los próximos decenios. Sin embargo, conviene destacar que, incluso en esta hipótesis irreal, no se alcanzaría la suficiencia del número de viviendas principales existentes, sino que las necesidades pendientes de emancipación de jóvenes requerirían una cantidad considerable de nuevas viviendas principales, así como la reutilización de las que se fueran vaciando por desaparición de quienes las ocupan.²

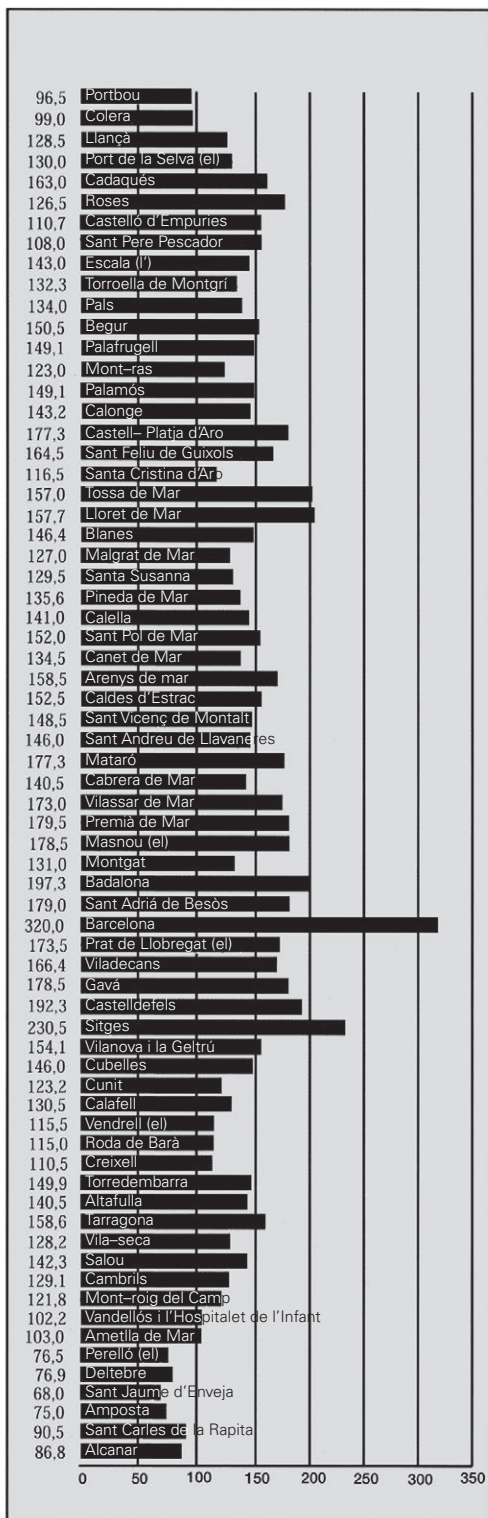
La respuesta a las necesidades de emancipación, en términos de previsión de suelo en el planeamiento urbanístico, puede ser planteada y resuelta en el plan de ordenación urbanística municipal, en aquellos municipios donde haya disponibilidad de suelo para hacerlo. Sin embargo, en aquellos municipios que han agotado el suelo apto para la extensión urbana, y también en general, la respuesta a las necesidades derivadas de los flujos migratorios requiere planteamientos y propuestas de ámbito supramunicipal, a través de los planes territoriales y de los planes directores urbanísticos. Por tanto, hay que esperar de estos planes las determinaciones necesarias para orientar la localización de las nuevas viviendas, y también de las nuevas actividades económicas, hacia aquellas áreas urbanas con mejores condiciones para la creación de extensiones urbanas integradas, para la acogida de los inmigrantes y para convertirse en polaridades significativas del sistema de ciudades del territorio.

Ordenación urbanística y precio de la vivienda

La ordenación urbanística de la ciudad, en tanto que configura los espacios y los edificios donde puede desarrollarse el uso de la vivienda, tiene que ver necesariamente con el mercado de la vivienda y, por tanto, con su precio.

Ciertamente, para que haya un mercado satisfactorio de viviendas, y de suelo para construirlas, conviene que haya una oferta amplia de estos productos, y la ordenación urbanística debería hacerlo posible, en la medida que lo permitan las disponibilidades del lugar. Sin embargo, conviene evitar las simplificaciones en el tratamiento urbanístico de este tema.

En primer lugar, se debe tener en cuenta el área real de mercado de la vivienda, que en muchos lugares comprende unos cuantos o, incluso, muchos municipios. Por tanto, es equivocado pretender establecer correspondencias entre la oferta y la demanda en cada municipio, y más cuando se da el caso –frecuente hoy en día– de que numerosos municipios han agotado el suelo con buenas condiciones para el desarrollo urbano. Por ello, es totalmente pertinente un planteamiento territorial de la cuestión de la vivienda. Asimismo, en términos más estrictamente urbanísticos, es también clara la necesidad de un planteamiento territorial de las opciones de suelo urbanizable.



Precios medios de la vivienda en los municipios del litoral de Cataluña, 2000. Se puede apreciar que los municipios próximos a Barcelona tienen promedios de precios más elevados que la mayoría de los demás municipios.



En un área de mercado de una cierta amplitud como la de Barcelona, es bastante evidente que los precios de las viviendas en los diferentes municipios no tienen tanto que ver con la cantidad de suelo disponible –urbano y urbanizable–, como con la localización del municipio en relación con el centro metropolitano –son los casos de ciudades como L'Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet o Badalona– o con su prestigio como espacio residencial que atrae a los estratos altos de la demanda –Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern, etc. Si bien el precio de la vivienda puede estar un tanto sobreelevado en determinados municipios por la escasez de la oferta, es más bien la demanda de centralidad o de lugar de prestigio residencial la que está dispuesta a pagar los precios a que se ofrecen las viviendas en estos lugares. En este sentido, hay que entender el precio elevado de la vivienda como una señal del valor superior que la ciudad ofrece a sus residentes frente a otras opciones de precio más bajo. No es casual que las ciudades de España que tienen los precios medios más elevados sean Madrid y Barcelona, aunque la diferente dimensión de sus términos municipales no permite hacer, de manera mecánica, comparaciones entre los valores medios en una ciudad y la otra.

Por otra parte, el fuerte aumento de precio que experimentaron las viviendas en todo el Estado desde 1996, coincidiendo con la disminución de los tipos de interés de los créditos hipotecarios, muestra la importante relación existente, en una época de fuerte demanda, entre el precio de las viviendas y el esfuerzo financiero que pueden hacer los compradores. Es evidente que, con un mismo esfuerzo financiero, se pueden pagar las viviendas más caras si los intereses son más bajos. Probablemente, no toda la ventaja que representan unos tipos bajos ha sido neutralizada por el aumento del coste, pero es innegable que éstos han sido un factor de encarecimiento también en los lugares donde había suelo disponible.

No se puede negar, sin embargo, que en el caso hipotético de que se pusiera en el mercado suficiente cantidad de suelo urbanizado, se evitase la retención especulativa de estos solares y se ofreciese un número suficiente de viviendas al precio de coste más el beneficio normal del promotor, se podría influir a la baja en el mercado de la vivienda. Sin embargo, las acciones públicas para que eso sea así deberían ir bastante más allá de lo que es propiamente la ordenación urbanística.

El modo más banal de pretender abaratar el precio de la vivienda mediante la ordenación urbanística es –como hizo la L98– maximizar las opciones de suelo urbanizable. Está claro que las propuestas en esta línea crearían muchos más problemas que resultados positivos. No debería costar mucho entender que solamente el suelo ya urbanizado participa en la oferta real de suelo disponible y, sobre todo, que no es indiferente que este suelo esté cerca o lejos del área urbana. Tampoco habría ninguna garantía de que las opciones de suelo más aceptables no se sometiesen también a retenciones especulativas y, sobre todo, sería grave el peligro de que pudiese haber ofertas de suelo más barato, pero en situaciones poco adecuadas para su integración en el espacio de la ciudad y, por tanto, abocadas a un futuro de marginalidad.

Una manera más inteligente de abordar el problema es exigir al planeamiento urbanístico la provisión de una proporción de vivienda asequible en las nuevas



áreas urbanas. Esta es la línea que proponía ya la L90 y ha sido desarrollada después en diversas leyes de urbanismo autonómicas, que establecen determinados porcentajes mínimos y obligatorios sobre la previsión de nuevas viviendas en el planeamiento que han de ser de protección oficial. Finalmente, la Ley del suelo de 2007 ha establecido también un mínimo de viviendas de protección oficial de aplicación para todo el Estado.

En Cataluña, la LC05/10 establece las siguientes exigencias mínimas:

- a) El Plan de ordenación urbanística municipal ha de reservar viviendas de protección oficial el suelo correspondiente al 20% del techo previsto por el plan para uso residencial de nueva implantación en suelo urbano y en suelo urbanizable.
- b) El porcentaje de techo anterior se incrementa con un 10% adicional destinado a “viviendas objeto de otras medidas de estímulo de la vivienda asequible” en municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca.
- c) El techo de vivienda correspondiente a la cesión de aprovechamiento preceptiva en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable se ha de destinar a vivienda de protección oficial. La parte de este techo que no tenga la calificación de protegido podrá ser objeto de venta, siempre y cuando se destine el producto de esta a “hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a acceder a una vivienda digna y adecuada”.

Sin embargo, para obtener un buen rendimiento de estas disposiciones, se deberían cumplir las siguientes condiciones complementarias:

- Que la tipificación de viviendas de protección oficial y de viviendas asequibles, en general, a que se refieren las disposiciones de la legislación urbanística, quede claramente establecida en la legislación de la vivienda.
- Que los mecanismos de acceso a estas viviendas y el mantenimiento indefinido de su régimen eviten las actuaciones fraudulentas por parte de sus adjudicatarios.
- Que los ayuntamientos, y los gestores del urbanismo en general, entiendan que la vivienda de protección oficial es la única a la que puede acceder un amplio espectro social y que es erróneo asociar sus futuros usuarios con los estratos socialmente más desfavorecidos, para los cuales serán necesarias, en cualquier caso, medidas más específicas.

La ordenación urbanística de la actividad económica

La ciudad es también el espacio de las actividades económicas. La gran mayoría de las actividades de finalidad económica –producción e intercambio de bienes y de servicios–, tanto en lo referente al valor de los productos y las transacciones –PIB– como a la cantidad de personas implicadas –puestos de trabajo localizados–, se dan en las áreas urbanas. La ordenación urbanística tiene, pues,



también el cometido de organizar el espacio para que estas actividades se desarrollen de la forma más satisfactoria en lo que respecta a:

- Las *parcelas* y los *edificios* donde se ubican.
- Las *relaciones funcionales* de las actividades entre sí y con los demás usos.
- Las *interferencias* entre actividades, y entre estas y la vivienda.

De hecho, hasta la Revolución Industrial, las actividades económicas –mercantiles y artesanales– de la ciudad se desarrollaban integradas en el tejido urbano, notablemente homogéneo, que el tipo dominante de casa urbana solía producir. Los edificios urbanos eran, a la vez, espacios de vivienda y de talleres, obradores y tiendas. En relación con los espacios públicos, la plaza del mercado estaba orientada a su funcionalidad como espacio comercial, pero también se trataba de un espacio donde podían tener lugar las diversas actividades de relación ciudadana.

La tradición de este tejido mixto donde vive gente y donde se desarrollan actividades económicas es aún muy viva en nuestras ciudades. Incluso, superadas algunas motivaciones de segregación espacial de un grupo importante de las actividades económicas –las industriales–, el fomento de la mezcla de viviendas y actividades se percibe como una línea que conviene potenciar en la renovación urbana.

De hecho, en la tradición urbanística de muchos países, la regulación espacial de la actividad económica se ha centrado casi exclusivamente en la industria y en el comercio mayorista. Por una parte, los motivos de tipología edificatoria –naves industriales y almacenes– aconsejaban que estos establecimientos se localiza

Distribución de la intensidad de usos de oficinas en el Ensanche de Barcelona, 1998. Se aprecia la importancia de los entornos del Paseo de Gràcia y de la Plaza de Cataluña.





sen en áreas concebidas para ser ocupadas por este tipo de edificios, en que la planta baja tiene un especial valor funcional. Por otra parte, las molestias o peligros que podían generar estas actividades aconsejaban que fueran segregadas de las áreas donde el uso de vivienda era dominante, si bien procurando que la localización no estuviera muy alejada de estas áreas, para facilitar a las empresas el acceso al mercado de trabajo.

En el resto del tejido urbano, salvo en alguna zona residencial muy exclusiva, las regulaciones urbanísticas solían permitir el libre desarrollo del uso de la vivienda y también el de las actividades que fuesen compatibles con este, puesto que no eran causa de ciertos niveles de molestias o peligros.

Por ello, en las áreas de vivienda –en especial, en aquellas de ordenación por alineaciones de calle que forman manzanas cerradas– han convivido, junto a ella, el comercio, los talleres, ciertas modalidades de industria, las oficinas, los servicios, etc., ya fuera en edificios específicos integrados en la morfología de la manzana, o en las plantas bajas y también en las plantas piso de edificios destinados básicamente a vivienda. Diferentes grados de mezcla y de concentración de actividades han dado carácter a calles y barrios de manera espontánea, sin intervención de las antiguas regulaciones gremiales ni de las más modernas regulaciones urbanísticas.

La pregunta que nos hemos de plantear es en qué medida debe dejarse que las actividades económicas se localicen según su propia lógica, o la ordenación urbanística tendría que aumentar su grado de intervención para asegurar o potenciar determinados valores o caracteres.

Nos encontramos en un momento en el que hay que constatar algunos cambios significativos respecto a las pautas que han sido vigentes hasta hace unos pocos años:



Distribución de la intensidad de uso comercial en el Ensanche de Barcelona, 1998. Se percibe una notable homogeneidad, punteada por los mercados municipales como centralidades comerciales.



- *La segmentación de los procesos industriales*, que ha externalizado diversos servicios como la contabilidad, el diseño, el marketing, etc., lo cual fomenta la aparición de empresas de tamaño medio o pequeño dedicadas a estas tareas, que son más intensivas en mano de obra e interesadas, en principio, en una localización urbana.
- *La aparición de actividades de nueva generación* asociadas a las tecnologías de la información y las comunicaciones, con una tipificación que no encaja bien en las categorías clásicas de industria u oficinas.
- *La demanda* –en función del grado de capitalidad de la ciudad– *de edificios de uso exclusivo para oficinas*, con un nivel elevado de equipamiento y servicios especializados, y también, a menudo, con la exigencia de una imagen singular.
- *La pérdida de interés comercial de las plantas bajas* de los edificios de muchas calles, a causa de la polarización de la actividad comercial en determinados centros y ejes.

Asimismo, se han iniciado procesos que tendrán importantes efectos sobre la actividad económica urbana, aunque todavía no podemos valorar plenamente el alcance de los mismos:

- *La deslocalización* de muchas actividades, que la extensión del teletrabajo puede hacer posible.
- *La globalización*, tanto por lo que puede afectar a las actividades autóctonas, como por lo que puede representar en relación con el trabajo externalizable.

Es bastante claro que estas circunstancias representan nuevas oportunidades y nuevos problemas. Seguramente, el cuerpo físico de la ciudad tiene una estabilidad y una inercia al cambio muy superiores a las pautas cambiantes de las actividades económicas. Convendrá que las nuevas configuraciones urbanísticas estén en sintonía con las dinámicas reales del espacio económico. Por otra parte, sobre la ciudad construida habrá que actuar con políticas específicas de regulación de los usos cuando convenga. El criterio tendría que ser, seguramente, sin cerrar los ojos a la lógica de determinadas demandas, el fomento del tejido mixto, vivo a todas horas; el tejido que hace posible –sólo posible– que la gente viva cerca del puesto de trabajo y que, por tanto, no exige por sí mismo que los trabajadores tengan que venir, inevitablemente, de lugares alejados.

El comercio urbano y el suburbano

En sentido amplio, el comercio –el intercambio, la transacción, la negociación, etc.– está en la base misma de la idea de ciudad. Facilitar el comercio está en el origen de una mayoría de ciudades, y el desarrollo comercial ha sido un componente fijo de la creación de las capitalidades territoriales. Además, el comercio, en general, es una actividad económica de carácter público, en el sentido de que todos los ciudadanos pueden acceder a ella y en cualquier caso disfrutan de su



presencia. Por eso, entre las actividades económicas urbanas, el comercio merece una atención especial.

La distribución del comercio en la ciudad ha reforzado y ha calificado su estructura de espacios cívicos, ya fuesen las calles de los barrios o los ejes principales del conjunto urbano.

Desde su inicio y hasta hoy mismo, la actividad comercial se ha desarrollado de forma compatible con el uso de vivienda, ocupando fundamentalmente las plantas bajas de los edificios plurifamiliares. La ordenación por alineaciones de vial en que se configuran buena parte de los tejidos de la ciudad compacta ha facilitado una implantación comercial de la calle que ha caracterizado nuestros pueblos y ciudades. La manzana cerrada favorecía, además, la existencia de almacenes y locales anexos al espacio comercial con las extensiones que facilitaba el patio de manzana. También el comercio ha colonizado las plantas bajas de edificios de definición volumétrica, pero este sistema de ordenación, así como el de edificación aislada en parcela, han propiciado más bien la aparición de elementos comerciales exentos, definidos en las ordenaciones de sector.

La lógica locacional del comercio ha sido, durante largo tiempo, muy poco condicionada por normativas urbanísticas. Únicamente los elementos singulares por su escala y su carácter público –los mercados– han sido determinados por la ordenación urbanística general. A veces, también algunos elementos volumétricos menores, específicamente destinados al comercio, han sido determinados por la ordenación de los sectores. El resto del comercio –la mayoría– se ha ido localizando en las plantas bajas de los edificios, en función de sus expectativas de captación de clientela. Eso ha producido dos tipos de fenómenos interesantes:

- De distribución en el espacio urbano, en función de la distribución de la población, especialmente en lo que se refiere al comercio de productos de primera necesidad y de servicios a los habitantes.
- De polarización en determinados ámbitos y ejes significativos, en los cuales la concentración de establecimientos da lugar a una oferta amplia de productos, con una capacidad de atracción de compradores en un radio mucho mayor.

Como factores de polarización cabe señalar la accesibilidad del lugar –por ejemplo, la proximidad de estaciones de tren o metro–, la idoneidad y la calidad del espacio –las plazas mayores– o la existencia de elementos potentes que generan, por sí mismos, un flujo de compradores –un mercado.

Estos fenómenos y este juego de factores son los que han dado a nuestras ciudades sus peculiares y cambiantes implantaciones comerciales, las cuales han sido también una expresión tangible de su estructura urbana y social.

Dentro de este fenómeno integrado de polarización, se ha producido, desde el siglo XIX, la aparición de tipologías comerciales específicas que reforzaban el peso de las áreas de centralidad comercial. Las galerías comerciales y los grandes almacenes han sido elementos que, en diversos tamaños, han ido apa-



reciando en muchas ciudades. Al margen de su acierto como edificios o espacios, y más allá del éxito comercial que hayan tenido, cabe destacar la vocación urbana de este tipo de establecimientos y su integración en el tejido construido de la ciudad.

Las plantas bajas de los edificios han sido históricamente asociadas al carácter comercial de las calles.





La aparición en nuestro país, desde comienzos de los años setenta, de las grandes superficies y los centros comerciales de vocación suburbana, a imitación de sus antecedentes americanos de los años cincuenta, ha sido un golpe importante para el modelo comercial urbano de que disfrutábamos.



Un centro comercial proyectado como una pieza de la trama urbana puede contribuir a reforzar la estructura urbana general como factor de una nueva centralidad.

Sin perjuicio de que a veces conviene algunos golpes para forzar la modernización de estructuras anquilosadas y que nuevos artefactos espaciales pueden también tener su interés arquitectónico y social, es innegable que la aparición masiva del comercio suburbano, además de motivar desplazamientos más largos en vehículo privado, comporta la desaparición –o la no–generación– de una proporción más o menos equivalente de comercio urbano, lo cual es una pérdida grave para el espacio de las ciudades.

Lo que ha sucedido en otros países –como Francia– en relación con la desertización comercial de algunas áreas urbanas, así como la presión política del comercio tradicional, han motivado la aparición de cautelas respecto a la implantación de nuevos centros comerciales de gran escala.

En Cataluña, desde 1997 existe un planeamiento territorial sectorial que regula la implantación comercial en lo que se refiere a los establecimientos de un cierto tamaño. La revisión más reciente del mismo, en el año 2009, ha introducido consideraciones sobre la localización de estos establecimientos en relación con las áreas urbanas.³

Desde el punto de vista urbanístico, debe subrayarse que el problema no son los centros comerciales, sino su localización suburbana. Los centros comerciales emplazados en el ámbito urbano pueden ser elementos estructuralmente positivos, tanto en lo referente a su uso comercial, como en un sentido urbanístico general, si bien para ello es preciso que se den determinadas condiciones que faciliten su integración en el tejido de la ciudad, como habían hecho en su día los grandes almacenes. Señalemos, entre otras, las siguientes:

- Evitar el gigantismo, o fraccionar su volumen.
- Tener presentes, en su configuración, los ejes principales de su entorno urbano.



- Atenuar el efecto recinto y abrirse a las calles perimetrales.
- Incorporar más usos que los comerciales y recreativos habituales: oficinas, hoteles y, ¿por qué no?, también viviendas.

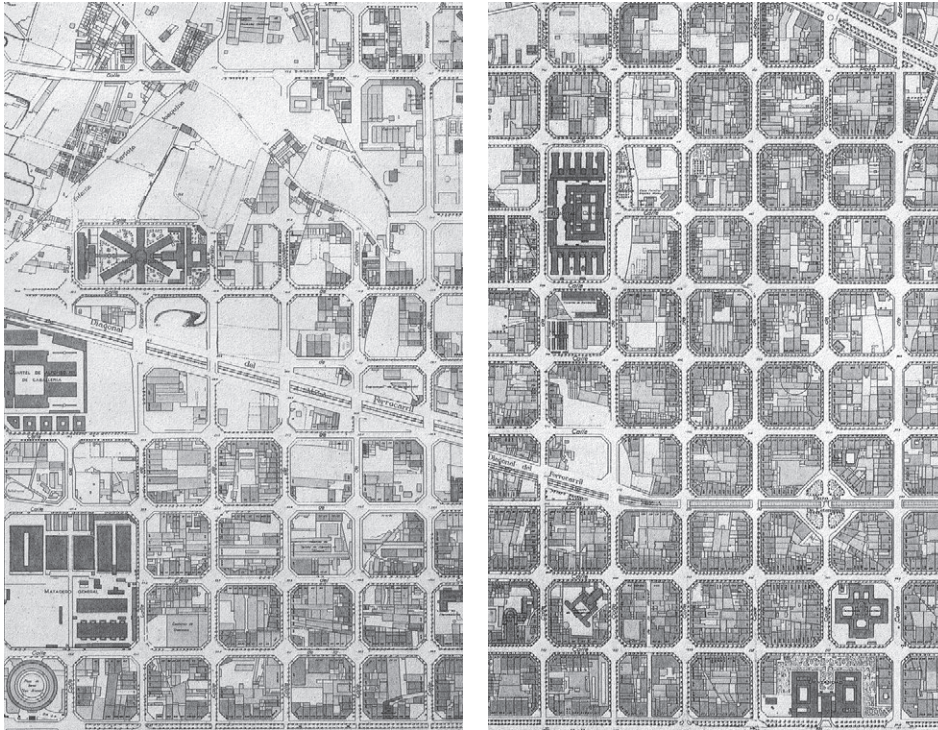
El edificio l'Illa de Barcelona.



Está claro que actualmente hay numerosos motivos para que la ordenación urbanística intervenga de manera decidida en la localización y la configuración de los nuevos espacios comerciales.

El concepto de equipamiento

Desde sus orígenes, los planes de ordenación urbanística siempre han previsto destinar determinadas áreas a usos específicos de interés para la colectividad. Los planos de fundación de nuevas ciudades del siglo XVIII señalaban las parcelas para la construcción del ayuntamiento y la iglesia; el proyecto de Cerdà para Barcelona reservaba determinadas manzanas para los mercados, las parroquias o los hospitales; los planes posteriores utilizaron clasificaciones zonales como escolar, deportiva, cultural, administrativa o militar, entre otras. Estas prácticas muestran la necesidad de reservar determinadas piezas de suelo para usos diferentes de los más generales del tejido urbano: la vivienda y las actividades económicas. La reserva de tales piezas de suelo tenía, lógicamente, la finalidad de facilitar la aparición –o la permanencia– de los usos citados en las localizaciones que se consideraban adecuadas. El conjunto de piezas destinadas a estas actividades en un plan de ordenación comportaba la sustracción de una serie de terrenos a la lógica del mercado del suelo para vivienda o industria, ya que, por su destino específico, a menudo quedaban al margen de cualquier interés privado.



Las grandes piezas de suelo destinadas a equipamientos de ciudad han sido componentes principales de la estructura del Eixample de Barcelona desde su formación.

En un momento concreto –que podemos situar en la redacción del Plan general metropolitano de Barcelona de 1976–, se constata que estas piezas de suelo son necesarias en las áreas urbanas en una determinada cantidad y distribución, pero que en el proceso de ordenación general de una ciudad o, incluso, de un sector urbano, no existen todavía argumentos determinantes para establecer el uso específico –docente, deportivo, sanitario, etc.– de las nuevas piezas de suelo que se reservan.

Por otra parte, se constata también que, a menudo, puede ser interesante que piezas destinadas a parvulario puedan pasar más adelante a ser geriátricos, o que los edificios administrativos puedan tener, en un determinado momento, un destino cultural. De estos tipos de consideraciones surge el concepto de equipamiento, que engloba el conjunto de usos a qué nos referimos y que ha sido utilizado de manera general en el planeamiento.

La generalización del uso tiene la ventaja de flexibilizar las decisiones sobre el destino concreto de las piezas de suelo reservadas y sobre el cambio de uso de las que ya tienen el papel de equipamientos. Tiene, sin embargo, el inconveniente que, al quedar tan abiertas las opciones de uso, la concreción del destino puede tener efectos muy diferentes e incluso contradictorios en relación con el entorno donde se emplaza el equipamiento. Por este motivo, trabajar con la categoría genérica de equipamiento requiere, en rigor, que cada concreción de uso de una nueva pieza, o el cambio de una antigua, se deba hacer con una cierta consideración del estado de las reservas y de las prioridades en los diferentes tipos de equipamientos, lo cual justifica que la decisión se tome mediante un instrumento urbanístico de un cierto nivel, como es el plan especial.



La mayor parte de los equipamientos dotacionales se integran en las tramas urbanas del área donde se ubican, aunque a veces con singularidades de ordenación por requerimientos funcionales.



La experiencia acumulada en la utilización del concepto de equipamiento en los últimos treinta años aconseja reflexionar sobre su alcance, con el objetivo de mantener su grado de flexibilidad, pero evitando las decisiones que puedan desviarlo de su finalidad.



Una división clásica de los equipamientos es la de tipo funcional: docentes, asistenciales, sanitarios, deportivos, culturales, cívicos, religiosos, recreativos, administrativos y de seguridad. El uso comercial se suele considerar también equipamiento cuando se trata de mercados públicos, y habría también argumentos a favor de considerar, en ciertos casos, el uso hotelero como un equipamiento, al menos en grado similar a los equipamientos recreativos.

La utilización de la calificación de equipamiento en la ordenación urbanística tiene como objetivo facilitar la implantación –o el mantenimiento– de determinados usos que la lógica del mercado del suelo dificulta.

Desde este punto de vista, no tiene mucho sentido prever, dentro de la lista de equipamientos, los hoteles o los espacios recreativos en lugares –como las ciudades turísticas– en los que la iniciativa privada ya los produce en competencia con los usos de vivienda o de oficinas. Sólo se deberían considerar como equipamientos determinados tipos de establecimientos hoteleros o recreativos que sea conveniente fomentar o proteger y que el mercado por sí solo no produzca.

Por otra parte, dentro de cada categoría funcional se incluyen muy diferentes tipos de establecimientos, tanto en lo que concierne a su ámbito de servicio como al impacto que crean en su entorno. Por este motivo, sin necesidad de que los planes de ordenación vuelvan a una adscripción funcional de las piezas reservadas a equipamiento, sí se podrían hacer diferenciaciones en función de su significado estructural y del tipo de usuarios. En esta línea, se podrían distinguir los tres tipos de equipamiento siguientes:

Comunitarios o dotacionales

La eficacia de su servicio está en relación directa con la proximidad de los usuarios y también, en principio, con la cantidad de suelo destinado a los mismos. Son, por tanto, equipamientos medibles mediante estándares referidos al sector, barrio o distrito: escuelas, bibliotecas, áreas deportivas, parvularios, etc. El valor de la proximidad no suele comportar, sin embargo, el interés de la contigüidad por parte de los habitantes.

Funcionales

La eficacia de su servicio depende de la calidad del sistema. Ni la proximidad ni la cantidad de suelo destinado son factores determinantes de su eficacia. El ciudadano desea que el sistema funcione; pero, en principio, no tiene opinión sobre su localización más idónea y, en general, no los desea muy próximos a su vivienda. Se trata, básicamente, de equipamientos administrativos y de seguridad, o de sanitarios de gran escala.

De ciudad

Determinados equipamientos –docentes, administrativos, culturales, deportivos, religiosos, etc.–, por su importancia y alcance de servicio, pasan a adquirir una notable significación en el conjunto del área urbana, e incluso más allá de su ámbito. Su localización tiene, en consecuencia, un valor importante en la estructura urbana general. Sus usuarios potenciales son todos los ciudadanos y también los visitantes. Estos equipamientos cualifican el sector donde se emplazan, pero pueden crear molestias a los residentes próximos.



Equipamientos públicos y dotaciones privadas

La distinción entre equipamiento público y equipamiento privado es especialmente relevante. En principio, la consideración del equipamiento como un *sistema* dentro de los espacios parcelados implicaría considerar sólo como equipamientos estrictamente los que se desarrollasen en suelo de titularidad pública. Los equipamientos privados no serían *sistemas*, sino que formarían parte de las *zonas*, cuya característica más definitoria es su capacidad de tener un aprovechamiento urbanístico.

Esta fue la posición básica del Plan general metropolitano de Barcelona de 1976 en relación con el suelo reservado para la creación de nuevos equipamientos, el cual había de ser de titularidad pública, aunque el plan consideró también, dentro del sistema de equipamientos, los existentes privados, que calificó como equipamientos. En esta lógica, la creación de nuevos equipamientos privados –escuelas, gimnasios, clínicas, cines, etc.– sólo podía producirse dentro del ámbito de las zonas, en competencia con las demás alternativas de uso –vivienda, oficinas, comercio, etc.– que dichas zonas permiten.

Este criterio, muy rígido y falto de una base jurídica suficientemente sólida, no se mantuvo mucho tiempo. La ordenación urbanística puede fijar destinos y características de los equipamientos, pero seguramente no ha de determinar a todos los efectos la titularidad pública del suelo que ocupan.

En cualquier caso, nada impide que la administración urbanística pueda establecer, de hecho, la exigencia de titularidad pública de determinadas reservas de equipamiento, mediante la especificación de su destino y de sus características; sin embargo, eso comporta la responsabilidad de la inmediata apertura del procedimiento para su adquisición. Lo que no es posible es el mantenimiento expectante de piezas calificadas de equipamiento en suelos de propiedad privada, e ir denegando las iniciativas que se presenten para su desarrollo, con la finalidad genérica de establecer allí, algún día, un equipamiento público.

Vemos, pues, que estos criterios jurídicos cuestionan el sentido de destinar a equipamiento público suelos de propiedad privada que no hayan de ser objeto de cesión gratuita, o que no esté previsto adquirir en un plazo breve para una finalidad determinada. De ahí que el planeamiento haya comenzado a distinguir específicamente las piezas de propiedad privada reservadas a usos considerados dentro de las clasificaciones funcionales de equipamientos, pero que por su capacidad de generar beneficios económicos puedan ser desarrolladas por los operadores privados. Se las ha denominado *equipamientos privados o dotaciones* y, dentro de su abanico de usos posibles –docente, deportivo, sanitario, asistencial y recreativo–, se añaden, a veces, el hotelero y algunas formas de uso comercial.

En cualquier caso, hay que recordar que los equipamientos de titularidad pública pueden ser gestionados por personas o sociedades privadas mediante un *régimen de concesión*, cuyas condiciones –canon o subvención– dependerán de la posibilidad de rentabilidad económica de la explotación del equipamiento, la cual podría comprender prestaciones económicamente deficitarias y otras rentables.



La iniciativa privada participa activamente en las dotaciones de la ciudad, en la medida que estas puedan producir un rendimiento económico.





En el análisis de lo que se puede considerar o no equipamiento se planteó, a partir de una iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona de mediados de los años noventa, la cuestión de las viviendas de titularidad pública en alquiler temporalmente limitado para jóvenes y también para personas de edad avanzada. Por una parte se puede defender que es más apropiado entender estas actuaciones como de vivienda social que de equipamiento. Por otra parte, la existencia de unos establecimientos públicos de acogida temporal a precios bajos para jóvenes y viejos se asemeja bastante a otros equipamientos de tipo asistencial.

La LC05/10 identifica estos usos como *viviendas dotacionales* públicas y los adscribe a la categoría de sistemas que puede determinar el planeamiento, siempre y cuando se justifiquen en políticas sociales previamente definidas. Aunque la ley no considera plenamente este uso como de equipamiento, admite que se pueda destinar al mismo parte de las reservas de suelo para equipamientos que se determinen en el planeamiento.

Los usos a proteger o propiciar

En la ciudad, hay usos de carácter privado que puede ser conveniente proteger o propiciar su desarrollo. Se trata de usos cuya presencia contribuye a lograr una ciudad *más equilibrada* en el aspecto social, o bien de actividades que pueden hacer la ciudad *más competitiva*, en términos económicos.

Entre los primeros, cabe citar la vivienda para jóvenes, la residencia para gente de edad avanzada y la vivienda asequible, en general; también los talleres artesanos, la pequeña industria, el comercio de calle, etc. Entre los segundos, podemos señalar el terciario de alto nivel, las actividades de nuevas tecnologías o los hoteles de categoría alta.

La ordenación urbanística debe ser sensible a estos objetivos y necesidades de la ciudad, pero no hay que olvidar que, por sí misma, tiene una capacidad limitada de intervenir en las motivaciones locacionales de los usos mencionados, las cuales además pueden variar con el tiempo, como puede también variar el propio interés de la ciudad respecto a los mismos. Sería conveniente, por tanto, no comprometer en políticas coyunturales los valores más permanentes de la ordenación.

La técnica fundamental para proteger o propiciar usos de interés es la *reserva de suelo* con este destino. Eso es lo que se hace con los equipamientos, y se podría aplicar a algunos elementos singulares de estos usos que pueden tener un valor estructural en el tejido urbano. La reserva de terrenos para hoteles, residencias para jóvenes o viejos, un centro de desarrollo de nuevas tecnologías, etc., puede tener cabida en la determinación de equipamientos públicos o dotaciones privadas que haga la ordenación urbanística.

Como es fácil de entender, esta técnica no es generalizable a formas específicas de usos de carácter general, como la vivienda, el comercio o las actividades, ya que pondría en cuestión el mismo concepto de equipamientos como un sistema estructural de la ciudad. La protección de usos como la vivienda para jóvenes o el pequeño comercio se debería hacer en la ordenación urbanística desde las



determinaciones zonales, si bien debemos ser conscientes de que, en bastantes casos, la ordenación urbanística –que tiene un contenido fundamentalmente normativo– por sí sola no será suficiente. La ordenación urbanística puede ser, no obstante, un marco adecuado para desarrollar políticas activas de protección, las cuales probablemente comportarán, en alguna medida, inversión pública.

En suelo urbano, la protección de usos existentes que convenga conservar, como podría ser la vivienda en áreas de fuerte presión terciaria, el comercio de calle o los pequeños talleres, requiere el establecimiento de *normativas de resistencia a la sustitución*. Cabe añadir que es difícil propiciar, en suelo urbano consolidado, la aparición de usos de vivienda asequible –especializada o no– desde la ordenación urbanística, pero ésta sí puede ser eficaz en áreas de transformación urbana, en especial si se trata de transformaciones con creación de plusvalías, las cuales se pueden condicionar al destino de una proporción de su techo a vivienda asequible o a otros usos protegidos.

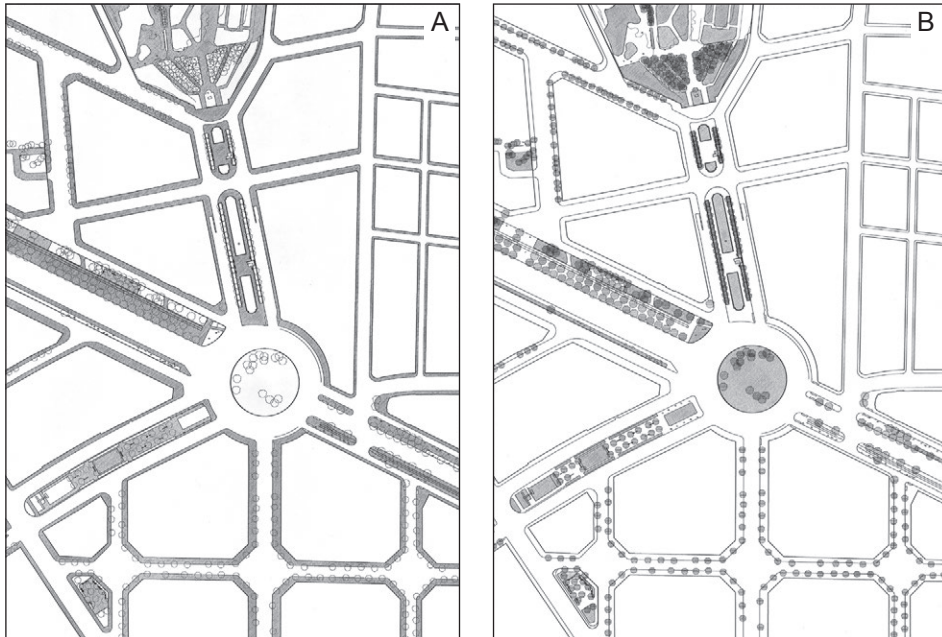
Respecto al suelo urbanizable y al urbano no consolidado, cabe recordar que, en su desarrollo, se debe ceder un porcentaje del aprovechamiento urbanístico al ayuntamiento, y esta edificabilidad se puede destinar a usos que sea necesario propiciar, en principio, la vivienda asequible, aunque también puede facilitar la implantación de nuevas actividades económicas interesantes, ya sea por los puestos de trabajo que crearían o por su papel dinamizador.⁴ Así mismo, hay que recordar que, además de este porcentaje de aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria, la ordenación del suelo urbano no consolidado o urbanizable también ha de reservar, en el marco del planeamiento general, y de acuerdo con la legislación urbanística, solares privados para la construcción de vivienda asequible.

En principio, se puede decir que, desde la ordenación urbanística de crecimiento o de reforma interior, será más adecuado dirigir la protección hacia usos de tipificación más sencilla –como la vivienda asequible o de protección oficial– que entrar en casuísticas complejas relativas a sus usuarios, tanto si son jóvenes como personas de edad avanzada.

Con relación a los usos que conviene facilitar por su interés para la ciudad, en tanto que motores de su economía y competitividad, las técnicas para propiciar su implantación en la ciudad pueden ser más diversas que las de los usos de interés social comentados. En todo caso, señalemos que la ordenación urbanística puede contribuir a ello mediante la reserva de suelo y la previsión de tipologías edificatorias adecuadas. Sin embargo, en este terreno, el grado de capitalidad y el dinamismo de la ciudad, así como los incentivos –suelo, fiscalidad, servicios, etc.– que puedan aportarse en cada caso, suelen ser factores bastante más determinantes.

Los sistemas funcionales de la red de espacios libres

El espacio de la ciudad está diferenciado en dos categorías de suelo articuladas entre sí: la red de espacios libres y los espacios parcelados. Sobre los espacios parcelados se sitúan las viviendas, las actividades económicas, el comercio y los equipamientos. En el ámbito de la red de espacios libres, se desarrollan *tres sistemas funcionales básicos*: el de espacios cívicos, el de espacios verdes y el de espacios para la movilidad.

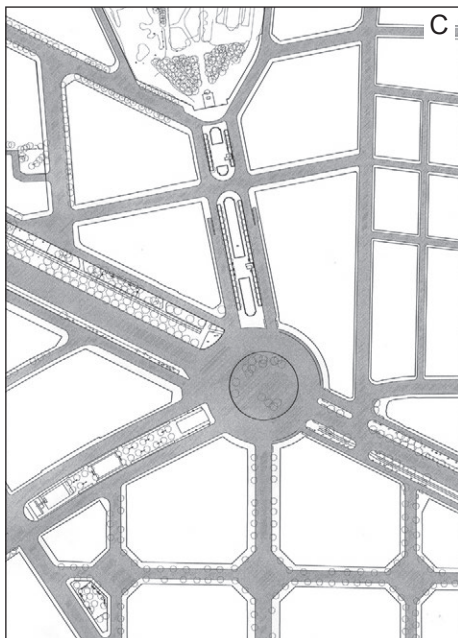


A cada uno de estos sistemas corresponde algún tipo de espacio específico, pero lo más frecuente es que los espacios libres públicos de la ciudad participen, en alguna medida, de los tres sistemas funcionales señalados. El caso más claro es la calle con aceras arboladas, las cuales tienen un carácter básicamente cívico; la presencia de arbolado las incorpora, sin embargo, al sistema del verde, y las calzadas son espacios propios del sistema de movilidad.

Entendemos por *espacios cívicos* aquellos donde fundamentalmente tienen lugar los encuentros y las relaciones entre los ciudadanos, ya sean ocasionales o motivadas, ya sea dentro de la esfera de las relaciones interpersonales o en el marco de convocatorias colectivas. Es el espacio donde el peatón tiene la utilización prioritaria o exclusiva. Asimismo, es el espacio que facilita el acceso de los usuarios al comercio minorista y a los servicios personales. Ciertamente, este espacio contribuye también al sistema de movilidad en lo que se refiere a los desplazamientos a pie y, cuando está dotado de arbolado en una proporción significativa, forma parte también del sistema del verde urbano.

Los *espacios verdes* tienen como cometido principal dotar el área urbana de una cierta proporción de vegetación, con los objetivos de mejora del microclima urbano, aportación a la neutralización de la contaminación atmosférica urbana y creación de paisaje que incorpore algunos componentes de la naturaleza, entre otros. También cabe señalar que estos espacios participan del sistema de espacios cívicos, en tanto que son también lugares de encuentro y de recreo, en especial para los niños y las personas de edad avanzada.

Los espacios principales del *sistema de movilidad* son los específicamente destinados al tránsito rodado, por donde circulan los vehículos privados y los públicos. Las exigencias funcionales del tránsito rodado hace que, a menudo, estos espacios formen parte exclusiva de este sistema, si bien se dan también casos de



- a) Sistema de espacios cívicos
- b) Sistema del verde urbano
- c) Sistema de espacios para la movilidad

uso mixto cívico–rodado, permanente u ocasional, y de elementos de vegetación integrados a las calzadas de tránsito.

De hecho, la ordenación urbanística diferencia los espacios libres mediante *dos calificaciones* básicas: *vialidad* o espacio viario, y *zonas verdes* o *parques urbanos*.

La vialidad suele comprender todos los espacios del sistema de movilidad rodada, pero también una parte sustancial de los espacios cívicos –aceras, pequeñas plazas, etc. Las zonas verdes comprenden las áreas con vegetación y arbolado que son públicas y accesibles a los ciudadanos, pero, a veces, también determinados espacios cívicos de una cierta entidad con escasa vegetación están calificados como *zona verde*. Esta calificación comporta una mayor protección de la integridad del espacio, puesto que la legislación ha establecido tradicionalmente diversas cautelas para la modificación de las zonas verdes determinadas en un plan de ordenación urbanística. Por otra parte, de este modo se pueden contabilizar también estas superficies de suelo para alcanzar los mínimos de zona verde que establece la legislación o, en su caso, el plan de ámbito superior.

Vemos, por tanto, que los sistemas funcionales de la red de espacios libres no suelen estar plenamente determinados por la ordenación urbanística general de la ciudad. Ésta establece un ámbito –el conjunto de los espacios libres públicos– en que se desarrollarán y se relacionarán los tres sistemas funcionales. Dentro de este ámbito, determina también unos elementos fijos de especial protección –las *zonas verdes*–, mientras que la interacción entre espacios cívicos y espacios para la movilidad en el resto del suelo –calificado como *vialidad*– queda abierta, en buena parte, a las decisiones de política urbana que la ciudad vaya creyendo oportuno adoptar a lo largo del tiempo, las cuales tomarán forma a través de planes especiales, proyectos de urbanización del espacio público y reglamentaciones del tránsito.



Por esta razón, la evaluación de la cantidad de suelo de la ciudad adscrita a cada sistema funcional no es una operación reglada de modo general, sino que habrá que especificar, en cada caso, los criterios de adscripción de los espacios a un sistema u otro si, como se ha visto, algunos espacios contabilizan en diversos sistemas, como sucede en los casos de las aceras arboladas –cívico/verde– o las rotondas de tránsito –movilidad/verde.

Los sistemas de espacios cívicos y de verde urbano

Los *espacios cívicos* más notables suelen ser los que nos ha legado la historia de la ciudad, procedentes de épocas en que éste era el sistema dominante en la red de espacios libres, dada la poca intensidad del tránsito rodado y la limitada atención que se concedía a la vegetación urbana. La *plaza* y el *paseo* son las tipologías más características de los mismos.

Añadiríamos, a estos dos tipos característicos, las *aceras*, que en los proyectos de ensanche del siglo XIX comienzan a adquirir importancia como espacio diferenciado de la calzada para los vehículos. Cuando el espacio de las aceras alcanza una anchura superior a la calzada en calles de una cierta importancia, aparece una alternativa al paseo de disposición central que usualmente denominamos, a la manera parisina, *bulevar*.

Cuando todo el espacio de la calle es acera, tenemos la *calle peatonal*, tanto si se trata de una calle aislada como de una trama de calles, como suele hacerse, en parte, de los tejidos históricos. En estos casos, se elige la opción de potenciar el carácter cívico de estos espacios, frente a su función de movilidad. Hay que recordar que, en los casos en que el espacio cívico no va acompañado de calzadas para el tránsito rodado, habrá que admitir a menudo una cierta promiscuidad entre peatones y vehículos en lo que concierne a los de los residentes y a las operaciones de carga y descarga.

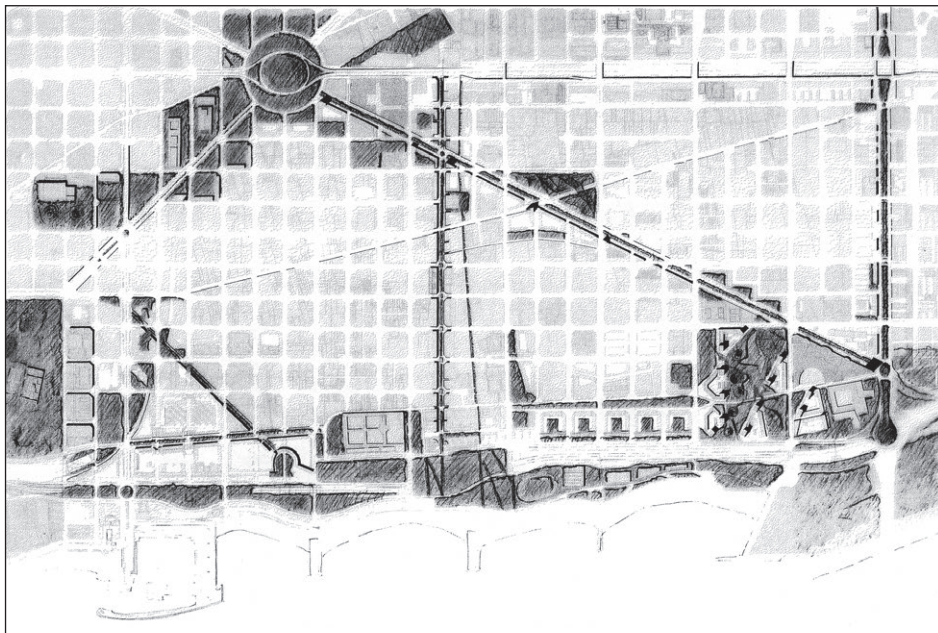
Una característica común de estos espacios es su tratamiento en superficie para poder ser intensamente transitados por los peatones. Por eso, en su mayoría son espacios pavimentados, que, a pesar de una posible presencia de vegetación, no se pueden considerar jardines, si bien el arbolado puede hacer que determinadas plazas, paseos y bulevares sean piezas significativas del sistema de espacios verdes urbanos.

A este sistema de espacios cívicos, deberíamos añadir los *espacios privados de uso público* que se disponen como prolongaciones de la red de calles. Se trata de espacios generados a menudo por las nuevas formas de implantación comercial, desde las galerías comerciales del siglo XIX hasta los que configuran los actuales centros comerciales urbanos. Sin duda, pueden ser espacios importantes para la ciudad, en los cuales debería incidir la ordenación urbanística. Sin embargo, habría que entenderlos como espacios cívicos complementarios, que en ningún caso deberían ser sustitutivos del sistema básico de espacios cívicos públicos.

Los espacios más característicos del *sistema del verde urbano* son los *jardines* y los *parques urbanos*. Son espacios concebidos específicamente para facilitar la presencia de la vegetación en la ciudad, compatible con un uso de intensi-



dad limitada por los ciudadanos. La distinción entre jardín y parque urbano en función de su superficie es poco relevante. Lógicamente, los parques, al ser más grandes, tienen una configuración más autónoma y, en cambio, los jardines suelen estar más integrados en la trama urbana. Cabe recordar, sin embargo, que también se da el nombre de jardines a piezas singulares dentro de parques extensos.



Sistema de espacios verdes previsto en el área del Poblenou (Barcelona).

Dentro del concepto de jardines urbanos, hay que incluir los espacios públicos interbloques de las áreas configuradas por definición volumétrica, cuando tienen un cierto tratamiento de vegetación.

También pueden formar parte del sistema del verde urbano determinados espacios asociados a las calzadas viarias, como las rotondas y las isletas de ordenación de los carriles del tránsito, así como los taludes, en el caso de las vías con diferente rasante.

Estas piezas de suelo contribuyen a configurar el sistema del verde urbano, pese a que suelen formar parte del espacio y no son accesibles a los ciudadanos. Esta aportación del espacio al sistema del verde urbano toma su máxima expresión en las denominadas *vías parque*, en que los espacios verdes se integran en el trazado de las calzadas rodadas para conseguir un recorrido de buena calidad paisajística. En estos dispositivos, algunas piezas de verde pueden ser accesibles a los ciudadanos, pero, más que considerarlas elementos de jardín urbano, la importancia del trazado les otorga un significado de componentes de la vía parque, que suele ser casi siempre un elemento de escala relativamente grande.

Existen, asimismo, en la ciudad otros elementos que no forman parte de la red de espacios públicos, pero que participan en la configuración del sistema del verde urbano; son los jardines que hay en los espacios parcelados.



Aquí podemos distinguir los jardines *asociados a equipamientos públicos e institucionales* –universidad, centros cívicos, etc.–, que en determinados casos pueden estar abiertos a los ciudadanos, y los *jardines privados* de viviendas particulares, que normalmente no están abiertos a los ciudadanos pero que, evidentemente, también forman parte de la vegetación urbana. En algunos casos de jardines importantes de residencias particulares, la ordenación urbanística puede tomar medidas directas o indirectas que propicien la conservación del jardín. En el caso más general de las tramas urbanas de edificación aislada, el porcentaje de suelo no ocupable de las parcelas representa, en conjunto, una aportación de verde a la ciudad. Estos verdes, aunque están emplazados en espacios no accesibles a los ciudadanos en general, sí suelen ser perceptibles desde las calles.

Como se desprende de lo expuesto, el sistema del verde urbano es un concepto más amplio que el de zonas verdes o parques urbanos que la legislación suele exigir, en determinadas cuantías, en los planes de ordenación.

Es inexcusable que la ordenación urbanística se ocupe de garantizar unas superficies mínimas de los elementos públicos y más característicos del verde urbano; no obstante, será necesario asimismo que los entienda y sitúe dentro de un sistema más amplio en el que participarán también otros tipos de suelo.

Pese a todo, en las tramas urbanas existentes, el verde urbano suele configurarse en una serie de elementos aislados con origen y motivos diversos: topográficos, históricos, de ordenación de un sector urbano, etc. Conviene destacar que, en el caso del verde, que es, además, hábitat de formas diversas de vida animal, el concepto de sistema está especialmente relacionado con la idea de continuidad. Por eso, adquiere una importancia relevante en el perfeccionamiento del sistema la introducción de elementos lineales conectores entre piezas. Nuevas formas de paseos, vías parque o parques lineales son elementos que se deben ensayar en la configuración de la red del verde urbano, si bien las calles arboladas continuarán teniendo, en este asunto, un papel capital.

El sistema de espacios para la movilidad

La movilidad fue la motivación funcional primigenia de la red de espacios públicos, la cual fue adquiriendo también valores cívicos y después ambientales. Cuando el área urbana adquirió mayor importancia y los flujos de movilidad se intensificaron, una parte de la red de espacios libres se segregó y se configuró como un sistema de espacios específicos para la movilidad: las calzadas viales.

Nos referimos a la movilidad en vehículos rodados de superficie, que es la que tiene una mayor implicación en los espacios libres de la ciudad. No consideremos aquí la movilidad a pie, que tiene lugar fundamentalmente en el sistema de espacios cívicos, ni la movilidad en transporte público subterráneo. Sin duda, el metro y los ferrocarriles subterráneos son fundamentales para el buen funcionamiento de las grandes aglomeraciones urbanas, pero sus implicaciones espaciales con la red de espacios públicos se reducen a la localización de las estaciones y a los accesos a éstas, los cuales dan forma a la conexión entre el espacio exterior y la red subterránea. No ocultaremos la importancia que tiene la localización de las estaciones de metro y la trascendencia urbanística que tienen las decisiones que



se adopten al respecto, pero la mayoría de las veces los proyectos de ordenación urbanística las podrán considerar solamente como datos de partida. No es así por lo que respecta a los accesos a las estaciones, en cuya configuración y funcionalidad puede ser determinante la lógica del espacio público exterior.

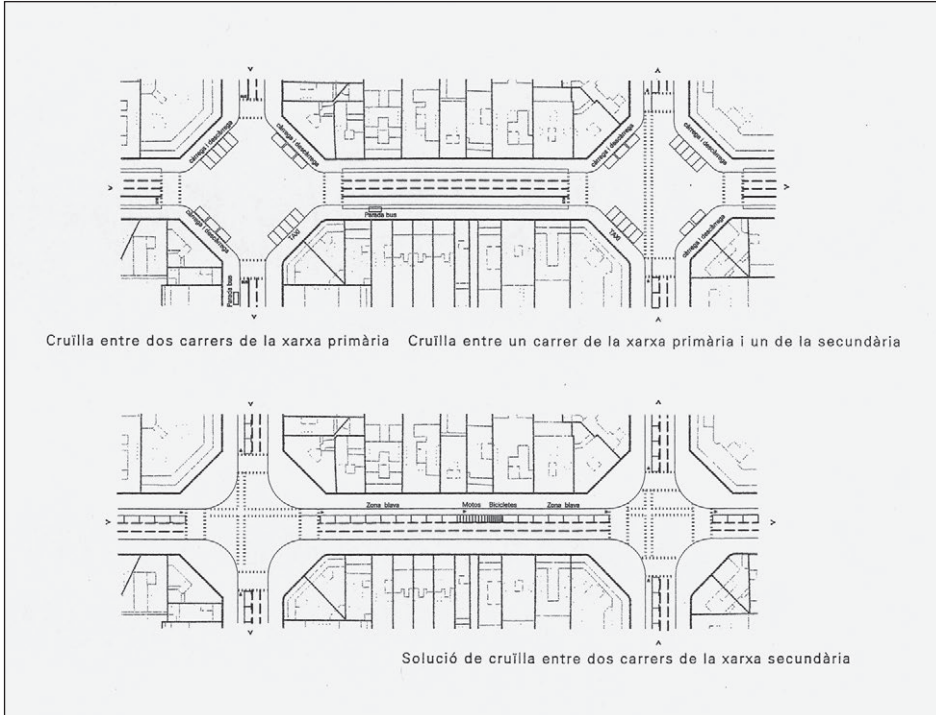
Constituyen los espacios para la movilidad fundamentalmente las *calzadas viales*, y su primer papel es la *circulación de vehículos*, para lo cual se suelen dividir en carriles de una anchura que varía entre 2,50 y 3,50 metros. El *aparcamiento* es el segundo uso que se hace de las calzadas cuya capacidad como canales de circulación disminuye de este modo. El espacio de aparcamiento suele ocupar franjas de unos 2 metros para los aparcamientos en línea, y de hasta 4,5 metros para los aparcamientos en batería. En tercer lugar, hay que considerar un modo específico de aparcamiento temporal, que es la actividad de *carga y descarga de mercancías*, que en principio estaba asociada exclusivamente a la actividad comercial pero en la cual adquiere cada vez más importancia el reparto domiciliario.

Estos tres usos compiten por el espacio de las calzadas viales, si bien en el uso de la circulación se pueden distinguir, además, algunas variantes específicas. La congestión del tránsito puede aconsejar, en calzadas de una cierta anchura, la reserva de algún *carril para el transporte público* –el carril bus–, que expresa una prioridad otorgada a los medios de transporte colectivo frente a la gran demanda de espacio de los vehículos particulares. A estas demandas sobre el recurso escaso que suele ser la calzada, habría que añadir hoy la del *carril bici*. Cabe recordar, no obstante, que éste se emplaza, a menudo, en el ámbito de los espacios cívicos, opción discutible que se justifica por el relativo poco uso que aún tiene la bicicleta en nuestras ciudades, el cual, a veces, no da suficiente argumento a la decisión política de recortar el espacio de los vehículos motorizados, mientras que, por su parte, el discreto flujo de ciclistas todavía permite una cierta convivencia con los peatones.

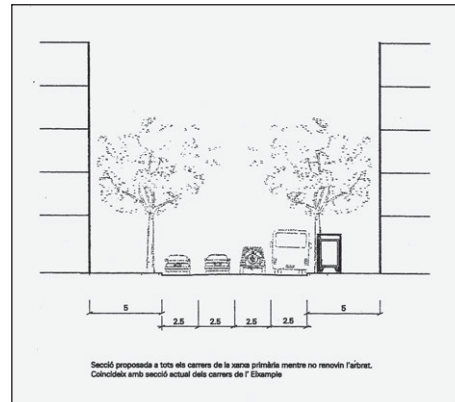
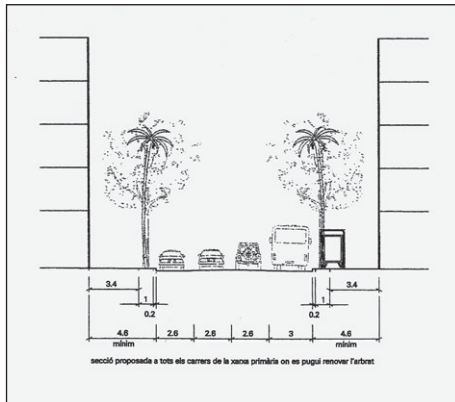
De esta presión de utilidades se pueden resentir, lógicamente, los espacios cívicos –las aceras, los paseos, etc.– que están en relación inmediata con las calzadas. La inclusión de estos espacios cívicos y los espacios de movilidad dentro de una misma calificación urbanística (vialidad), posibilita una evidente flexibilidad de gestión, pero no garantiza la integridad del espacio cívico. Esta queda supeditada al buen criterio político del ayuntamiento y a la capacidad de presión de los peatones en su defensa.

En la gestión del sistema de movilidad dentro el espacio vial, no hay que perder de vista determinados principios básicos con respecto a las áreas urbanas más presionadas por las diversas solicitudes del mismo:

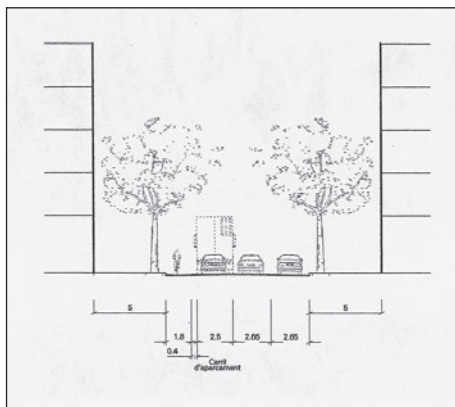
- Es positiva la *capacidad vial*, pero en las vías congestionadas un aumento de la capacidad comportará, muy probablemente, una atracción de tránsito adicional, hasta alcanzar un nivel similar de congestión.
- Los *aparcamientos separados de las calzadas* –en sótanos públicos y en espacios parcelados– forman parte también del sistema de movilidad. Aquí es preciso distinguir entre aparcamiento para residentes y aparcamientos rotatorios al servicio de las actividades.



- Son necesarios y positivos, en la máxima proporción posible, los *aparcamientos para residentes* que permitan mantener los vehículos en reposo sin necesidad de utilizarlos diariamente.
- Es conveniente que haya una cierta proporción *de aparcamiento rotatorio* relacionado con el comercio y las actividades, pero no se debe perder de vista que este tipo de aparcamiento es un factor generador de tránsito. El uso de aparcamiento de este tipo en las áreas centrales accesibles a pie o en transporte público debería tener un coste elevado y, de este modo, limitar su uso a los casos de necesidad real. Sin embargo, no hay que olvidar que la supervivencia de los ejes comerciales urbanos frente a la competencia de los centros suburbanos requiere una cierta dotación de aparcamiento rotatorio a buen precio.
- Se debe prever una necesidad creciente de espacios de *carga y descarga*, los cuales, en buena parte, habrán de emplazarse en las calzadas en detrimento, seguramente, del uso de aparcamiento. La previsión obligatoria de espacios de carga y descarga en las parcelas privadas hay que exigirla a los grandes establecimientos comerciales u otros centros con un volumen importante de entradas y salidas de mercancías –hoteles, hospitales, etc.–, pero en la mayor parte de la ciudad la carga y descarga deberá hacerse en la calle. Salvo en algún caso singular de ordenación de nueva planta, no son muy creíbles algunos nuevos dispositivos imaginables como las plataformas de distribución. Convendrá, por tanto, tener muy presente esta demanda para diseñar la nueva vialidad y, muy especialmente, para regular el uso de la misma.



Especificaciones de los espacios para la movilidad en las calles del área del Poblenou (Barcelona).



NOTAS AL PIE

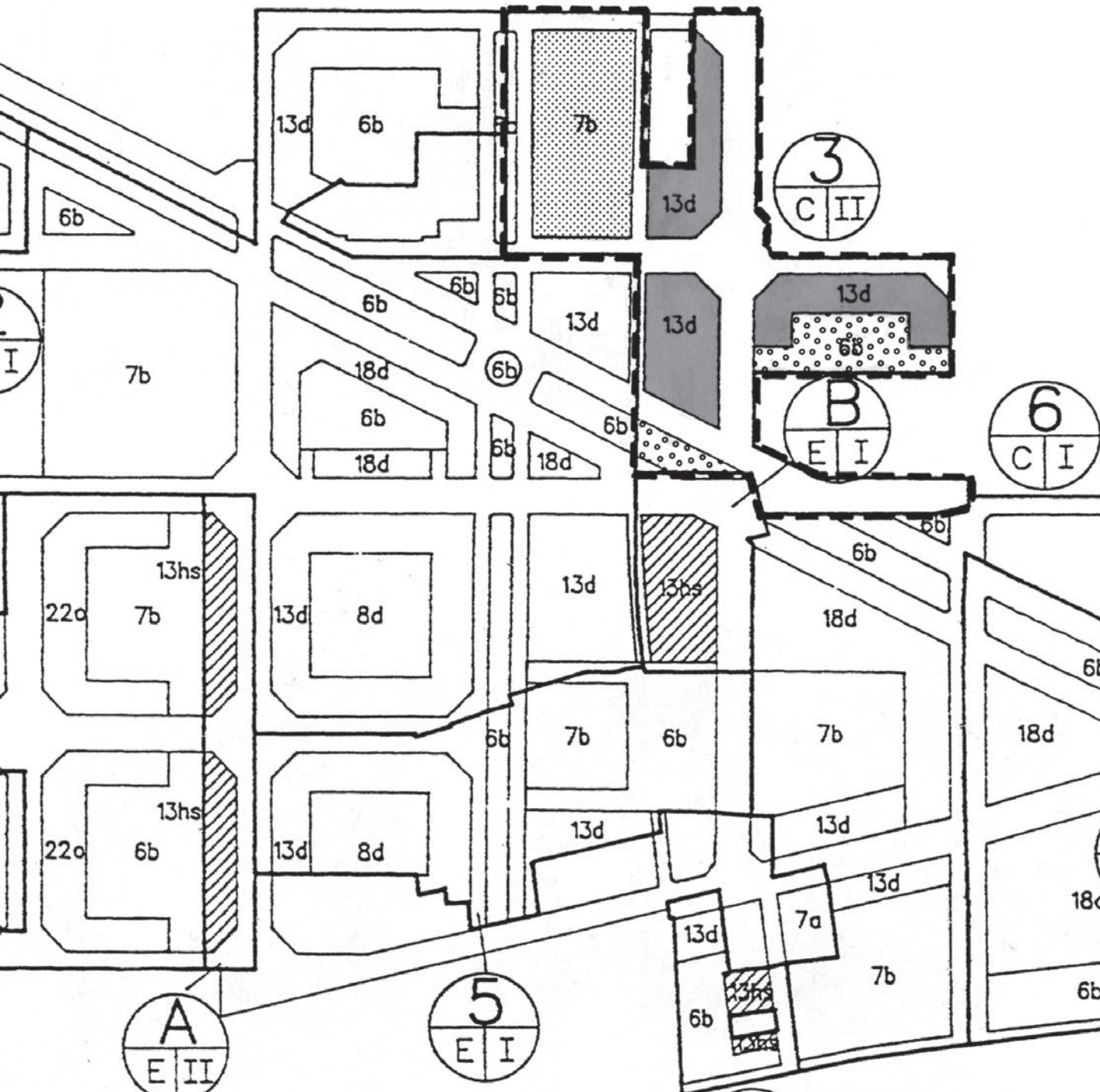
¹ El padrón vivo, que es el que indica la población oficial de los municipios, evoluciona en función de las altas y bajas que se van produciendo. Pero, así como las altas tienen la motivación del acceso a los servicios públicos del municipio, las bajas pueden estar infravaloradas, en especial pueden no contabilizarse muchos casos en que el motivo de la baja sea el traslado al extranjero del empadronado, y este hecho puede pasar inadvertido en las compensaciones de datos que se realizan para el conjunto de España.

² Los estudios sobre escenarios económico-demográficos realizados por el Programa de planeamiento territorial de la Generalitat de Catalunya, para el período 2001–2026, nos dan para una hipótesis teórica de ausencia de migraciones, una pérdida de unos 390.000 habitantes y de 197.000 puestos de trabajo y, a la vez, la necesidad de un incremento de 326.000 viviendas principales a obtener por construcción o por conversión de segundas residencias en viviendas principales.

³ Decreto ley 1/2009, de ordenación de los equipamientos comerciales, que constituye también una adaptación de la regulación de la actividad comercial a la Directiva europea 2006/123/CE.

⁴ La legislación urbanística vigente en Cataluña (LC05/10) vincula al objetivo de fomento de la vivienda asequible todas las cesiones de edificabilidad de uso de vivienda, pero no las de aprovechamientos urbanísticos destinados a otros usos.

→7



Quede, pues, sentado como un hecho que (...) los propietarios ponen de su cuenta el espacio vacío que tiene que quedar entre unas y otras manzanas y que forma las calles, y esto sin que nadie haya reclamado nunca contra semejante hecho.

Ildefonso Cerdà

En el necesario supuesto de que los beneficios del ensanche no deben repartirse entre los propietarios por el mero capricho del acaso o de la suerte, como los premios de lotería, se hace preciso que los propietarios mismos se apresuren, cada uno por su parte, a hacer que esta distribución sea igual y equitativa.

Ildefonso Cerdà



La ejecución de los planes

Polígonos y sistemas de actuación

Las diversas operaciones necesarias para pasar de la situación existente a la ordenación urbanística propuesta constituyen lo que se entiende por *ejecución de los planes de ordenación*.

- Dentro del proceso de ejecución de los planes, podemos distinguir dos fases:
- *Gestión del suelo*, consistente en pasar de las parcelas existentes a unas nuevas parcelas adecuadas a la ordenación propuesta, las cuales implican la segregación de las calles y de los demás espacios que han de ser públicos.
- *Urbanización* o realización de las obras necesarias –pavimentación, servicios urbanos, ajardinamiento, etc.– para que los espacios libres alcancen el nivel de servicio propuesto y las nuevas parcelas se puedan considerar solares edificables porque dispongan de todos los servicios exigibles.

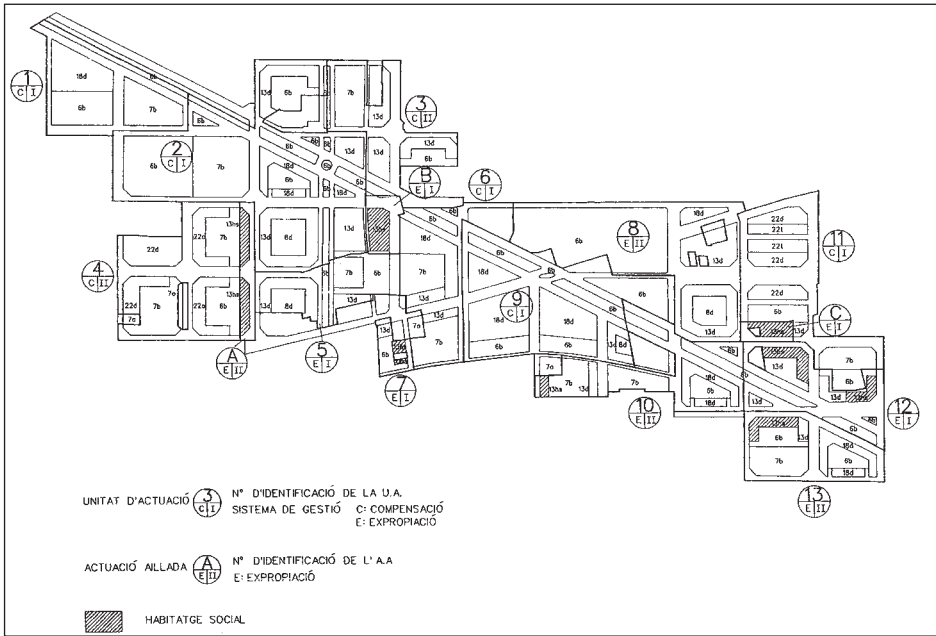
De hecho, la plena consecución de la configuración urbana propuesta por el plan comporta una tercera fase:

- *Edificación* de los solares resultantes, de acuerdo con los parámetros establecidos por la ordenación.

Esta tercera fase, en determinadas actuaciones de urbanización–edificación, puede estar integrada en la misma promoción; pero, dado que a menudo puede desarrollarse de manera fraccionaria e independiente solar a solar, se considera que estrictamente la ejecución del plan comprende las dos primeras fases.

De acuerdo con este criterio, diríamos que, en el suelo urbano consolidado, el planeamiento está sustancialmente ejecutado, sin perjuicio de que pueda quedar pendiente la adquisición de alguna pieza de suelo de interés público –zona verde, equipamiento, etc.–, y de que en su ámbito se continúen produciendo actuaciones de edificación y de mejora de la urbanización dentro del marco de la ordenación urbanística de la ciudad.

División en unidades de actuación y actuaciones aisladas del ámbito del Plan especial de reforma interior de Diagonal-Poblenou (Barcelona), 1990.



Tampoco en el suelo no urbanizable, en tanto que el planeamiento no hace propuestas para su transformación, tiene mucho sentido hablar de ejecución del plan, salvo con relación a la ejecución de algunos elementos de infraestructuras –vialidad, etc.– que el plan prevea en esta clase de suelo, todo ello sin perjuicio del desarrollo de medidas de protección específicas, en el marco del planeamiento general.

En el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable, en los cuales el plan de ordenación urbanística municipal prevé cambios sustanciales de configuración, es donde la problemática de la ejecución de los planes aparece plenamente y exige la definición de ámbitos adecuados para que esta transformación pueda hacerse por partes. Estos ámbitos son los polígonos o las unidades de actuación¹ que deben ser determinados por el planeamiento municipal, parcial o de mejora urbana, según el caso de que se trate. Lógicamente, la extensión y la forma de estos ámbitos han de ser adecuados, tanto a los objetivos de la ordenación, como a las previsiones de ejecución que se derivan de la situación existente.

Por consiguiente, dentro del proceso de ejecución del planeamiento podemos distinguir:

- *Actuaciones aisladas* para la ejecución específica de determinados elementos de sistemas previstos por el planeamiento, y que se dan principal-



mente en el suelo urbano consolidado y el suelo no urbanizable, pero que también se pueden dar en las otras clases de suelo si, por algún motivo, se retrasa el desarrollo del sector o del polígono de actuación en que están ubicados.

- *Polígonos de actuación*, que son propios del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable y que determinan los ámbitos donde se deben desarrollar las operaciones de gestión de suelo y de urbanización. Cabe añadir que, en el suelo urbano consolidado, es posible también la delimitación de polígonos de actuación, si bien estos sólo tienen sentido cuando se trata de ámbitos de reparcelación sin implicación en la creación de espacios públicos o, en este caso, cuando son de tan reducidas dimensiones que sería poco adecuado incluirlos en la categoría de urbano no consolidado. También se pueden delimitar polígonos para ejecutar y repartir el coste de la urbanización pendiente en suelo urbano consolidado.

La ejecución de las actuaciones aisladas comporta siempre la adquisición del suelo por parte de la Administración pública, ya sea el ayuntamiento, la Administración autonómica o la estatal competentes para la ejecución del sistema de que se trate –vialidad, zonas verdes, equipamiento, saneamiento, etc. La forma habitual de adquisición de este suelo es la *expropiación*.

La ejecución de los polígonos de actuación, dado que son operaciones que, pese a comportar gastos, pueden generar plusvalías en forma de aumento del valor del suelo resultante de la ordenación, admite diversas formas de participación de los particulares: propietarios o promotores.

Estos procedimientos, que con la denominación de *sistemas de actuación* han sido codificados por las sucesivas legislaciones urbanísticas, presentan dos modalidades básicas: *compensación* y *cooperación*, las cuales, más allá de las particularidades que hayan introducido las diversas legislaciones autonómicas, mantienen una clara diferencia conceptual. Si bien en los dos sistemas se prevé una plena participación de los particulares, tanto en el costeamiento de las cargas como en la patrimonialización de los beneficios, cabe señalar que la compensación es un sistema con una lógica gestión privada, y el de cooperación tiene una lógica de gestión pública.

Hay que añadir que la legislación siempre ha previsto que los polígonos de actuación puedan ejecutarse también mediante la expropiación, la cual constituye, por tanto, un tercer sistema de actuación.²

Los polígonos de actuación pueden ejecutarse mediante el sistema más adecuado a sus características. Este puede ser diferente para cada polígono aunque pertenezcan a un mismo plan parcial o plan de mejora urbana.

La equidistribución de cargas y beneficios

Un principio básico de la ordenación urbanística es que los beneficios globales de su ejecución son superiores a las cargas que representa esta. Si no fuera así, se debería sustituir la ordenación por otra que cumpliera este principio.

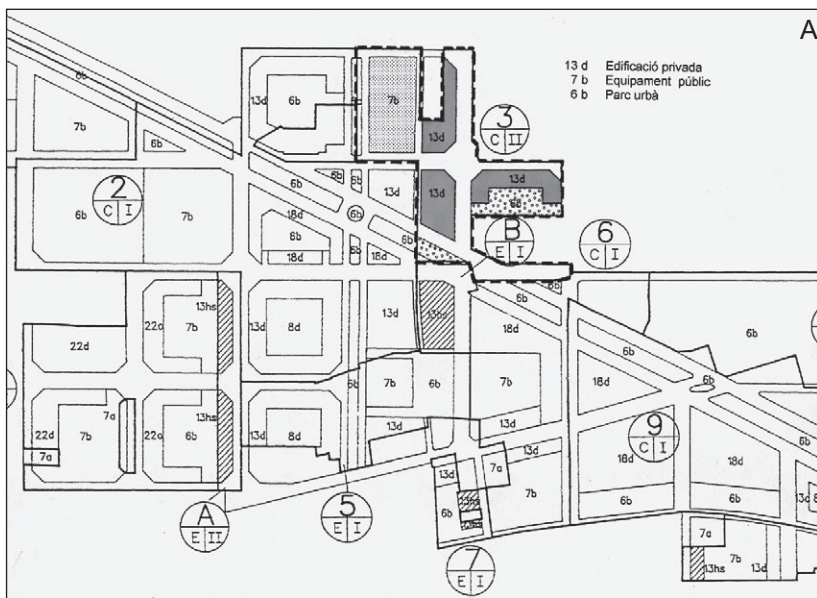
En todo caso, el problema que se plantea es cómo se distribuyen en el tiempo y en el espacio estas cargas y estos beneficios superiores. Este es, sin duda, un problema político básico, que adquiere mayor complejidad por la consideración de los beneficios a medio y largo plazo, que, si bien siempre han estado presentes en el urbanismo, hoy, bajo el criterio obligado del desarrollo sostenible, adquieren aún una dimensión más importante.

En términos técnicos, el problema se simplifica cuando nos planteamos en qué medida se puede contar con la colaboración de los agentes privados en la ejecución de los planes, como se prevé en los sistemas de *compensación* y de *cooperación* establecidos por la legislación urbanística. Esta colaboración sólo se dará si se respetan determinados criterios básicos:

- Que la operación en el ámbito del polígono de actuación tenga perspectivas de proporcionar a los particulares una *rentabilidad* suficiente.
- Que la relación entre cargas y beneficios del polígono no sea muy desfavorable en *comparación* con la de otros polígonos en circunstancias similares.
- Que se produzca un *reparto equitativo* de cargas y beneficios entre los propietarios y también los inversores que participan a la actuación.

Cabe recordar que las cargas las constituyen el suelo aportado, los gastos de urbanización y dotación de servicios, así como las indemnizaciones y los derribos que comporta la transformación urbanística. Los beneficios son las ganancias de la operación que resulten de la venta de los solares o, en el caso de que la operación comprenda la fase de edificación, de la venta de las viviendas o locales.

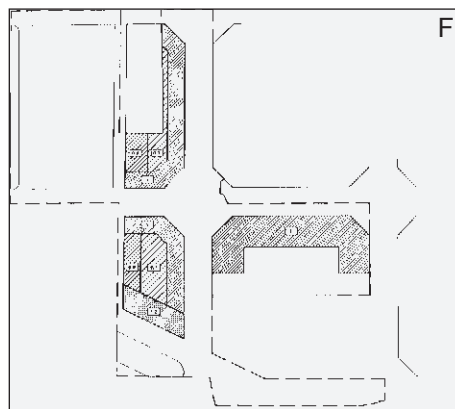
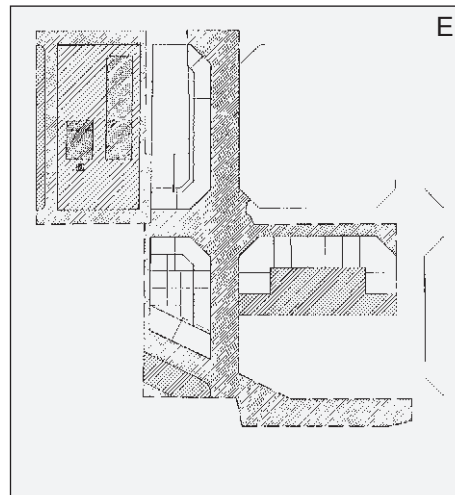
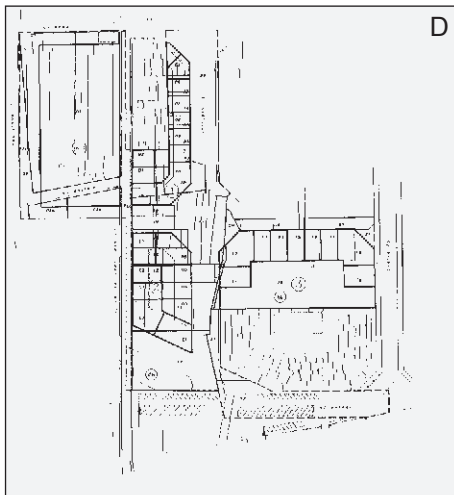
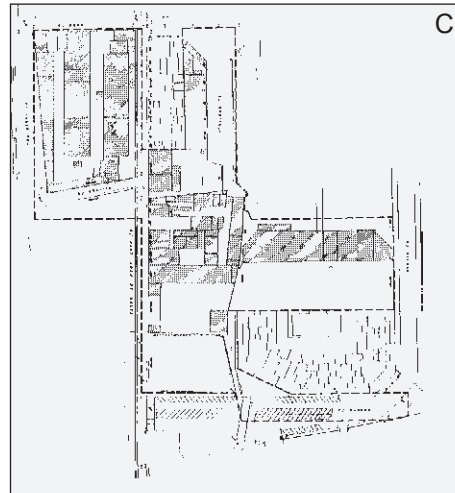
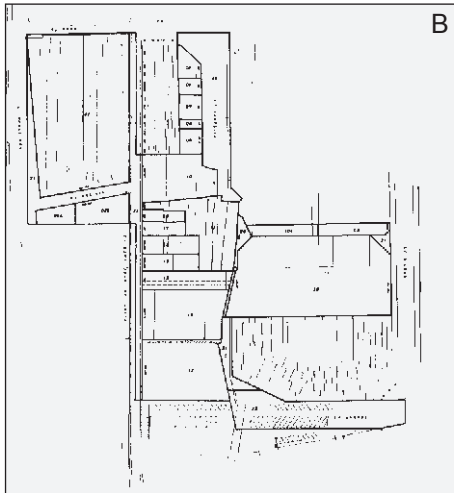
- a, b, c, d, e, f
 Reparcelación de la unidad 3 del PERI Diagonal-Poblenou, 1997.
- a) Unidad de actuación y calificaciones del PERI
 - b) Parcelación existente en la unidad
 - c) Edificación existente en la unidad
 - d) Nuevas parcelas adjudicadas
 - e) Suelo público resultante de la actuación
 - f) Suelo privado resultante de la actuación y coeficientes de valoración relativa



Para una evaluación correcta de las expectativas económicas de una operación inmobiliaria, hay que tener especialmente en cuenta las previsiones temporales



de los gastos y de los cobros por venta de los productos inmobiliarios a lo largo del período de la actuación.





En cuanto a la *rentabilidad suficiente*, su evaluación es bastante clara para los promotores o inversores que se incorporan a la unidad de actuación, ya que la hacen por comparación a otras opciones de inversión, teniendo en cuenta también el esfuerzo y el riesgo que comportan. Puede no ser tan clara para los propietarios, que no siempre tienen una idea correcta de las expectativas reales de sus terrenos, lo cual ha sido a menudo una dificultad para llegar a acuerdos operativos racionales con promotores profesionales. Por eso, una tendencia de la legislación ha sido ir potenciando el papel del promotor frente al propietario.

Aunque la ordenación de un polígono dé un balance adecuado de cargas y beneficios, habrá probablemente una actitud negativa a la colaboración por parte de sus propietarios si el balance es muy desfavorable respecto a otros polígonos en similares circunstancias, ya que probablemente habrá, además, algún recurso contra la ordenación por agravios comparativos pendiente de resolución judicial. Sin perjuicio de un cierto criterio de tratamiento homogéneo de los polígonos similares, debe decirse que, en el suelo urbano, las circunstancias y la historia de las piezas de suelo pueden ser muy diferentes, y por ello hay un margen amplio en la definición de los contenidos económicos de las unidades de actuación. No es así en el suelo urbanizable que forma parte de un mismo plan parcial, en el cual la exigencia de un tratamiento similar es preceptiva.

El reparto equitativo de cargas y beneficios en el ámbito del polígono es el objetivo a alcanzar en el desarrollo de la modalidad adecuada de actuación, mediante técnicas que permitan relacionar correctamente las aportaciones –en suelo y en dinero– con el valor de los productos privatizables de la ordenación.

Cuando se produce alguna modificación en la localización de las parcelas asignadas respecto a las iniciales, o se produce la participación de agentes no propietarios –inversores y urbanizadores–, surge el problema de la fijación de los valores del suelo inicial y final y de la relación de estos con las aportaciones dinerarias, lo cual constituye la dificultad principal de las técnicas de equidistribución que tienen especial importancia en las modalidades de compensación y cooperación.

En cambio, el sistema de expropiación en la ejecución de actuaciones aisladas representa la asunción de unas cargas por la colectividad a cuenta de unos beneficios de carácter general, los cuales pueden ser de percepción inmediata o a largo plazo.

En concordancia, los diferentes ámbitos (municipal, provincial, autonómico o estatal) de la Administración que puede ejecutar, por vía de la expropiación, elementos de interés urbanístico y territorial, representan, de hecho, diferentes ámbitos de asunción de unas cargas para la obtención de unos beneficios sociales, económicos o ambientales, los cuales se habrán valorado políticamente como merecedores de la inversión pública necesaria.

Esta lógica es aplicable también a la ejecución de polígonos de actuación por el sistema de expropiación. La ejecución de estos polígonos es siempre un hecho localizado, pero sus efectos como nueva área urbana, o la aportación de elementos públicos, pueden trascender ampliamente su ámbito físico y alcanzar un interés más general. También, por razones de equidad o de cohesión social, puede tener un interés público general la ejecución por expropiación de determinados polígonos.



El *precio del suelo* es, en el caso de las actuaciones por expropiación, un asunto aún más central. El interés público de la actuación no autoriza a tratar mal a los propietarios del suelo de uno polígono de expropiación, o de una actuación aislada, pagando sus terrenos por debajo de su valor, pero obviamente tampoco se deben malversar los recursos públicos pagándolos—los por encima. Por este motivo, y sin perjuicio de que deba haber un margen razonable de maniobra en la negociación, es importante determinar el valor del suelo de modo que el pago del precio de expropiación sea realmente también una forma correcta de reparto de cargas y beneficios, tanto por lo que respecta a la colectividad, representada por la Administración que paga, como por lo que respecta al particular que recibe el precio de sus terrenos.

Sistema de compensación

En el sistema de compensación,³ es imprescindible que haya iniciativa y voluntad de actuación de una proporción significativa de los propietarios del polígono, los cuales se constituyen en junta de compensación para la ejecución del plan. En caso de tratarse de terrenos de un único propietario con voluntad de actuación, el sistema de actuación es el mismo, si bien no es necesaria la constitución de una junta.

Para la constitución de la junta, es necesario el acuerdo de los propietarios que representen una proporción mayoritaria —que suele tener un mínimo establecido por la legislación urbanística— de la superficie total de la unidad de actuación.

La junta de compensación ha de establecer unas bases de actuación y se debe dotar de unos estatutos. Los dos documentos han de ser aprobados por el ayuntamiento.

Los propietarios que no tomen parte en el acuerdo inicial para constituir la junta de compensación tienen un plazo, desde la aprobación de los estatutos, para incorporarse a la misma con igualdad de derechos y obligaciones que los demás. Si no lo hacen, sus fincas serán expropiadas por la Administración actuante, en favor de la junta de compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria, que quiere decir que la junta abonará el justiprecio de estas fincas y las incorporará a su patrimonio. De este modo, todo el suelo de la unidad quedará bajo el control de la junta, que podrá proceder a la ejecución del plan, realizando a su cargo la urbanización y aportando los terrenos de cesión obligatoria. Esta expropiación se podrá aplicar también a las fincas de propietarios integrados en la junta que no cumplan con sus obligaciones, en especial el abono a la junta de las cargas que les correspondan.

A la junta, pueden incorporarse empresas urbanizadoras y promotoras que aporten medios y capital para la ejecución de la urbanización y, en su caso, de la edificación. En el supuesto de que no se incorporen, la junta costeará las obras de urbanización mediante cuotas de sus asociados.

Las bases de actuación tienen que establecer los criterios de valoración de los terrenos aportados por los propietarios y de los medios técnicos y económicos aportados por las empresas que se incorporen a la junta.



Si bien no es necesario transmitir a la junta las fincas de los propietarios miembros, la junta actuará con pleno poder dispositivo sobre aquellas. Si no se produce la transmisión de fincas mencionada, la misión de la junta comportará una reparcelación, en la cual participarán también las empresas urbanizadoras incorporadas, y la formalización de las cesiones al ayuntamiento de los correspondientes terrenos, obras e instalaciones. A partir de este momento, cada propietario podrá disponer plenamente de las nuevas parcelas urbanizadas, adjudicadas en la reparcelación.

Si se ha producido la transmisión de las fincas a la junta, esta continuará su gestión hasta completar la venta de los solares resultantes, o de los edificios que en ellos se construyan, si esta fase del proceso urbanístico se ha previsto también en los estatutos.

El sistema de compensación es, por tanto, un sistema especialmente interesante desde el punto de vista de los ayuntamientos, los cuales mantienen la tutela y el control del proceso urbanístico, sin necesidad de gastos ni aparatos de gestión. Sin embargo, no siempre es posible el sistema de compensación; un número no excesivo de propietarios, la no existencia de elementos de incertidumbre en el proceso y un balance satisfactorio de beneficios y cargas son, sin duda, factores que lo propician.

Por último, cabe hacer mención de los cambios y ajustes que los sistemas con lógica de gestión privada pueden tener en las legislaciones en las que se ha potenciado el protagonismo del agente urbanizador para superar la actitud inmovilista que, a veces, tiene la propiedad del suelo.⁴

En estos casos, el procedimiento se invierte. No son las empresas urbanizadoras las que se incorporan a una junta constituida por propietarios, sino que los propietarios tienen la opción de asociarse con el agente urbanizador, designado mediante concurso, o sustituirlo asumiendo los mismos compromisos y obligaciones.

En la primera opción, el papel de la junta lo hace el urbanizador como socio principal y líder del proyecto, mientras que, en el segundo, los propietarios vuelven al origen constituyendo algo parecido a una junta a la que seguramente también se incorporarán urbanizadores.

Avanzando también en esta línea, la legislación urbanística de Cataluña distingue, desde el año 2002, dos modalidades del sistema de compensación: básica y por concertación.

La básica requiere que la iniciativa de la actuación represente más del 50% del polígono y corresponde al concepto tradicional del sistema de compensación, mientras que la compensación por concertación se puede promover a partir de un 25%, siempre y cuando se justifique la solvencia y la capacidad de los promotores.

Dado que se admiten iniciativas con proporciones de propiedad minoritarias, la legislación prevé que se pueda dar más de una iniciativa dentro del mismo polígono y el mecanismo de concurso para designar el adjudicatario de la actuación.



Sistema de cooperación

En el sistema de cooperación, es el ayuntamiento quien ejecuta las obras de urbanización del polígono o unidad de actuación.

Los propietarios incluidos deben hacer efectivas las cesiones de los viales y demás suelos de titularidad pública que establezca la ordenación de la unidad, y han de costear la urbanización mediante el pago de cuotas que la Administración les cobrará.

Este procedimiento comporta la realización previa de una reparcelación de la unidad para que se puedan hacer efectivas las cesiones de los terrenos necesarios para la urbanización y se puedan determinar las cuotas que corresponden a cada propietario, en función del presupuesto de las obras de urbanización y en proporción al valor de las fincas aportadas y adjudicadas.

El ayuntamiento puede proceder al cobro de las cuotas de urbanización antes de la realización de las obras, de manera que estas tengan, en todo momento, la financiación necesaria.

Los propietarios de la unidad de actuación pueden constituir asociaciones administrativas de propietarios con el fin de facilitar el diálogo con el ayuntamiento y colaborar a la buena marcha del proceso de urbanización.

Este sistema de actuación tiene, pues, al ayuntamiento como Administración actuante y, por tanto, en principio, puede ser desarrollado con independencia de la voluntad de los propietarios, si bien una actitud colaborativa de estos facilitará, sin duda, las cosas. Por tanto, la elección de este sistema se suele hacer cuando, por las condiciones de la unidad de actuación –gran número de propietarios, factores de incertidumbre, margen limitado de ganancias, etc.–, no se produce la iniciativa de los propietarios de actuar por compensación constituyendo la junta correspondiente.

El sistema de cooperación es, en principio, un sistema seguro, en tanto que la Administración actuante asume su desarrollo, pero exige un importante esfuerzo de gestión –reparcelación, notificaciones, cobros, requerimientos, etc.–, a veces difícil de asumir por el aparato administrativo y técnico del ayuntamiento, si se trata de polígonos grandes con muchos propietarios.

Por otra parte, el cobro de cuotas a los propietarios puede ocasionar el problema de que estos sean incapaces de hacerles frente, agravado en el caso de las propiedades iniciales pequeñas, que en la reparcelación sólo tienen la opción de participar en régimen de indiviso de una parcela mayor. Por tanto, el desarrollo del sistema de cooperación, en determinados polígonos de actuación, deberá ir seguramente acompañado de la adquisición de algunas propiedades problemáticas por parte del ayuntamiento. En cualquier caso, la legislación prevé que las fincas que incumplan las obligaciones y cargas impuestas puedan ser expropiadas.

De hecho, el factor clave para que el sistema de cooperación pueda llegar a buen puerto es que la plusvalía que se derive de la operación sea suficiente para retribuir a los propietarios el esfuerzo que supone abonar unas cuotas de urbanización.



zación y compensarles del trastorno de una movida urbanística que, a veces, no comprenden plenamente. También, en este caso, la Administración puede actuar con más legitimidad moral ante un incumplimiento, o con interés económico en las adquisiciones de fincas de pequeños propietarios poco interesados en la actuación.

Una fórmula que facilita considerablemente el funcionamiento del sistema de cooperación, que en Cataluña ha sido ensayada en el desarrollo de sectores de urbanización prioritaria y que finalmente la LC05/10 ha regulado a todos los efectos para los sistemas de compensación y cooperación, es la posibilidad de pagar las cuotas de urbanización en terrenos. Esta fórmula requiere, por parte de la Administración actuante –o de la junta, en caso de compensación–, capacidad financiera para hacerse cargo de los gastos de urbanización que los propietarios paguen en especie.

Finalmente, cabe señalar que la LC05/10 prevé también la posibilidad de desarrollar actuaciones de cooperación mediante la concesión a un operador externo.

Sistema de expropiación

En el sistema de expropiación, el protagonista único de la actuación es la Administración, la cual expropia los terrenos y los urbaniza, y dispone de los solares de la manera que considere más oportuna, ya sea subastándolos a precio de mercado o destinándolos a la construcción de vivienda pública. En este procedimiento, la Administración puede disfrutar de unas plusvalías resultantes de la operación o, por motivos sociales, hacer frente a operaciones con inevitables minusvalías desde el punto de vista económico.

Es interesante la reflexión sobre qué modelo de territorio y qué ciudades tendríamos si el sistema de expropiación –con justiprecios de suelo rural– hubiese sido el sistema exclusivo para la conversión de suelo urbanizable en suelo urbano. Todas las plusvalías de estas operaciones habrían revertido a la colectividad, el crecimiento habría podido tener una configuración más racional y se habría podido adecuar a las necesidades reales. Naturalmente, eso habría requerido también una administración más potente, solvente y rigurosa que la que ha habido, y aún hay, en buena parte del territorio.

La expropiación se ha de utilizar, inevitablemente, en las denominadas *actuaciones aisladas* para la ejecución de elementos de sistemas públicos –vialidad, equipamientos, etc.– que no forman parte de polígonos de actuación o, si forman parte de los mismos, su ejecución debe avanzarse al desarrollo del polígono.

También la expropiación es *la alternativa cuando fallan los demás sistemas* para el desarrollo de polígonos de actuación. En el sistema de compensación, se expropian las fincas de los propietarios que no quieren integrarse en la junta, las de los ya integrados que no cumplen las obligaciones o las de toda la junta, si ésta incumple. En este último caso, queda sustituido el sistema de compensación por el de expropiación. En el sistema de cooperación, la expropiación se aplica también a las fincas que incumplen las obligaciones. Si éstas alcanzan una proporción mayoritaria, se estaría produciendo, de hecho, una sustitución del sistema de



cooperación por el de expropiación. Asimismo, en la figura del sector de urbanización prioritaria, creada por la legislación urbanística de Cataluña, se prevé que su desarrollo preceptivo por el sistema de cooperación pueda ser sustituido por el de expropiación a partir del momento en que se haga la declaración de incumplimiento de las obligaciones de los propietarios. Con esta finalidad, en la puesta en marcha del desarrollo de estos sectores, se prevé la preparación y aprobación de la documentación propia del sistema de expropiación –el proyecto de tasación conjunta–, para que pueda ser efectiva en el momento que sea necesario.

En tercer lugar, el sistema de expropiación puede ser escogido directamente para la ejecución de determinados polígonos cuando se considere el más adecuado en función de las características y circunstancias de los mismos.

Hay dos vías para el desarrollo de la expropiación de un polígono de actuación: la *tasación individualizada* o la *tasación conjunta* de las fincas, los bienes y derechos comprendidos en el polígono. En la tasación individualizada, se utiliza el procedimiento clásico de la Ley de expropiación forzosa para la fijación del justiprecio de cada finca, la cual no se puede ocupar hasta que existe acuerdo con el propietario o resolución del jurado provincial de expropiación. Es, por tanto, una vía que sólo puede tener sentido en algunos casos de actuaciones aisladas.

En la tasación conjunta, se elabora un proyecto de expropiación del conjunto del polígono de actuación, el cual tiene una tramitación similar a la de un plan parcial con exposición al público, informe de alegaciones y aprobación por parte de la comisión de urbanismo. Esta aprobación comporta la declaración de urgencia de la ocupación de los terrenos, de manera que la Administración actuante puede realizarla, previo pago o depósito del importe de la valoración determinado por el proyecto. La ocupación no es impedimento para que los propietarios disconformes con el justiprecio aprobado adopten las acciones y los recursos a qué tienen derecho para reclamar, ante las instancias pertinentes, una valoración más elevada.

Cabe señalar que, cuando el motivo de la adopción del sistema de expropiación sean las excesivas cargas que conducen a un balance con minusvalías, el justiprecio no se calculará, lógicamente, en función de esta relación desfavorable de aprovechamiento y cargas, que daría valores negativos. En este caso, habrá que adoptar otros criterios, ya sea la situación anterior a la ordenación urbanística o la analogía con otras unidades, si bien en muchos casos el factor determinante de la inviabilidad de la actuación son las indemnizaciones a inquilinos y actividades existentes en las fincas de la unidad. Lógicamente, estos gastos –a menudo, importantes– tendrían que ser en detrimento del valor del suelo que se derive del aprovechamiento urbanístico del planeamiento que se ejecuta, sin que el valor que corresponda percibir al propietario pueda llegar a ser negativo. En última instancia, parece que se debería reconocer como valor la capitalización de las rentas que percibe.

Finalmente, cabe mencionar la posibilidad, ya reconocida explícitamente por la legislación urbanística desde 1956, de que la ejecución de los planes por el sistema de expropiación pueda ser objeto de concesión administrativa, que se otorgaría a los particulares mediante concurso, en cuyas bases se fijarían los derechos y las obligaciones del concesionario.



Es una línea poco explorada, que puede tener bastantes similitudes con figuras incluidas en algunas legislaciones urbanísticas autonómicas, en la cual el sistema de expropiación pasaría, de hecho, a ser un sistema de gestión privada.

Sin embargo, difícilmente habrá concursantes si las unidades que se proponen desarrollar mediante este sistema son las que tienen una relación desfavorable de aprovechamiento y cargas. Cabe añadir, además, que en un trámite expropiatorio el justiprecio del suelo y de las indemnizaciones es siempre un factor de incertidumbre, especialmente grave para un promotor privado.

La reparcelación y las transferencias de aprovechamiento urbanístico

La reparcelación y las transferencias de aprovechamiento son técnicas de distribución equitativa de aprovechamientos urbanísticos y cargas, especialmente de cesión de suelo, que han sido recogidas y reguladas por diversas legislaciones urbanísticas.

La *reparcelación* es una técnica conceptualmente muy antigua. Ya Cerdà mostraba ejemplos de reparcelación para repartir la cesión de las calles de su proyecto de ensanche y asignar a los propietarios las nuevas parcelas, que formaban parte de la manzana, en sustitución de las anteriores parcelas rurales. La L56 hizo también bastante referencia a esta técnica, e incluso el único reglamento urbanístico que se publicó en el período de vigencia de esta ley fue el de reparcelaciones.

La finalidad de la reparcelación es sustituir una parcelación existente por una nueva, de configuración más regular, en la cual la distribución del aprovechamiento urbanístico corresponda a los derechos iniciales de cada propietario y donde los nuevos espacios viales y otros de titularidad pública queden claramente diferenciados de las nuevas parcelas de titularidad privada, de manera que se pueda hacer efectiva su cesión al ayuntamiento. La reparcelación se concreta mediante un proyecto que se refiere a un ámbito determinado, el cual constituye un polígono o unidad de reparcelación.

Los derechos de los propietarios en suelo urbanizable son proporcionales a la extensión de las fincas iniciales que forman parte de la unidad de actuación, si bien debe tenerse también en cuenta la localización de estas fincas en el momento de la adjudicación de las nuevas parcelas, procurando que estas tengan una localización parecida. Con este criterio, se evita entrar a considerar los diferentes valores que pueden tener las fincas aportadas y adjudicadas en función de su localización en el polígono. La presencia, dentro del ámbito de reparcelación de edificios o instalaciones que es preciso mantener y que están emplazados en parcelas que, por su limitada extensión, no pueden contribuir con la superficie de calles y otros suelos públicos que les corresponderían, obliga a combinar la asignación de nuevas parcelas con compensaciones dinerarias entre los propietarios.

La reparcelación es una técnica inevitable en el sistema de cooperación y habitual en el sistema de compensación, salvo cuando de acuerdo con los estatutos, las parcelas iniciales se transmiten a la junta y esta prosigue su actividad hasta la venta o la edificación de los solares resultantes.



La técnica de *transferencias de aprovechamiento urbanístico* (TAU), ensayada en algunos planes generales en los años ochenta, fue incorporada a la L90. Si bien los artículos correspondientes fueron anulados por el Tribunal Constitucional (STC 61/1997) por el hecho de tratarse de aspectos urbanísticos de competencia autonómica, su inclusión en la ley motivó una cierta difusión de la idea por todo el Estado. Posteriormente, esta técnica fue recogida por algunas legislaciones autonómicas, pero no en la de Cataluña.

Es una técnica que tiene su interés, en tanto que posibilita la obtención de algunas piezas pendientes de suelo público –plazas, equipamientos, etc.– en áreas urbanas consolidadas pero aún poco edificadas, en especial si están ordenadas por el sistema de edificación aislada en parcela.

La forma de operar consiste en asignar a todos los suelos privados de un ámbito determinado, compuesto por solares edificables y suelos de uso público aún no adquiridos, un aprovechamiento tipo –en m² de techo/m² de suelo– que expresa sus derechos edificatorios.

Los solares tienen, asimismo, una norma de edificación que permite, globalmente, un techo superior al que corresponde al aprovechamiento tipo, puesto que en el conjunto de solares debe caber también el techo que corresponde a los aprovechamientos de los suelos de destino público aún no adquiridos.

En esta situación, para edificar todo el techo que la norma de edificación permite en el solar, el promotor tendrá que adquirir los derechos edificatorios de aquellos propietarios que no puedan realizarlos por ser titulares de suelos de destino público. La adquisición, por el promotor, de estos derechos comporta la cesión gratuita de este suelo al ayuntamiento, al haber quedado ya equitativamente retribuidos sus propietarios.

También se puede dar el caso de que sea el ayuntamiento quien adquiera los derechos de edificabilidad de los suelos no edificables para hacer efectivo su uso público. De esta manera, el ayuntamiento se constituye en depositario de los derechos de edificación, que podrá ir vendiendo a propietarios de solares con derechos insuficientes, y recuperar así los gastos de adquisición de los terrenos públicos.

Esta técnica admite diferentes modalidades, según sea obligatorio o no agotar en cada solar el techo que autoriza la normativa de edificación. En el primer caso, se fomentará la compra de derechos por parte de los propietarios y la obtención gratuita de suelos públicos. En el segundo caso, puede que no se cubra la cesión gratuita del suelo afectado y que el ayuntamiento sea depositario de determinados derechos de edificación que no los recompre ningún promotor. Eso nos lleva a otra cuestión: la existencia de edificabilidades reconocidas por el planeamiento que son propiedad del ayuntamiento pero no están localizadas en ningún terreno concreto.

Esta circunstancia se ha dado en municipios de Cataluña cuando el ayuntamiento ha adquirido terrenos edificables para destinarlos a parques o equipamiento.

El hecho de que esta edificabilidad esté reconocida por el planeamiento general vigente la hace susceptible de ser relocalizada, total o parcialmente, en otros



lugares mediante modificaciones puntuales del plan. Esta posibilidad puede facilitar, en el momento oportuno, compensaciones de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano para la obtención de suelo de espacios públicos o de equipamientos. Por tanto, sin perjuicio de un control riguroso de su contabilidad, la posibilidad de que exista esta *edificabilidad flotante* se debería considerar positiva para la gestión urbanística de la ciudad. El trámite de modificación del plan de ordenación urbanística municipal que requiere su relocalización sería garantía suficiente para asegurar un buen uso de la misma.

Los convenios urbanísticos

Como su nombre indica, los convenios son acuerdos entre la Administración actuante y los propietarios de suelo para la concreción de la ordenación urbanística y el establecimiento de las condiciones para su ejecución.

El convenio se puede plantear en cualquier momento, tanto por parte del ayuntamiento que desea dinamizar la transformación o la mejora de un determinado lugar, como por parte de la propiedad que desea desarrollar una operación beneficiosa para sus intereses. El objeto del convenio se concreta en el desarrollo de un polígono o unidad de actuación existente o, con más frecuencia, de uno que se crea específicamente, de acuerdo con el alcance espacial del convenio.

Es preciso subrayar que el establecimiento de condiciones específicas para un polígono de actuación comporta, en la mayoría de los casos, modificaciones en las determinaciones existentes –usos, alturas, configuraciones, etc. Por ello, la formalización de convenios bajo la vigencia de un plan de ordenación urbanística municipal exige que las modificaciones que se deban introducir en el planeamiento queden dentro de los límites de lo que pueda ser aprobado mediante un trámite de modificación puntual del plan municipal. Por este motivo, los convenios no han de introducir modificaciones que contradigan los criterios generales del plan con relación al aprovechamiento urbanístico, las zonas verdes y la relación cuantitativa entre ambos. La vigencia del convenio queda supeditada, lógicamente, a la aprobación definitiva de las modificaciones del planeamiento.

De hecho, buena parte de las modificaciones puntuales que se van introduciendo a lo largo de la vigencia del plan, ya sea a iniciativa del ayuntamiento o a petición de los particulares, tienen por objeto facilitar la ejecución del mismo, aunque con algunas variaciones que no deben afectar sus objetivos fundamentales. Estas modificaciones suelen comportar, implícita o explícitamente, el establecimiento de un convenio entre la Administración y la propiedad, en el cual se especifican los compromisos y derechos del particular en relación con la ordenación urbanística propuesta y las garantías de la Administración para asegurar el cumplimiento del mismo. Los convenios urbanísticos son, pues, de hecho, verdaderas figuras de gestión concertada para la ejecución del plan. Por su naturaleza de acuerdo entre dos partes, los convenios se establecen normalmente entre el ayuntamiento y una persona física o jurídica que puede responder de los compromisos adquiridos.

Como cabe suponer, es en el momento en que se revisa un plan municipal cuando se da una mayor oportunidad de suscribir convenios para la gestión de nuevas propuestas de ordenación. La abundancia de propuestas particulares que suele



producirse en estos períodos exige mucha claridad en los criterios y objetivos básicos del plan, para que los convenios que se suscriban no se aparten de las líneas maestras establecidas. Entre estos criterios, conviene que haya un referente básico en cuanto a la relación entre cargas y beneficios de las unidades para evitar peligros de arbitrariedad, sin perjuicio de las diferencias motivadas por el carácter de las áreas urbanas donde se sitúen.

Una vez asegurados estos principios, la profusión de convenios en la revisión de un plan suele requerir algunas calificaciones zonales de contenido normativo flexible para adaptarse a la especificidad de cada uno de éstos y, en especial, para evitar que las claves zonales que acompañan las determinaciones gráficas de la ordenación comporten contradicciones con lo especificado en el convenio.

Cabe subrayar que es importante, en las revisiones de los planes, que los convenios formen claramente parte de la documentación normativa del plan mediante el señalamiento de su ámbito espacial y de las determinaciones gráficas pertinentes en los planos, y mediante la incorporación a las normas urbanísticas de la relación de convenios suscritos, con expresión de sus determinaciones paramétricas y condiciones de gestión.

Lógicamente, sólo son admisibles los convenios en la medida en que sean documentos públicos y estén integrados en la documentación del plan.

El valor del suelo

El valor del suelo es un tema central de la ordenación urbanística en tanto que las expectativas de edificación y uso que se derivan de esta influyen en el mismo, ya sea directamente, indirectamente o por analogía. Este es un hecho inevitable, cuya intensidad se modula en función del dinamismo económico de la ciudad. Es responsabilidad del planeamiento orientar las plusvalías derivadas de la transformación urbanística hacia la ejecución de sus propuestas y hacia la mejora general de la ciudad en beneficio de toda la colectividad urbana, evitando su apropiación exclusiva por parte de los propietarios y los promotores. El diseño adecuado de los sectores de suelo urbanizable o de mejora urbana y de los polígonos o unidades de actuación es una medida que puede ir en esta línea.

El problema de la determinación del valor del suelo se presenta en toda su dimensión en la ejecución del planeamiento, cuando hay que comparar el valor de las fincas iniciales con los gastos de urbanización y con el valor de los solares resultantes, o cuando hay que fijar el precio de expropiación de un terreno.

El problema deriva de las propias características del suelo como bien inmueble localizado y singular, con un mercado a menudo escaso y opaco que dificulta la utilización de referencias directas. Por otra parte, el suelo por sí mismo no tiene ningún valor determinable racionalmente. Sólo cuando lo consideremos como soporte de actividades con contenido económico tiene un valor de mercado, que resulta del tipo de actividades susceptibles de desarrollarse dentro de las que están permitidas por el planeamiento, en la medida en que este las autoriza. Lógicamente, el valor de estas actividades varía considerablemente según la localización del suelo, y aquí radica la singularidad de cada valoración.



Los procedimientos de valoración del suelo han sido, además, muy confusos a lo largo de los años y los criterios, poco consolidados, como se puede percibir en las mismas resoluciones de los jurados de expropiación. A esta situación han contribuido las diversas regulaciones establecidas por las leyes del suelo de 1956, 1975 y 1990, y la pervivencia de los criterios de la Ley de expropiación forzosa de 1957 para las expropiaciones de suelo que no se considerasen urbanísticas. La Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998 contribuyó a simplificar el panorama, cuando menos por lo que respecta a su aplicación en todos los casos. Finalmente, la Ley de 2007 ha introducido un cambio radical muy interesante, que en principio podría hacer menos onerosos y más habituales los procesos expropiatorios.

En todas las formulaciones legales, se ha distinguido entre terrenos a los cuales se reconoce aprovechamiento urbanístico a efectos de valoración y terrenos a los cuales no se les reconoce. En la L98, se reconocía aprovechamiento urbanístico a los suelos urbanos y urbanizables delimitados y no se reconocía a los urbanizables no delimitados y tampoco, obviamente, a los no urbanizables. La Ley de suelo de 2007 únicamente reconoce el aprovechamiento urbanístico, a efectos de valoración, al suelo ya urbanizado.

El cálculo del valor se hace siempre en función de los usos que se pueden desarrollar sobre el suelo. Usos rústicos cuando no hay aprovechamiento urbanístico; usos con edificación urbana cuando lo hay. En el primer caso, el método más utilizado es el de “capitalización de rentas” y, en el segundo, el “método del valor residual”.

Como su nombre indica, el *método de capitalización de rentas* consiste en capitalizar, a un interés razonable del dinero –que puede variar de unas épocas a otras–, la renta neta que el terreno produce o puede producir anualmente por el desarrollo de actividades adecuadas a su naturaleza rústica –agricultura, ganadería, bosques, caza, etc. La renta neta es, lógicamente, el producto bruto menos los gastos y el beneficio.

La L98 proponía, sin embargo, que estos terrenos se valoraran, preferiblemente, por analogía de otras transmisiones de terrenos de características similares. Cabe señalar que el mercado de terrenos rústicos no suele ser suficientemente activo para proporcionar referencias fiables y que esta opción tiene el inconveniente que, en transmisiones de terrenos rústicos próximos a la ciudad, suele haber una componente especulativa, derivada de hipotéticas expectativas urbanísticas no reconocidas por el planeamiento.

El *método residual* consiste en *deducir*, del valor de mercado de la edificación construible en el terreno de acuerdo con la ordenación urbanística, todos los gastos que implican su construcción y puesta en venta: coste de ejecución material de la construcción, beneficio del constructor, gastos de gestión y promoción, y beneficio del promotor.

Esta técnica se basa en el criterio según el cual, si bien no conocemos el valor del terreno, sí podemos saber por analogía el valor de mercado de la edificación que se podría construir en el mismo, y que, restando de este valor todos los gastos y beneficios que el proceso comporta, el residuo es el valor del solar.



Esta técnica es la que se utiliza para determinar los valores básicos de los polígonos catastrales, a los efectos del impuesto de bienes inmuebles; por eso, la legislación del suelo durante muchos años se refirió a estos valores como técnica inmediata de valoración. Sin embargo, al no haberse revisado estos valores con la periodicidad requerida, muy a menudo no fue posible su utilización. En cualquier caso, sí ha sido muy utilizada, al menos para valoraciones aproximativas, la fórmula que propone el reglamento para el cálculo de los valores catastrales (RD 1020/1993):

$$Vr = \frac{Vv}{1,4F} - Vc$$

Vr: valor residual del solar (euros/m² de techo edificable) o valor de repercusión

Vv: valor en venta de la edificación posible (euros/m² construido)

Vc: coste previsible de la construcción (euros/m² construido)

Esta fórmula adopta, como hipótesis general, que los gastos y beneficios de la promoción inmobiliaria representan un 40% del valor del suelo más el de la construcción. F es un factor que tiene un valor próximo a 1, que aumenta un poco si los gastos o beneficios de la promoción se deben considerar superiores a lo normal, o que disminuye en caso contrario.⁵

Cabe subrayar que el valor residual que se obtiene corresponde al de un solar urbanizado y preparado para edificar; si no es así, habrá que restar del valor obtenido los gastos pendientes para su conversión en solar edificable que deban ser a cargo de la propiedad, que son, en principio, la urbanización –que debe ser tomada especialmente en cuenta en las valoraciones de suelo urbanizable–, y también los gastos e indemnizaciones que comporte la supresión de edificios, instalaciones y actividades que pueda haber en el solar; circunstancia frecuente en el suelo urbano. Es bastante claro, en especial después de la L98, que las indemnizaciones que habrá que abonar a los arrendatarios y los gastos de derribo necesarios para poder materializar el aprovechamiento tienen que restarse del valor calculado en función del mismo.



NOTAS AL PIE

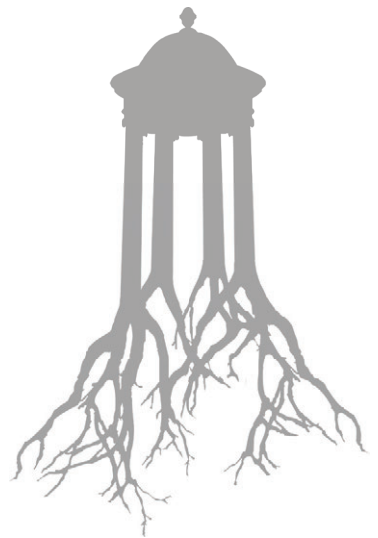
¹ La L56 adoptó la denominación de polígonos la L75 y la LC90; distinguían entre los polígonos, más grandes, morfológicamente más autónomos y propios de los planes parciales, y las unidades de actuación, más pequeñas y propias del suelo urbano, con la finalidad exclusiva de repartir equitativamente cargas y beneficios. La LC05/10 adopta para todos los casos la denominación de polígonos de actuación, si bien en los planes anteriores no adaptados a la ley se mantiene, lógicamente, la denominación de unidades de actuación.

² La LC05/10 ha introducido algunas variaciones en la clasificación de los sistemas de actuación que pienso que no mejoran su presentación conceptual. Distingue entre sistemas de reparcelación y de expropiación, y considera como modalidades de la primera la cooperación, la compensación (con dos variantes: básica o por concertación) y también los sectores de urbanización prioritaria, que son una modalidad híbrida de cooperación y expropiación.

³ La explicación se refiere, principalmente, a lo que la LC05/10 denomina *sistema de compensación básica*.

⁴ Estas serían, por ejemplo, las fórmulas de los «programas para el desarrollo de actuaciones integradas» de la Ley urbanística valenciana (1994) o del «sistema de concesión de obra urbanizadora» de la Ley urbanística del Aragón (1999).

⁵ Dado que las operaciones inmobiliarias son complejas financieramente y se desarrollan a lo largo de un período en el que la secuencia de los flujos de caja positivos o negativos es determinante de la rentabilidad de la operación, un cálculo más afinado del valor residual comporta la utilización de hipótesis de los flujos de gasto y cobro a lo largo del período de la actuación. Este método es el del “valor residual dinámico”, muy sensible a las hipótesis de calendario, que una modificación de la L98 del año 2003 estableció como obligatorio para el suelo urbanizable. La Ley de 2007 no ha considerado este método.



→ 8



La más amplia apreciación de los sistemas modernos de edificación, la higiene y el tránsito, no deben desanimarnos tanto que renunciemos a soluciones artísticas y nos contentemos con las técnicas
[...] pues nos es imposible prescindir de las sublimes impresiones que emanan continuamente de la perfección artística, en la actividad de nuestra vida diaria.

Camillo Sitte



Los planes especiales y otros instrumentos

Los planes especiales

Los instrumentos básicos de la ordenación urbanística son los que abordan con voluntad comprensiva, la disposición de las cosas en el espacio: los planes municipales, los planes parciales y los planes de mejora urbana. Cada uno en su escala y con sus peculiaridades, estos planes tienen por objeto principal concretar la ordenación del suelo configurando la red de espacios libres y los espacios parcelados edificables en un determinado ámbito espacial.

Sin embargo, cuando la L56 codificó este instrumental ya previó otras figuras para abordar *aspectos específicos de la ordenación urbanística* que podían no quedar suficientemente aclarados en los planes de ámbito antes mencionados. Estas figuras son los *planes especiales*, que han sido recogidos y perfilados por toda la legislación urbanística posterior y que tienen una gran versatilidad de utilización.

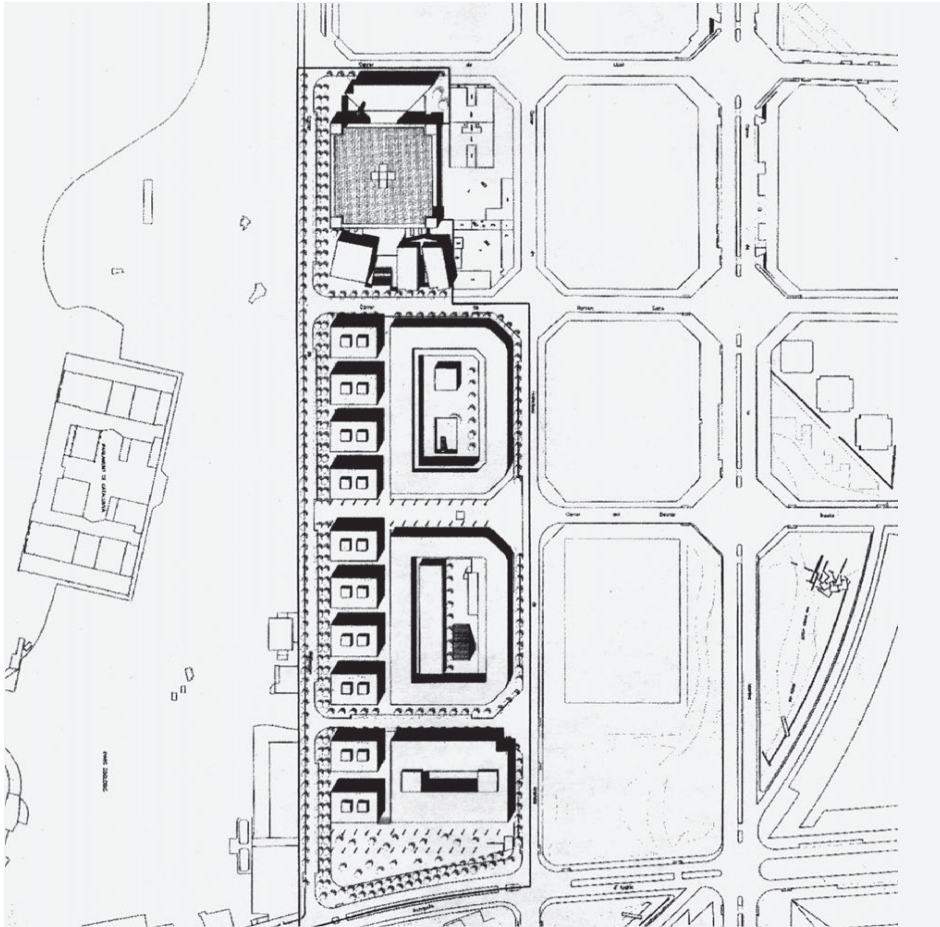
Los planes especiales se dirigen a *completar o mejorar* la ordenación de algunos aspectos de las áreas urbanas y de su entorno rural. Aspectos que comprenden un gran abanico de temas de interés para la ordenación urbanística, como por ejemplo el patrimonio arquitectónico, el paisaje, los diversos tipos de infraestructuras o de equipamientos, etc.

Los planes especiales pueden referirse a elementos continuos, como un trazado o una red de infraestructuras; a una parcela concreta, como la determinación del destino de un equipamiento; a elementos puntuales dispersos, como la protección de edificios de interés, o bien a ámbitos sobre los cuales se propone una regulación específica.

De ahí que *no* se pueda establecer un *contenido tipo* de los planes especiales. Su formulación técnica y sus determinaciones dependen, estrictamente, de sus objetivos. Asimismo, y puesto que tratan a veces, de asuntos sometidos a otras

competencias concurrentes y a lógicas extraurbanísticas, el alcance de estos planes puede ser muy diverso, y en cada caso el propio plan deberá adoptar la expresión normativa adecuada.

Plan especial de la
Universitat Pompeu
Fabra en el área de la
Ciutadella, Barcelona,
1995.



Los planes especiales son planes de naturaleza urbanística y, por tanto, son, en principio, planes de competencia municipal, si bien en determinados casos pueden tener un alcance supramunicipal o territorial.

Por este motivo, la legislación no da a los planes especiales el estricto papel de figuras que desarrollan el plan municipal, sino que estos se pueden formular también como desarrollo directo de planes de ámbito superior, como los planes territoriales o los planes directores. Incluso en el caso de infraestructuras territoriales –comunicaciones, abastecimiento, saneamiento, etc.–, se pueden redactar directamente planes especiales para determinar su trazado y las condiciones de implantación en el territorio, aunque no haya planes de ámbito superior aprobados. Naturalmente, en estos casos, la iniciativa del plan tendrá que ser de instituciones con competencias en el ámbito territorial correspondiente. A este respecto, hay que añadir que algunas de las infraestructuras territoriales –carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, etc.– tienen legislación propia, que faculta a la



Administración sectorial competente a formular directamente proyectos para su implantación. Los planes especiales, cuando se pueden avanzar a la concreción de estos proyectos, pueden tener el valor de toma de posición de la Administración territorial frente a la Administración sectorial ejecutora de la infraestructura; por este motivo, a menudo, debe entenderse el plan especial como un punto de partida de la necesaria negociación.

Por su naturaleza muy variable, la ejecución de los planes especiales puede consistir en acciones de diferentes tipos. No tiene sentido, en el caso de los planes especiales, referirse a los sistemas de actuación que la legislación define para la ejecución de los polígonos y unidades de actuación de los planes de ordenación de un ámbito espacial. Algunos de los planes especiales tienen un contenido casi exclusivamente normativo, que regula acciones de los agentes urbanísticos privados o públicos, que no comportan ninguna actuación física directa de la Administración actuante; otros, en cambio, comportan una acción expropiatoria, por ejemplo para la ejecución de infraestructuras, que hay que entender dentro de la modalidad de actuaciones aisladas. Normativa y expropiaciones de suelo, combinadas en diversas proporciones, constituyen la forma más habitual de ejecución del planeamiento especial, que en determinados casos –por ejemplo, infraestructuras– completa su proceso mediante la ejecución de las obras. Sin embargo, por la gran variedad temática que puede abordar el planeamiento especial, no se deben excluir otras acciones –por ejemplo, cesión de suelo–, en algunos casos.

Cabe señalar que la LC05/10 ha suprimido el equívoco calificativo de “especial” para los planes de mejora urbana o reforma interior que se arrastraba desde la L75. El plan de mejora urbana es un plan que suele abordar, de manera comprensiva, la ordenación de un sector urbano; en este sentido, es un plan de naturaleza parecida al plan parcial y se inscribe de lleno dentro del grupo de planes de ordenación de ámbitos como los mencionados al principio.

En materia de ordenación urbanística “especial”, cabe mencionar el papel importante que pueden tener los *planes directores urbanísticos* que define la LC05/10. En efecto, estos planes de ámbito plurimunicipal y de iniciativa de la Generalitat de Catalunya pueden centrarse, dentro del abanico de posibilidades que les otorga la ley, en aquellos aspectos que se considere oportuno regular de manera específica, desde una óptica plurimunicipal.

Dentro de las determinaciones propias de los planes directores urbanísticos estarían, entre otras, las “medidas de protección del suelo no urbanizable” y “la concreción y la delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras”; campos de acción específicos que han sido, y son, propios del planeamiento especial.

Cabe señalar, como un caso ejemplar de planeamiento especial mediante la figura del plan director, el plan director urbanístico del sistema costero, promovido por la Generalitat de Catalunya y aprobado definitivamente en 2005. Este plan tiene la finalidad específica de proteger el suelo no urbanizable de la franja litoral.

Es, por tanto, muy probable que en la ordenación de materias como las señaladas, en ámbitos supramunicipales que motiven la iniciativa de la Generalitat, los planes directores sustituyan a los planes especiales, que en todo caso continua-



rán siendo un instrumento importante en los ámbitos municipales, para aquellas materias que la LC05/10 no prevé que sean tratadas por los planes directores urbanísticos.

Los planes especiales de protección

La protección y la mejora del patrimonio histórico y artístico, del medio natural o rural y del paisaje han sido siempre señaladas por la legislación urbanística como algunos de los objetos principales de los planes especiales.

La conciencia de la necesidad de protección de elementos e imágenes que forman parte del espacio urbano o rural no es demasiado lejana en el tiempo, si bien es anterior a la codificación del instrumental urbanístico que hizo la L56. Las declaraciones de monumentos de carácter nacional, provincial o local realizadas por las distintas administraciones han sido instrumentos que se han venido utilizando desde las primeras décadas del siglo xx.

La mencionada L56 fue el texto legal que posibilitó la integración de las medidas de protección en el planeamiento urbanístico mediante la creación de los planes especiales de protección, señalando los catálogos como documentos complementarios de estos planes.

La protección de los elementos puede ser motivada por sus valores *históricos, artísticos, paisajísticos, ambientales* y *sociales*. El significado de valores históricos y artísticos es de fácil comprensión. Dentro de los paisajísticos, se incluyen los de los lugares que se pueden calificar como bellezas naturales, pero también las áreas rurales cultivadas y las urbanas que proporcionan imágenes de interés. Los valores ambientales, que pueden sobreponerse o no a los valores paisajísticos, los poseen las áreas de suelo que es preciso proteger por su papel en la conservación de los ecosistemas naturales. En el suelo no urbanizable se dan la mayor parte de los casos de protección por motivos ambientales. Por último, entendemos por valores sociales o sentimentales los que tienen aquellos elementos que, sin alcanzar en grado suficiente los otros valores mencionados, forman parte de la memoria colectiva de la población con suficiente intensidad para que su desaparición representara una pérdida que hubiera que lamentar.

El contenido de los planes especiales de protección se podría desarrollar de acuerdo con la sistemática siguiente:

Localización y delimitación de los elementos que se deben proteger

- Edificios
- Espacios públicos
- Elementos urbanos
- Recintos
- Áreas
- Elementos geográficos

Concreción del alcance de la protección

- Total
- Fachadas o partes del edificio



- Elementos específicos
- Jardinería y vegetación
- Arbolado

Condiciones y límites de las intervenciones admisibles en el edificio o el área objeto de protección

- Obra nueva
- Reformas
- Usos

Condiciones del entorno para facilitar la percepción del bien protegido

- Visuales
- Fachadas contiguas
- Texturas y colores
- Cuerpos volados

Intervenciones físicas privadas y públicas necesarias

- Conservación física del elemento protegido
- Cumplimiento de las condiciones del entorno
- Accesos al lugar

Evaluación y propuestas de financiación de las actuaciones necesarias

Las determinaciones del primer apartado son las constitutivas del catálogo de los objetos que se deben proteger.

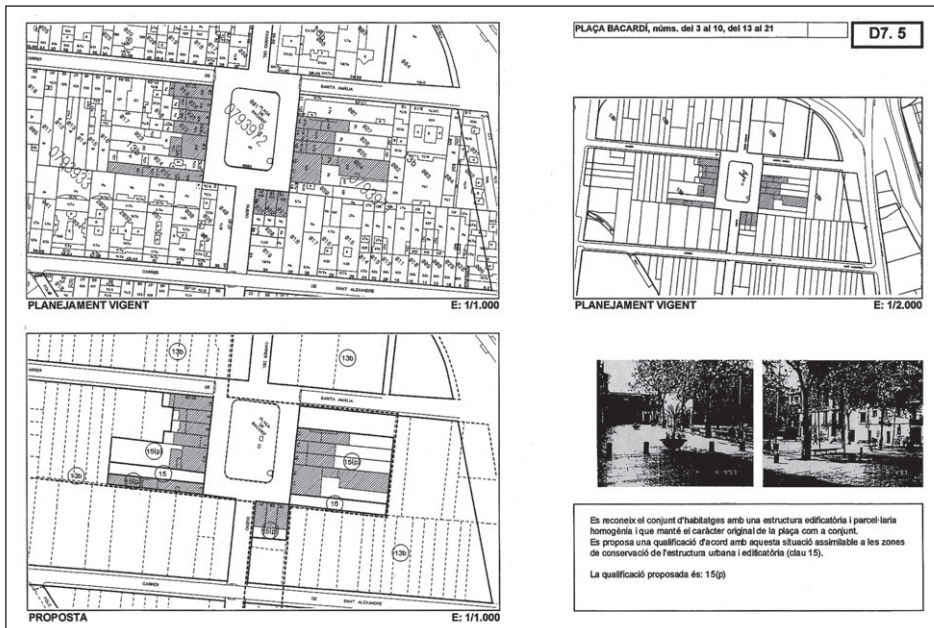
En los demás apartados, se establecen los términos concretos de la protección propuesta.

Los elementos, edificios, espacios y conjuntos a proteger pueden ser, en determinados casos, objetos aislados, pero en otros están intensamente implicados con su entorno urbano o rural, y, en todo caso, lo están con la evolución histórica de la ciudad. Por esta razón, las medidas de protección tienen que trascender, a menudo, el específico objeto de la misma. Asimismo, habrá que concebir la *propuesta de protección* no como una lista de elementos, sino como *la expresión del tejido patrimonial colectivo de la ciudad*. La selección de los elementos a proteger, dando valor a las pautas y no tan solo a las singularidades, y la definición de medidas de protección coherentes e inclusivistas respecto a los entornos, contribuirán a este objetivo.

Cabe subrayar la necesidad de una plena coherencia entre la ordenación urbanística básica –que determina los espacios libres y los edificados– y la normativa de protección del patrimonio cultural. La ordenación urbanística del plan municipal y de los planes parciales y de mejora urbana otorga, a los solares y a los edificios, unos derechos edificatorios que no deberían ser contradictorios con las limitaciones que requiere la protección de los espacios y edificios.

Por tanto, las medidas de protección tienen que estar integradas en grado suficiente en la ordenación urbanística básica. Por este motivo, la elaboración de un plan especial de protección puede motivar, en determinados casos, ajustes necesarios en la ordenación general.

Mediante un plan especial, se ajustan las normas de edificación de la zona a los objetivos de conservación de las características del tejido construido. Sector de la plaza de Bacardí. Barcelona, 1999.



Asimismo, en los procesos de revisión del planeamiento general, en los municipios donde no se haya elaborado un plan especial de protección del patrimonio, sería conveniente que el propio plan de ordenación urbanística municipal fuera capaz de aproximarse a la definición de un catálogo de los elementos y áreas a proteger, y a la definición de unos entornos implicados en el objetivo protector, para darles un tratamiento zonal –en especial, en lo que concierne a la edificabilidad– coherente con las limitaciones que, previsiblemente, establecería un plan especial de protección del patrimonio.

De acuerdo con este criterio, la LC05/10 establece como un documento integrante de los planes de ordenación urbanística municipal el catálogo de bienes a proteger.

Los planes especiales y directores urbanísticos de infraestructuras

El planeamiento especial de las infraestructuras puede abordarse mediante planes especiales propiamente dichos o, de acuerdo con la LC05/10, mediante planes directores urbanísticos que tengan por objeto específico la concreción y la delimitación de las reservas de suelo para las infraestructuras.

Los planes especiales pueden tener ámbito municipal o plurimunicipal, mientras que los planes directores operan siempre en ámbitos supramunicipales. Con el diferente grado de precisión que puede derivarse del tamaño del ámbito, unos y otros pueden tener las siguientes finalidades, con relación a las infraestructuras:

- Delimitación (reserva/calificación) del suelo necesario
- Características (urbanísticas) de la infraestructura
- Condiciones de integración de la infraestructura en la ordenación urbanística



En todo caso, cabe destacar que el planeamiento urbanístico especial de las infraestructuras está muy condicionado por la complejidad técnica y competencial de estas. Las infraestructuras son de naturaleza física muy diversa; tienen un elevado componente tecnológico, a menudo en continua evolución, y se desarrollan por diferentes operadores públicos y también privados. Por ello, no se puede confiar plenamente en la fiabilidad de las previsiones del planeamiento espacial comprensivo, ni tampoco en sus concreciones de ordenación física. Los planes especiales y directores permiten definir propuestas de implantación de infraestructuras concretas en un momento específico, con conocimiento de sus objetivos y de su trascendencia física. Son, por tanto, capaces de determinar las áreas que quedan afectadas por la implantación y establecer las condiciones en que se debe producir esta, sin que se deba excluir la posibilidad de variaciones motivadas por los requerimientos técnicos del proyecto de construcción.



El Plan especial de la Ronda de Dalt, construida por el Ministerio de Obras Públicas, en Santa Coloma de Gramenet, 1985, fue un instrumento clave para conseguir un tratamiento urbano esmerado de este tramo.





Ciertamente, los proyectos de construcción de las infraestructuras, ya sean una autopista o una depuradora, son, por su grado de concreción, el documento técnico que con mayor precisión expresa las características de las construcciones e instalaciones que deben realizarse, así como el suelo que es necesario ocupar. Conviene recordar que las legislaciones sectoriales –por ejemplo, la de carreteras– permiten actuar directamente en el territorio, sin necesidad de planes especiales e, incluso, al margen del planeamiento urbanístico existente. A tal efecto, los mencionados proyectos tienen una tramitación, con la correspondiente exposición al público, similar a la de los planes urbanísticos.

Por estos motivos, los planes especiales de infraestructuras no han sido un instrumento de mucha utilización y no se ha llegado a consolidar una metodología de su elaboración y contenido. Sin embargo, este tipo de planes tiene un cometido importante a realizar, que es asegurar la correcta inserción urbana o territorial de la infraestructura, estableciendo determinaciones de ordenación de su forma física con relación a los tejidos urbanos y las áreas rurales que se afectan.

Entre los planes especiales y directores de infraestructuras, se pueden diferenciar como grupo específico los de vialidad, en tanto que el espacio viario es un integrante fundamental de las tramas urbanas y del orden territorial. Asimismo, en la temática viaria, la tecnología básica está bastante consolidada y es suficientemente conocida para que la definición de su forma pueda ser tratada con conocimiento de causa, desde la óptica urbanística.

Sin embargo, hay que tener presente, en cualquier caso, la exigencia de un diálogo intenso con el proyecto específico de la infraestructura, que será aún más necesario cuando se trate de infraestructuras más especializadas y con tecnologías en continua evolución, como son:

- Las de *transporte*: ferrocarril, puertos, aeropuertos, etc.
- Las *hidráulicas*: agua potable, riego, saneamiento, etc.
- Las *ambientales*: tratamiento de residuos, vertederos, etc.
- Las *energéticas*: gas, electricidad, etc.
- Las de *telecomunicaciones*: telefonía, cable, etc.

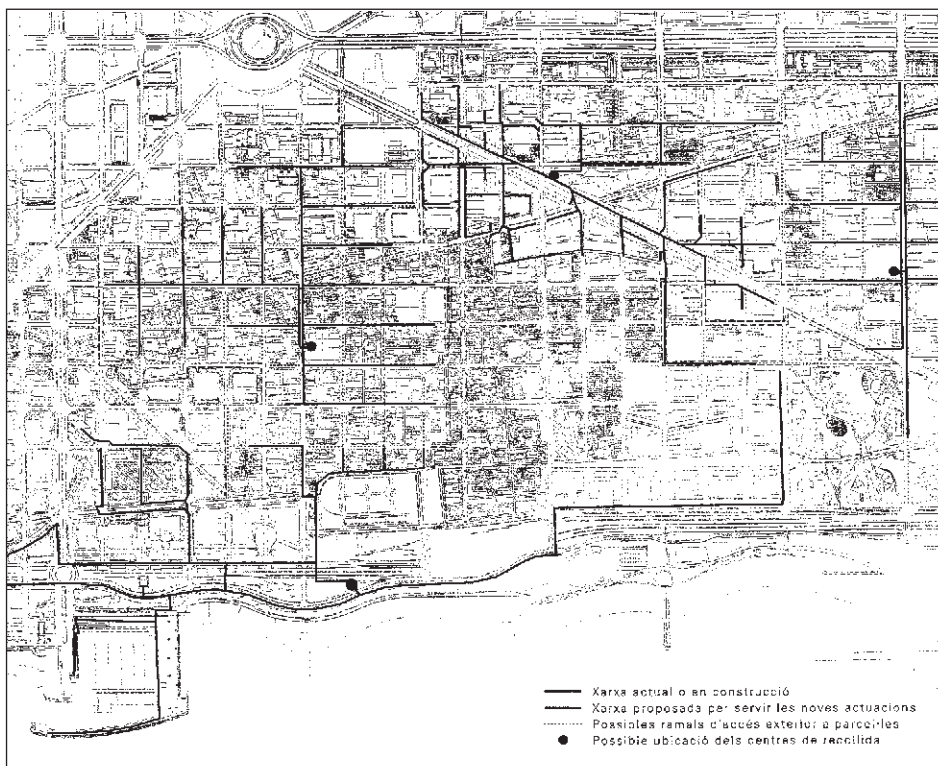
En todo caso, los planes urbanísticos de los elementos de estas infraestructuras tendrán los cometidos siguientes:

- Ordenar el entorno inmediato –urbano o rural– de estas instalaciones para *minimizar* sus posibles *efectos negativos sobre el espacio y los demás usos del suelo*.
- Establecer condiciones –alturas, texturas, vallados, arbolado, etc.– para que la infraestructura tenga una buena –o, como mínimo, aceptable– *integración en el paisaje* –urbano o rural.
- Regular los *volúmenes edificables* que comporte la infraestructura y los *usos complementarios* a qué pueda destinarse.

Este último aspecto tiene una importancia creciente en los espacios de las infraestructuras de comunicaciones –ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc.–, en los



cuales se suelen prever diversos tipos de usos urbanos –hoteleros, comerciales, etc.–, ya sea al servicio de los viajeros o para aprovechar el valor comercial que un flujo de personas de paso da al lugar.



El planeamiento especial es también un instrumento adecuado para prever, en tramas urbanas existentes, nuevas infraestructuras que deban ir asociadas a procesos de transformación urbanística. Plan especial de infraestructuras del Poblenou, 2000.

Los planes especiales de equipamientos

Los planes especiales de equipamientos pueden tener dos finalidades:

- a) Determinar las *piezas de suelo que han de destinarse a un determinado tipo de equipamiento* en un área territorial. Por ejemplo, el plan especial de equipamiento escolar de un municipio, o el plan especial de equipamiento deportivo de un distrito.
- b) Determinar el *destino específico de una pieza de suelo* calificada como equipamiento por el planeamiento.

Ambos tipos de plan especial suelen establecer, además, las condiciones de edificación de los solares –o del solar– objeto del plan. Sin embargo, en el caso de un plan de equipamiento de un área urbana que pueda comprender solares en diferentes situaciones, se pueden separar las determinaciones en diversos planes especiales, uno de alcance global que determina las piezas que se adscriben al tipo de equipamiento de que se trate y otros que establecerán las condiciones de ordenación específicas de cada solar.



La utilización de planes especiales de equipamiento suele ser obligada cuando el planeamiento –general, parcial o de mejora urbana– adscribe piezas de suelo al uso genérico de equipamiento. Estas piezas constituyen reservas de suelo que, en su momento, se deberán destinar a equipamientos concretos.

Está bastante claro el sentido que tiene utilizar el instrumento del plan especial para regular la distribución de un determinado tipo de equipamiento en un área. Se debe hacer un estudio de las necesidades existentes y previsibles, así como realizar una evaluación cruzada de necesidades y disponibilidades de suelo. Finalmente, habrá que seleccionar las áreas de suelo que se deben destinar a la satisfacción de las necesidades en la proporción que se considere adecuada, en función del suelo y de los medios disponibles. Es, por tanto, un trabajo de una cierta complejidad, que conduce además a una toma de decisiones que tiene una indudable trascendencia social. No hay que olvidar que, por más reservas de suelo que el planeamiento haga, estas en conjunto raramente serán suficientes para cubrir las necesidades teóricas de la población en todos los tipos de equipamiento necesario. Por tanto, determinadas opciones de destino son, inevitablemente, en detrimento de otras. Como se comprende, corresponde al ámbito de las decisiones políticas administrar el déficit de equipamientos, y el plan especial, con los pasos y las aprobaciones que requiere su tramitación, es un buen instrumento para dar transparencia y rigor a estas decisiones.

El Plan especial del comercio alimentario de Barcelona, 1986, regulaba, en el ámbito del municipio, la implantación de establecimientos de este tipo, delimitando áreas para la creación de nuevas polaridades comerciales.





En otros casos, el plan especial de equipamientos se limita a definir el uso y a regular su implantación en una pieza concreta de suelo. Can Fabra, 1998. Barcelona.

La normal insuficiencia de reservas de suelo en el planeamiento para satisfacer todas las demandas de equipamiento posibles parece que reclamaría la elaboración de un plan especial de equipamientos de todo el municipio, en el cual las decisiones de asignación de destino concreto a las piezas de suelo se hiciese con suficiente conocimiento de las demandas de otros tipos de equipamientos que hay o habrá. Ciertamente, no se deben perder de vista las demás necesidades cuando se quiere hacer un plan para satisfacer una de ellas, pero en áreas urbanas de un cierto nivel de complejidad es muy difícil resolver la asignación de suelo para todos los equipamientos necesarios en un único instrumento de plan especial. En estas áreas, es más adecuado operar con planes especiales asociados a programas temporales de ejecución de equipamientos, elaborados con sentido de la proporción en relación con las demás demandas, y mantener un cierto margen de reservas sin asignación. Esta forma de operar es más coherente, asimismo, con la evolución cambiante de las necesidades en función de los comportamientos sociales y de la composición de la población.

Mantener la necesaria coherencia entre decisiones de destino, parciales o particularizadas, y un sentido de previsión en lo referente al conjunto de las reservas aconseja realizar un seguimiento lo más preciso posible de:

- Los equipamientos existentes en la ciudad.
- Las necesidades de los ciudadanos, en especial las no satisfechas.
- Las reservas de suelo calificado: estado, titularidad, características, etc.

El conocimiento de la situación de estas variables constituirá la información y la base de la argumentación de todos los tipos de planes de asignación de uso



de equipamiento. En el cruce de necesidades y reservas, se debe tener presente el distinto grado de demanda de suelo que tienen los equipamientos que necesitan espacios abiertos –escolares, deportivos, etc.–, por comparación a aquellos que pueden desarrollarse en edificios más intensivos –administrativos, culturales, etc.

Asimismo, la regulación de las *condiciones de edificación de los equipamientos*, que también deben hacer los planes especiales, ha de tener en cuenta, por una parte, los requerimientos funcionales del tipo de equipamiento y, por otra, las condiciones morfológicas del tejido urbano donde ha de emplazarse.

Los equipamientos son piezas singulares de la ciudad, pero su inserción en el tejido debe ser coherente con las características del mismo, sin perjuicio de los acentos formales que sean oportunos para subrayar su presencia. Obviamente, esta coherencia comporta que no todas las tramas son aptas para acoger todos los equipamientos y que, en función del grano de los tejidos urbanos, a mayores exigencias de tamaño y autonomía formal corresponden localizaciones menos centrales.

La ordenación de detalle

Los estudios de detalle definidos en la L75 y recogidos en las leyes urbanísticas posteriores, aunque no en las de Cataluña desde 2002, son un instrumento con un limitado alcance propositivo, pero que ha sido bastante utilizado porque permite completar algunos aspectos de la ordenación o abordar problemas de ajuste de las determinaciones, previamente a su materialización mediante los proyectos de obra pública o de edificación.

La LC05/10 no incorpora los estudios de detalle en su instrumental urbanístico; sin embargo, estos continuarán existiendo durante un tiempo en Cataluña porque están previstos en algunos planes anteriores al año 2002 –fecha de la primera versión de la ley– y aún no revisados. En cualquier caso, las finalidades de los estudios de detalle se pueden considerar plenamente vigentes, si bien la LC05/10 las vehicula a través de otros instrumentos.

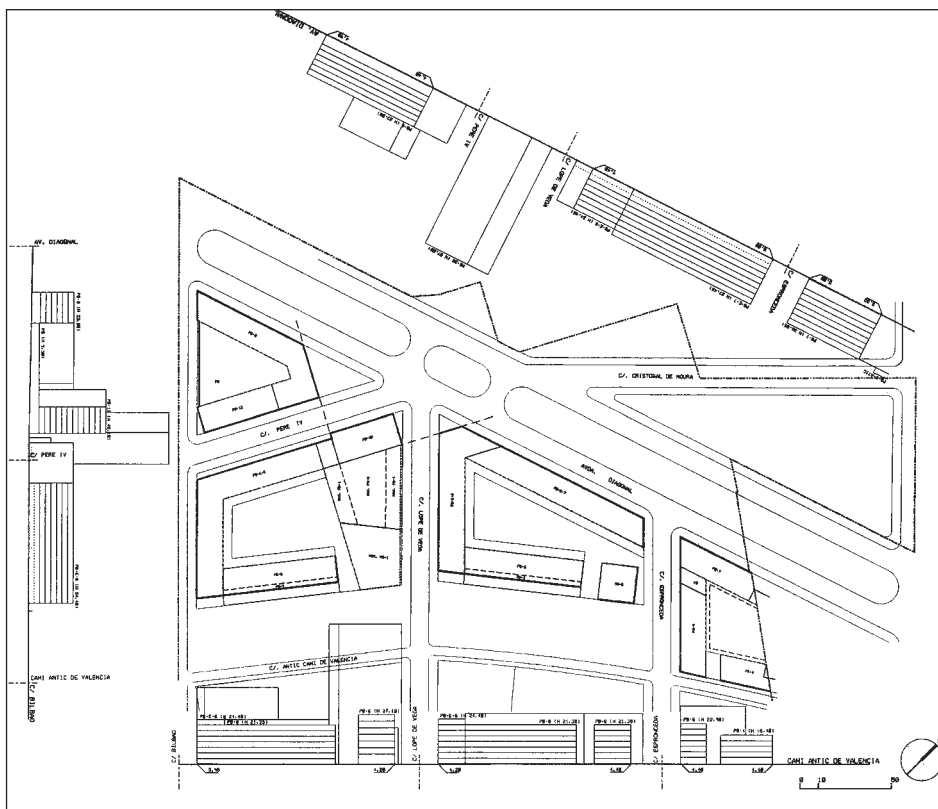
Dos son los aspectos específicos que podían ser precisados por los estudios de detalle: las *alineaciones* y la *ordenación de volúmenes*.

Observamos que, en ambos casos, se trata de determinaciones que se refieren exclusivamente a las formas físicas propuestas por la ordenación. Los estudios de detalle no podían introducir o motivar variaciones en la edificabilidad establecida por los planes, ni en la superficie destinada por los mismos a espacios libres. Tampoco podían introducir variaciones en los usos autorizados o prohibidos por el planeamiento, si bien podían distribuirlos en los diversos volúmenes de la ordenación.

Las precisiones, los ajustes y los complementos que hacían los estudios de detalle se podían referir a las determinaciones de los instrumentos de ordenación general, de los planes parciales, de los planes de mejora urbana y también de algunos planes especiales.



La ordenación de detalle puede estar prevista en el planeamiento, o plantearse como necesaria en el momento del proyecto de obra pública o edificación, a la vista de la insuficiencia de algunas determinaciones del plan.



Estudio de detalle de definición de la volumetría de la edificación en el cruce de la calle de Pere IV con la avenida Diagonal, de Barcelona, 1998. Este espacio tenía ya una volumetría definida por el PERI Diagonal-Poblenou. El estudio de detalle elabora una ordenación más afinada a partir de la del PERI. Cabe añadir que el desarrollo de los proyectos de arquitectura motivó nuevos ajustes de los volúmenes mediante nuevos estudios de detalle.

Como casos previstos por el planeamiento, podríamos mencionar la *fijación de alineaciones* de viales secundarios señalados de forma imprecisa por el plan general, cuando este solo determina, por ejemplo, la anchura y un trazado aproximado. O, en relación con *la ordenación de volúmenes*, la previsión de manzanas de suelo privado en planes parciales con señalamiento de la edificabilidad y de la proporción de espacio libre, en las cuales se deja para un momento posterior la definición de los volúmenes de edificación. En este caso, el instrumento de ordenación de detalle tiene dos finalidades: definir diversos volúmenes de edificación que pueden ser objeto de proyectos de edificación independientes y proporcionar, mediante la tramitación y aprobación de la ordenación de detalle, una estabilidad urbanística a la configuración de volúmenes y espacios libres, de manera que cada elemento del conjunto podrá ser sustituido, en el futuro, por otro que cumpla las condiciones establecidas en el instrumento urbanístico de detalle, con independencia de lo que suceda con el resto de la manzana. Si no se redacta y aprueba un instrumento urbanístico de detalle, la configuración de la manzana se tiene que abordar mediante un único proyecto de edificación, el cual queda como único referente del conjunto, limitando la flexibilidad de su evolución futura y de la posible sustitución de los volúmenes edificados.



Los casos de ordenación de detalle no previstos por el planeamiento en lo que se refiere a alineaciones pueden estar motivados por la necesidad de resolver imprecisiones o contradicciones menores que se deban aclarar previamente a la redacción de los proyectos de obra. Las ordenaciones de volúmenes no previstas suelen tener por objeto resolver incongruencias volumétricas entre parcelas colindantes, o mejorar la solución arquitectónica de los edificios que deban construirse en parcelas de una cierta complejidad o importancia en el conjunto urbano. Estas ordenaciones de detalle, derivadas siempre de proyectos arquitectónicos, definen alternativas volumétricas a la que resultaría de la aplicación estricta de la normativa del sistema de ordenación de la edificación que corresponda. Por tanto, la aceptación de la solución propuesta por el instrumento de detalle requiere que los aspectos normativos que este no observa estrictamente no sean sustanciales. Para evitar conflictos en estas interpretaciones, es conveniente que el planeamiento haga una previsión genérica de admisión de las alternativas de ordenación de detalle que, sin aumentar el aprovechamiento ni causar perjuicio a las parcelas vecinas, puedan mejorar en aspectos concretos la ordenación de los edificios.

En Cataluña, las ordenaciones de detalle que sean necesarias se deben realizar mediante alguna de las figuras de planeamiento que prevé la LC05/10; en concreto, y en función de las circunstancias de cada caso, los planes parciales, los planes de mejora urbana o los planes especiales, o mediante la modificación del plan parcial o del plan de mejora urbana, cuando se trate de elementos o aspectos de un sector con plan ya aprobado. El legislador no consideró necesario mantener el estudio de detalle como instrumento específico, dado que otras figuras están facultadas para realizar las finalidades del mismo, y el trámite, un poco más largo, que comportan, queda compensado por la ampliación de las competencias de aprobación del planeamiento derivado que la ley reconoce a los ayuntamientos cuando hayan adaptado el plan municipal al nuevo marco legal.

Los proyectos de edificación, de urbanización y de obras ordinarias

El último paso en la determinación de la ordenación urbanística es la redacción de los proyectos constructivos de los espacios libres y de los edificios que se han de levantar a los espacios parcelados.

Los proyectos de edificación serán redactados por diversos operadores –públicos o, mayoritariamente, privados–, en un proceso relativamente fraccionario en el que el ayuntamiento tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las condiciones establecidas por la ordenación urbanística, otorgando la correspondiente licencia de edificación a los proyectos que las cumplan y denegándola a los que las incumplan. En este procedimiento reglado, que impide consideraciones al margen de las normativas vigentes en la evaluación de los proyectos, el ayuntamiento debería procurar también que la arquitectura de los edificios fuera de la mejor calidad posible. Se trata de una tarea difícil, tanto por el componente subjetivo que inevitablemente tiene la valoración de los proyectos arquitectónicos, como porque no hay instrumentos adecuados para denegar la licencia a los proyectos de baja calidad arquitectónica si estos cumplen las condiciones establecidas por la ordenación urbanística. Por este motivo, debe ser esta la que



aporte argumentos y herramientas para gestionar la edificación en favor de la buena arquitectura, en la medida que sea posible.

Los proyectos de los espacios libres –calles, plazas, parques, etc.– son, en cambio, proyectos de plena responsabilidad pública que el ayuntamiento ha de redactar directamente o, cuando menos, establecer sus pautas y condiciones con el grado de precisión y el lenguaje expresivo que considere oportunos.

Los proyectos de los espacios libres han de ajustarse a la configuración y a las características que haya establecido el planeamiento, a las cuales aportarán el enriquecimiento formal que resulta de un estudio a una escala de mayor detalle y de la elección de los elementos concretos de su materialización: pavimentos, arbolado, farolas, mobiliario urbano, etc. De hecho, y salvo planes –poco aconsejables– muy detallados con pretensión de condicionar el tratamiento de los espacios públicos, el planeamiento suele establecer como determinaciones vinculantes únicamente su configuración básica –planta y rasantes– y, si conviene, las secciones mínimas de los espacios para peatones y las superficies mínimas que deben tener las áreas arboladas y ajardinadas. El resto de determinaciones –y, en concreto, las formalizaciones de los dominios viario, cívico o verde–, tienen a menudo un valor indicativo, que expresa un punto de partida y una intención, pero sobre los cuales el proyecto de obra suele disponer de un considerable margen de juego. Como puede suponerse, el margen será relativamente pequeño en la red de calles, pero puede ser mucho mayor en vías primarias, paseos, plazas y parques.

La legislación ha diferenciado dos tipos de proyectos para construir la red de espacios libres: los *proyectos de urbanización* y los *proyectos de obras ordinarias*. Los primeros han sido definidos por la legislación urbanística desde la L56, mientras que los segundos lo han sido por la legislación de régimen local, que regula de manera general la actividad de los ayuntamientos.

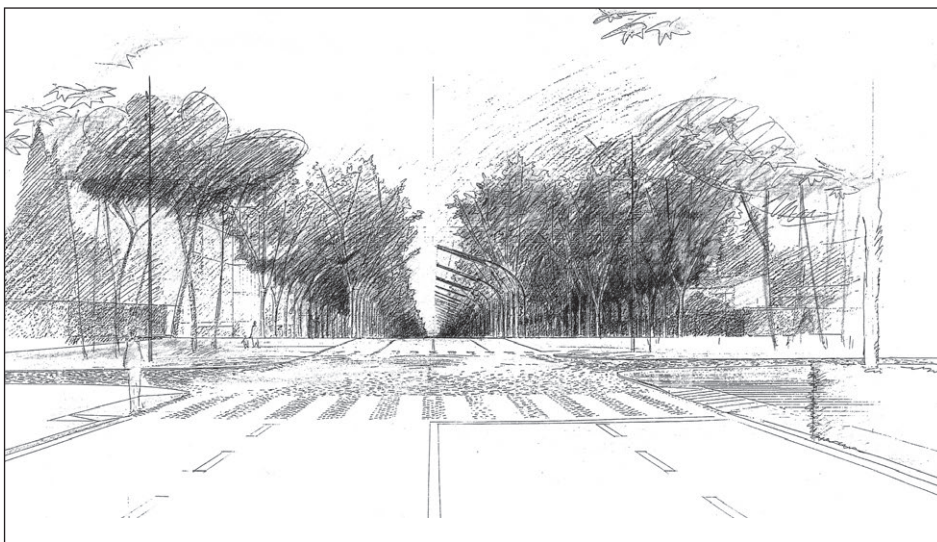
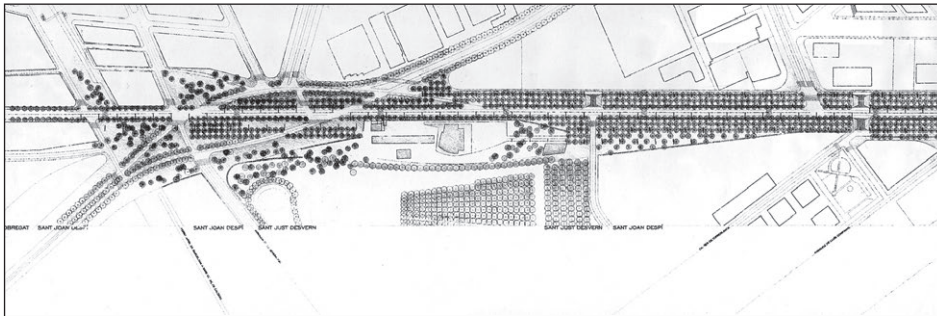
Ambos tipos de proyectos tienen una tramitación parecida –con la previsión de un período de información pública–, pero con diferencias que resultan de sus diferentes textos legales de origen.

El *proyecto de urbanización* tiene por objeto desarrollar la urbanización integral de un área, abarcando todos sus elementos y servicios: pavimentaciones de los diversos suelos según su destino, red de agua potable, de riego y contra-incendios, red de alcantarillado, red de distribución de energía eléctrica, red de alumbrado público, redes de las telecomunicaciones, red de gas, jardinería y arbolado.

El proyecto de urbanización tiene su expresión más clara en la transformación de espacio rural a urbano mediante el desarrollo de un plan parcial en suelo urbanizable. También es un instrumento adecuado para los sectores de mejora urbana en suelo urbano cuando aquella comporta una transformación radical de la ordenación del suelo. En ambos casos, hay que dotar el espacio de una urbanización completa de acuerdo con la nueva ordenación. Por eso, el proyecto de urbanización se entiende siempre como un instrumento que corresponde a una unidad de actuación o polígono de un plan –parcial o de mejora urbana– concreto.



Propuesta de adecuación urbana de un tramo de la carretera N-340 en Esplugues de Llobregat y Sant Just Desvern, que se ejecutaría mediante un proyecto de obra ordinaria.



La LC05/10 distingue entre obras de urbanización básica y de urbanización complementaria. La urbanización básica comprende el saneamiento, el nivelado y la compactación del espacio viario, y las redes de suministro y distribución de agua, de energía eléctrica y de conexión a las redes de telecomunicaciones. El proyecto de urbanización de un sector o polígono tiene que comprender, como mínimo, todas las obras de urbanización básica. Las obras de urbanización complementaria –pavimentación, alumbrado, jardinería, mobiliario urbano...– pueden ser constitutivas de otros proyectos complementarios de urbanización o de proyectos de obra ordinaria.

El contenido de los proyectos de obra ordinaria es, en principio, totalmente abierto. Se puede tratar del proyecto integral de un elemento de la red de espacios libres –paseo, plaza, etc.– o de un proyecto limitado a determinados aspectos de un espacio o una red de espacios –pavimentación, alumbrado, etc. Asimismo, quedan también comprendidas en el concepto de obra ordinaria las de reparación y mantenimiento de los espacios públicos.

Los proyectos de obra ordinaria son, por tanto, el instrumento adecuado para las intervenciones en la red de espacios libres del suelo urbano consolidado, así como en los caminos y otros elementos públicos del suelo no urbanizable.



Las acciones de renovación y mejora de los espacios públicos urbanos, y la creación de nuevos elementos dentro de esta red, como las que han realizado la mayoría de los ayuntamientos de Cataluña desde 1980, se han llevado a cabo mediante proyectos de obra ordinaria.

Sin embargo, conviene hacer una consideración respecto al contenido de estos proyectos para propiciar resultados de calidad en la renovación de los espacios públicos urbanos. La desagregación de las intervenciones de mejora de los espacios en diversos proyectos aditivos –pavimentación, alumbrado, jardinería, mobiliario, etc.–, redactados por diferentes especialistas, ha sido probablemente la causa principal de la falta de carácter y de la vulgaridad de muchos de nuestros espacios públicos. Una aportación metodológica importante del urbanismo de los ayuntamientos democráticos en los años ochenta, y en especial del de Barcelona, fue la concepción del proyecto de los espacios públicos como un proceso creativo integrador de las diversas técnicas que han de participar en el mismo. Los resultados avalan esta línea de acción. Los espacios públicos, como los edificios, conviene que sean también proyectos de autor, con la ventaja –y la responsabilidad– de que en los espacios públicos el ayuntamiento puede ejercer un control directo de la calidad de su arquitectura.

→ 9



... [las] ordenanzas que se llaman municipales [...] no extienden su fuerza obligatoria más allá del recinto urbano, y no alcanzan a la campiña rural, que es donde los suburbios van formándose lentamente sin que la administración municipal ni la general del Estado paren mientes en ello.

Ildefonso Cerdà

Hoy no hay [...] ninguna duda de que sería posible establecer un límite, algún cinturón de parques o terreno agrícola hasta el que podría extenderse ininterrumpidamente una ciudad, y sería cuando menos deseable asegurar ese límite.

Raymond Unwin



El suelo no urbanizable y la preservación del espacio rural

El suelo rural en el territorio

El territorio antropizado se configura según una peculiar dialéctica urbano–rural que, en función de la geografía física y de las pautas culturales, da lugar a diversos modelos de relación entre las ciudades y su entorno no urbanizado. Está bastante claro que, en cualquier modelo, el espacio rural es un componente fundamental de la estructura territorial. Asimismo, y en tanto que en las áreas urbanas vive la gran mayoría de la población, la valoración del espacio rural que se hace desde el medio urbano es determinante para su porvenir.

Las actitudes desde el espacio urbano hacia el entorno rural han experimentado una considerable variación a lo largo de los años; la posibilidad de los ciudadanos de desplazarse por el territorio ha comportado el descubrimiento y la valoración de sus cualidades y, a la vez, ha propiciado la erosión y la degradación de considerables extensiones del mismo.

Diversos son los papeles que el espacio rural ha tenido en relación con las necesidades de la población urbana. Dos de ellos, en cierta manera, los ha tenido siempre; son el de *proveedor de espacio para el crecimiento de las áreas urbanas* y el de *proveedor de productos primarios*: agrícolas, forestales, ganaderos, mineros, etc. El primero de estos papeles comporta, lógicamente, su desaparición como espacio rural, mientras que el segundo ha sido su papel básico a lo largo de siglos. Cabe señalar, no obstante, que en un contexto de mercado global como el actual, el papel de proveedor de productos primarios para una población relativamente próxima ha perdido importancia en muchos lugares. Lamentablemente, este hecho no es positivo para su mantenimiento como territorio culturizado.

Con relación a la provisión de espacio para el crecimiento, cabe mencionar la ideología de la ciudad jardín que se desarrolló a comienzos del siglo xx, desde la cual se preconizaban formas y localizaciones que buscaban un aprovechamiento



de las cualidades ambientales del medio rural, en contraposición con la miseria y la degradación de buena parte de los tejidos urbanos. Sin embargo, por más que la ciudad jardín pretendía una buena integración en el espacio rural, comportaba inevitablemente su transformación en espacio urbano. Cabe añadir que una cierta ideología venida a menos de aquella ciudad jardín, combinada con un deseo atávico del modelo suburbano –la casita y el huerto– y con una actitud laxa de la Administración a lo largo de muchos años, han tenido la responsabilidad de una de las agresiones más importantes que ha sufrido el espacio rural: las urbanizaciones dispersas en el territorio.

Cabe señalar que, con el tiempo, han ido adquiriendo importancia otros papeles, que el espacio rural puede desarrollar desde sus propias características. Estos son proporcionar a los ciudadanos *paisaje*, *recreo* y *equilibrio ambiental*.

La valoración del paisaje rural es ya antigua. En la pintura, de forma creciente desde el siglo *xvi* hasta comienzos del *xx*, la representación del paisaje rural fue adquiriendo protagonismo en tanto que imagen de contenidos estéticos y emotivos. Desde el siglo *xix*, la creación de parques urbanos en las ciudades ha pretendido, especialmente en las primeras épocas, poner al alcance de los ciudadanos imágenes artificiales de la ruralidad. A lo largo del siglo *xx*, la mejora de los medios de transporte, y en especial el automóvil, han facilitado de forma progresiva la percepción directa del paisaje rural por los ciudadanos.

Hoy día, buena parte del paisaje rural que conocemos, que es expresión de una peculiar *síntesis entre geografía, clima y actividades humanas*, tiene problemas de supervivencia debido a la crisis de las actividades que contribuyeron a configurarlo. Por esta razón, son pertinentes acciones, tanto públicas como privadas, para su mantenimiento, y es en este sentido que se deben entender determinados aspectos de la política agraria desplegada por la Unión Europea, que van más dirigidos al mantenimiento del paisaje territorial que no al fomento de la producción agrícola o ganadera.

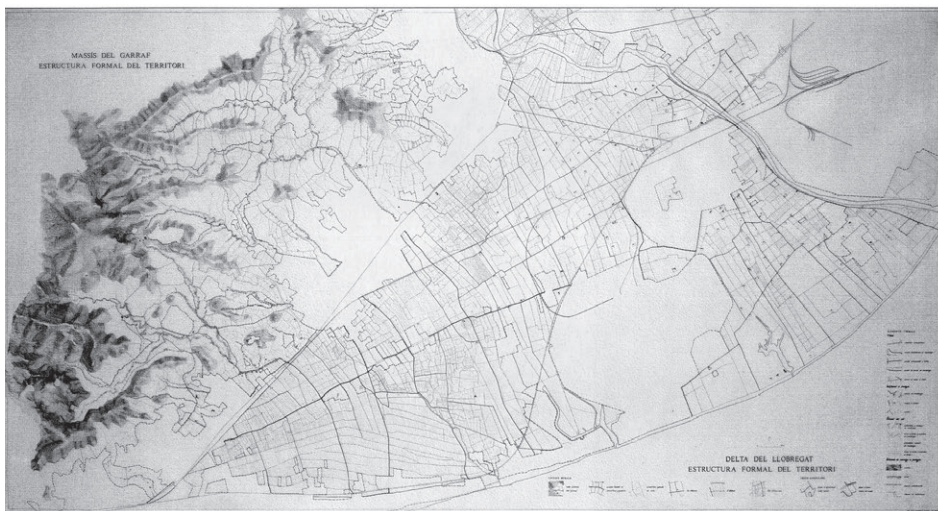
También la práctica del tiempo libre en el espacio rural es antigua. La caza como actividad recreativa tiene muchos años y el excursionismo, aunque no tantos, tiene ya bastantes. La situación actual se caracteriza por la aparición de nuevas modalidades de tiempo libre –esquí, motorismo, deportes de aventura, etc.–, así como por la intensificación y la extensión de este tipo de actividades en el territorio rural debido a las facilidades de desplazamiento alcanzadas. Por estos motivos, el recreo rural ha potenciado dos aspectos que habían sido poco relevantes:

- a) A menudo, genera conflictos con los demás papeles del territorio, e incluso entre sus propias modalidades.
- b) La intensidad de uso facilita su comercialización, de manera que algunas modalidades de tiempo libre pueden entrar en competencia económica con las actividades productivas tradicionales del territorio, aunque pueden también establecer relaciones de complementariedad con las mismas.

Más reciente es la valoración del territorio rural como *factor de equilibrio ambiental*. Una primera expresión de esta actitud fue la valoración de la naturaleza, que tiene en el medio rural un contexto propicio para su libre desarrollo. La



valoración de la naturaleza ha evolucionado desde la consideración de sus singularidades como objeto de protección, a su entendimiento como conjunto de sistemas interrelacionados y compuestos de elementos muy diversos, de modo que solamente el mantenimiento del sistema nos asegura la supervivencia de sus manifestaciones más atractivas.



Dibujo del área del delta del Llobregat y del macizo del Garraf, donde se han excluido las áreas urbanas y las ocupadas por infraestructuras. Se percibe la rica estructura formal del territorio rural.

Más recientemente aún, se ha ido entendiendo el espacio rural, además, como un componente imprescindible del equilibrio ambiental de un territorio en el cual hay áreas urbanizadas y densamente pobladas. La preservación de una proporción amplia de espacio no urbanizado es necesaria para facilitar procesos tan fundamentales para la supervivencia de las áreas urbanas como, por ejemplo, la filtración del agua de lluvia que alimenta el acuífero subáqueo, que además contribuye a evitar las escorrentías excesivas que producen inundaciones. Señalemos también su papel en la absorción del CO₂ y en la reintegración de otros residuos de la actividad urbana. Todos estos procesos deben entenderse integrados en las medidas de protección de los sistemas naturales. La conservación de los mismos es tanto una exigencia de previsión estratégica hacia un futuro siempre desconocido, como un factor que contribuye eficazmente al reequilibrio de los efectos negativos que produce la ciudad.

Por último, cabe hacer mención de otro papel que el espacio rural ha ido desempeñando de manera creciente: acoger todo tipo de instalaciones o artefactos que tienen dificultad para ser integrados en los tejidos de la ciudad. Son los que se han denominado *usos perijurbanos*, intensamente implicados con la actividad urbana pero fuera de la ciudad. Áreas deportivas, recreativas y comerciales, almacenes, parques de maquinaria o de vehículos, etc., justifican su localización exterior al área urbana por las molestias o peligros que pueden causar, o por su excesiva dimensión.

En cierta medida, eso es inevitable, pero habrá que calibrar cuidadosamente su justificación, ya que hoy este proceso, que se pone de manifiesto en el paisaje perceptible desde cualquier carretera próxima a las ciudades, constituye una amenaza grave para los demás papeles, seguramente más importantes, que tiene el espacio rural.

Vemos, pues, que la complejidad y los conflictos que se dan en el espacio rural reclaman que éste sea objeto de una ordenación rigurosa, hasta hoy insuficientemente abordada.

La delimitación del suelo no urbanizable

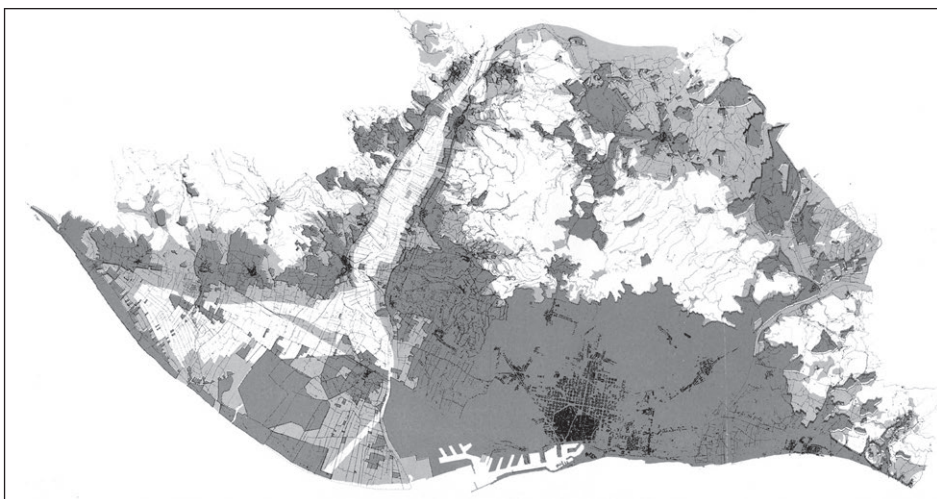
Desde la L56, toda la legislación urbanística ha establecido que los planes generales tenían que señalar claramente aquella parte del suelo del municipio que debía quedar fuera del proceso urbanizador. Ciertamente, ha habido diferentes acentos en la regulación de este aspecto; la L56 utilizaba la denominación descriptiva de «suelo rústico» para este régimen de suelo, lo cual permitió, que a veces, prosperase la interpretación de que se podían admitir actuaciones de urbanización mediante planes parciales en este tipo de suelo. Esta interpretación ha sido la responsable de buena parte de la dispersión de las urbanizaciones que aprobaron sus planes parciales entre 1956 y 1975. La L75, con el ánimo de dejar clara la no disponibilidad de este suelo para la urbanización, lo llamó “suelo no urbanizable”, denominación que se ha mantenido hasta hoy.

Suelo no urbanizable del Plan general metropolitano de Barcelona, 1976.
Negro: ocupación urbana en 1900

Gris oscuro: ocupación urbana en 1995

Gris claro: suelo urbanizable u ocupable por sistemas

Blanco: suelo no urbanizable



La L98 no varió la denominación, pero sí trató de modificar las condiciones de su delimitación exigiendo una justificación objetiva para el suelo no urbanizable, en lugar de exigirla para el urbanizable. Era un cambio muy grave, afortunadamente neutralizado posteriormente por el reconocimiento de la potestad municipal de definir el modelo de implantación urbana que desea.

Más allá de lo que digan las leyes, desde el punto de vista del proyecto de ciudad y de la ordenación del suelo del municipio se puede decir que hay dos tipos de motivos para la consideración del suelo como no urbanizable en el planeamiento: ser *inadecuados* para el desarrollo urbanístico, o ser *merecedores de protección* como suelos de naturaleza rústica.

Asimismo, podemos distinguir, en cada uno de los dos motivos, algunas razones específicas que, a efectos prácticos, nos permiten definir cuatro motivaciones básicas:



1. Inadecuación por las características propias del suelo: topografía, geología, microclima, riesgos, etc.
2. Inadecuación por su localización en relación con las áreas urbanas existentes o propuestas.
3. Protección de las actividades rurales por su valor económico productivo.
4. Protección del estado rústico del suelo por otros motivos: interés natural, paisajístico, histórico, etc.

Como es fácil de entender, en las áreas de suelo que se deben clasificar como no urbanizables se da a menudo la presencia de más de uno de estos motivos básicos.

Cabe señalar, también, que estos motivos pueden alcanzar diferente valor en las sucesivas etapas del proceso urbanístico del municipio, y por ello en las correspondientes revisiones del plan de ordenación urbanística municipal puede crecer o menguar su papel como factores de clasificación del suelo no urbanizable.

La inadecuación por características propias del suelo tiene un valor bastante permanente, que se mantendrá en las diversas etapas de desarrollo urbano, si bien a medida que aumente el grado de ocupación urbana del término municipal la mayoría de estos suelos se entenderán incluidos también en los motivos de protección señalados en el punto 4. En sentido opuesto, *bobo* darse, en casos de extrema necesidad, la conveniencia de resolver por medios técnicos, si fuese posible, el problema que impide el desarrollo urbano en un suelo que, en lo referente a los demás aspectos, reuniese unas condiciones aceptables.

La inadecuación por localización, que tiene por objeto polarizar el crecimiento en las áreas más adecuadas en función del modelo urbanístico adoptado, puede variar de una revisión a otra por el hecho de que piezas de suelo anteriormente excluidas por la lejanía de las áreas urbanas pueden, debido al crecimiento de estas, alcanzar un grado de proximidad que las haga aptas para la urbanización.

La protección de las actividades por su interés económico productivo puede dejar de ser un objetivo cuando este interés desaparece. Sin embargo, en general, no se deriva de ello una inmediata aptitud para la urbanización, ya que en muchos casos estas áreas tienen también motivos de los señalados en el punto 4 para ser protegidas.

El grupo del punto 4 incluye las motivaciones de carácter ecológico –medio físico y naturaleza– y las de carácter cultural –geografía, historia y paisaje. Estos motivos adquieren una importancia creciente en el tiempo, tanto por el aumento de la sensibilidad social como por el aumento de la ocupación urbana y periurbana del suelo, que lógicamente hacen crecer la valoración del suelo rústico restante. Cabe esperar, por tanto, que en las sucesivas revisiones del plan general se manifieste una progresiva presencia de estos criterios de protección.

Es fácil entender que, cuando el área urbana de un municipio hubiera ocupado ya todo el suelo adecuado para un crecimiento urbano racional –hay municipios



que lo han excedido claramente—, todo el suelo no urbanizable participaría del objetivo de permanencia indefinida y se *bobo* considerar, pues, protegido en su totalidad. En esta situación, *bobomos* entender que el simple hecho de no estar urbanizado comporta motivos de protección de carácter cultural y ecológico, en la medida que contribuye a la proporción de espacios agrarios o naturales que deben ser preservados en el territorio.

Lamentablemente, el ámbito del término municipal es, a menudo, insuficiente para una argumentación sólida de la inadecuación y de la protección del suelo no urbanizable que pueda neutralizar las eventuales actitudes legales y políticas, generalizadoras de las opciones de urbanización.

El suelo no urbanizable está configurado según una lógica en que son determinantes los grandes elementos geográficos y los ámbitos fisiográficos. Asimismo, los sistemas rurales se estructuran espacialmente de acuerdo con la topografía, el sustrato geológico y la irradiación solar. Ninguna de estas lógicas tiene nada que ver con la división del territorio en términos municipales, los cuales, en buena parte de Cataluña y del resto de España, son de muy pequeñas dimensiones.

Está bastante claro que, trabajando desde una óptica territorial de suficiente ámbito —pero no tan grande que haga perder la apreciación de la forma de las cosas—, se podrán tomar con mayor rigor tanto las decisiones relativas a los ámbitos de crecimiento urbano, como las correspondientes a la preservación del suelo no urbanizable.

En lo que concierne al establecimiento del ámbito del suelo adecuado para la urbanización, que comportaría el señalamiento de la planta máxima del área urbana de un municipio, convendría tomar las decisiones considerando las aptitudes del conjunto de municipios que integran un área territorial funcional. En cuanto a la definición de los suelos no urbanizables como constitutivos del sistema de espacios libres territoriales, un ámbito suficiente permite entender y argumentar la protección de áreas que tienen su interés como partes de una matriz que no es perceptible desde ámbitos más reducidos. Desde una escala de suficiente amplitud, se pueden entender los significados de cada pieza en el conjunto, y así priorizar y compatibilizar mejor los papeles que les corresponden: producción agraria o forestal, recreo, paisaje, conectividad biológica, equilibrio ambiental, etc.

El tratamiento del suelo no urbanizable a escala territorial, en ámbitos geográficamente significativos y mediante instrumentos adecuados —planes territoriales, planes directores, planes especiales, etc.—, con las habilitaciones necesarias para que puedan tener una eficacia normativa directa, es, sin duda, el camino que se debe seguir. El papel de estos instrumentos puede ser fundamental para neutralizar los efectos perversos de las condiciones de delimitación del suelo no urbanizable que preconizan las doctrinas desreguladoras, que periódicamente amenazan la posibilidad de un planeamiento racional, si bien la LC05/10 proporciona hoy nuevos argumentos de defensa. En todo caso, a partir de un ámbito de suficiente amplitud, descubriremos siempre motivos objetivables de la inadecuación o de la necesaria protección de aquel suelo que se deba delimitar como no urbanizable en el plan de ordenación urbanística municipal.



La ordenación del suelo no urbanizable en el plan municipal

Sin perjuicio de las limitaciones espaciales del término municipal para el tratamiento de este asunto, que justifican la utilización de instrumentos de ámbito mayor, la legislación urbanística ha atribuido un papel muy importante a los planes municipales en esta materia. La L75, que ha inspirado buena parte de los textos legales posteriores, calificó los planes municipales como «instrumentos de ordenación integral del territorio», los cuales, además de contener «medidas para la protección del medio ambiente», estaban facultados, en suelo no urbanizable, por «establecer las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales [...] y de las edificaciones y parajes que, por sus características especiales, lo aconsejen», «de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto». La LC05/10 matiza el alcance del plan de ordenación urbanística municipal y lo considera solamente «instrumento de ordenación urbanística integral del territorio», aunque le mantiene toda la capacidad operativa en la regulación del suelo no urbanizable.

La técnica básica para establecer diferentes tipos y grados de preservación en el suelo no urbanizable ha sido la división zonal, de acuerdo con la naturaleza del suelo y de los elementos que se querían proteger.

Además del suelo no urbanizable de régimen ordinario, cuyo único objetivo urbanístico es preservarlo de la urbanización, los planes han adoptado *diversas categorías zonales* en función de los usos que, en cada caso, se quieren priorizar, limitar o proteger: agrícola, forestal, de interés natural, de interés paisajístico, de protección fluvial, etc. Asimismo, han adoptado subdivisiones de estas categorías cuando la modulación normativa lo requería.

La zonificación permite establecer diferentes condiciones para el *desarrollo de usos propios del medio rural*, en función de los objetivos de ordenación y protección del suelo no urbanizable adoptados. Estas condiciones pueden llegar hasta la prohibición de algunas actividades que pueden ser incompatibles con los valores rurales que se propone proteger.

En cuanto a las limitaciones de actividades específicamente rurales, como las agrícolas, forestales, etc., las limitaciones urbanísticas no deben ser contradictorias con la legislación específica de estas materias, aunque pueden someterlas a ciertas restricciones por motivos de índole urbanística.

Donde los criterios urbanísticos son más determinantes es en el *régimen de las construcciones y edificaciones* que se pueden admitir en cada zonificación. Hay que destacar que las edificaciones en suelo no urbanizable tendrán que ser, en cualquier caso, pocas y suficientemente separadas. No obstante, cabe entender que la edificación aislada no es, en principio, un concepto necesariamente contradictorio con el de suelo no urbanizable, mientras que sí lo son la urbanización o, simplemente, la parcelación de tipo urbano.

Sin embargo, en la regulación de las edificaciones en suelo no urbanizable, la legislación ha establecido determinadas limitaciones y condiciones de carácter general que deben ser tenidas en cuenta.



a, global; b, detalle.
Delimitación y zonificación del suelo no urbanizable en el Plan general de ordenación de Sant Quirze del Vallès, 1999.



Un tema básico en la regulación del suelo no urbanizable son las condiciones para la autorización de nuevas viviendas familiares aisladas, que las leyes normalmente han permitido si no había peligro de formación de un núcleo de población.

La LC05/10 no admite la construcción de nuevas viviendas familiares si no van asociadas a las actividades agrarias, pero sí acepta el uso de vivienda, además de otros usos, en masías y edificaciones rurales que estén incluidas en un catálogo que, con esta finalidad, han de tener todos los municipios.



La elaboración del catálogo, que seleccione aquellas edificaciones existentes con calidad suficiente para formar parte, de manera indefinida, del suelo no urbanizable, que establezca los usos posibles y regule las adaptaciones funcionales y volumétricas admisibles, constituye un cometido básico de la ordenación urbanística municipal.

En cuanto a las nuevas construcciones, para las cuales el planeamiento debe establecer las condiciones específicas de autorización, la LC05/10 señala las siguientes:

- Las de interés público que se deban emplazar en el medio rural (equipamientos, infraestructuras, servicios técnicos...).
- Las construcciones y dependencias propias de una actividad agraria, o en general rústica, y las construcciones destinadas a viviendas o alojamientos de trabajadores temporeros asociados a la actividad.
- Las estaciones de suministro de carburantes y otros servicios en la red vial.
- Las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución y al funcionamiento de las obras públicas.
- Las construcciones de turismo rural o de campings, específicamente autorizadas por el plan, mediante un plan especial urbanístico.

Entre los parámetros que el plan general puede establecer para regular las edificaciones en suelo no urbanizable, cabe señalar los siguientes:

- *Superficie mínima de la finca* donde se puede emplazar una edificación. A este respecto, hay que recordar que, por tratarse de suelo rural, no se pueden efectuar fraccionamientos en contra de lo que establece la legislación agraria y forestal. Sin embargo, a menudo puede convenir fijar superficies mínimas superiores a las adoptadas en los diversos territorios de Cataluña para los suelos agrícolas: 3–4,5 ha en secano y 0,75–1,25 ha en regadío.
- *Distancia entre edificaciones*, por ejemplo 500 m, que puede ser un parámetro complementario del anterior. Sin embargo, la utilización de distancias puede afectar la posibilidad de edificación en parcelas ajenas que podrían tener incluso mayor superficie.
- *Techo máximo*. Es recomendable establecer un techo máximo para cada edificación admisible, y no usar edificabilidades de parcela que podría parecer que reconocen un aprovechamiento urbanístico por unidad de suelo, lo cual no corresponde al concepto de suelo no urbanizable.
- *Altura máxima* de la edificación sobre la cota natural del terreno.
- Condiciones para la *integración de la edificación en el paisaje rural*: materiales, cubiertas, vallas de la parcela, etc.



- *Disposición de la edificación respecto a los caminos existentes*, en función de la lógica dominante en la estructura del espacio rural.

La ordenación del espacio rural no debe olvidar la consideración de los elementos básicos de su estructura: caminos, canales de riego, pozos, márgenes, etc., tanto en la división zonal como en el señalamiento de las intervenciones físicas admisibles o recomendables en cada zona. Subrayemos que, si la edificación es una posibilidad que es preciso restringir y regular con mucho cuidado, la apertura de nuevos caminos debe estar también suficientemente justificada y realizarse de forma coherente con la red histórica existente.

Actividades primarias intensivas y usos periurbanos

Buena parte de los papeles que tiene el suelo no urbanizable en relación con el territorio y los ciudadanos –proveedor de paisaje, reequilibrio ambiental, recreo, etc.– padecen la grave interferencia de dos fenómenos propiciados por criterios económicos de productividad que, a menudo, no tienen en cuenta las externalidades negativas:

- La evolución de las actividades rurales primarias hacia fórmulas intensivas.
- El crecimiento de la demanda de suelo para usos periurbanos.

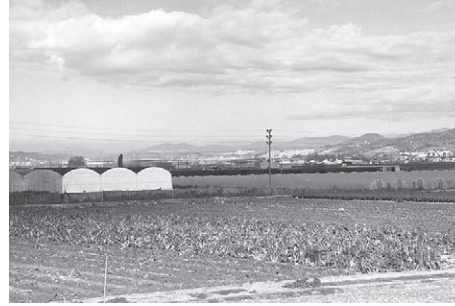
La ordenación del suelo rural debe ser consciente de estas solicitudes, pero no ha de caer en su aceptación de forma generalizada, como si fuesen resultado de una lógica inexorable.

En cuanto a las *actividades primarias*, las manifestaciones más evidentes de esta intensificación son la agricultura de invernaderos en forma masiva, en especial el sistema ligero de láminas de plástico que permite cubrir grandes extensiones de territorio, y la ganadería en granjas porcinas y avícolas.

Ambas suelen afectar gravemente el paisaje rural, ya sea por la conversión de su imagen en un *mar de plástico*, o por la lamentable calidad de muchas construcciones ganaderas. Pero, asimismo, estas prácticas suelen comportar consecuencias ambientales negativas, en el primer caso por el aumento de la escorrentía del agua de lluvia y, en el segundo, por la producción de una cantidad de residuos difícilmente reciclable.

El desarrollo de estas actividades en las áreas rurales se ha podido hacer casi siempre en tanto que entraban en el capítulo de actividades agrícolas o ganaderas propias del suelo no urbanizable, que el plan de ordenación urbanística municipal no habría sido capaz de ordenar, ya fuera por desconocimiento de la materia o por falta de competencia frente a la legislación específica.

Los *usos periurbanos* representan, asimismo, una presión creciente sobre el territorio rural. Su característica común es que se trata de usos motivados por la ciudad pero que no encuentran cabida dentro de la misma. Estos usos, que en muchos casos motivan la clasificación como suelo urbano de la pieza de suelo que ocupan, los podemos diferenciar en varios tipos:



La multiplicación de formas intensivas de los usos rurales tradicionales y, por supuesto, los usos periurbanos son un problema grave para la integridad de los ambientes rurales. La ordenación del territorio tiene aquí uno de los problemas principales a resolver.



- *Infraestructuras*: depuradoras, vertederos, aeropuertos, etc.
- *Comerciales*: centros comerciales, mobiliario, vehículos, jardinería, etc.
- *Deportivos*: circuitos de carreras, clubes deportivos, campos de golf, etc.
- *Recreativos*: discotecas, parques acuáticos o temáticos, etc.
- *Almacenes*: maquinaria, productos inflamables, caravanas, etc.
- *Recuperación*: vehículos, neumáticos, etc.

Muchos de estos usos son necesarios para el buen funcionamiento de la ciudad o responden a una demanda social que no tiene otras vías de satisfacción. Sin embargo, determinadas actividades comerciales, deportivas y recreativas están simplemente motivadas por el objetivo de promover nuevos modelos de consumo. Estos modelos, si bien por sí mismos pueden representar una aportación social y económicamente positiva, tienen costes de intrusión en el suelo rural y efectos depresivos sobre las actividades de las áreas urbanas.

La lógica de ubicación dentro del suelo rural varía de unos usos a otros, y resulta de la combinación de los factores siguientes:

- *Localización aislada.* Es determinante en aquellos usos, que por las molestias o peligros que puedan causar, han de estar necesariamente alejados de las áreas urbanas.
- *Parcela grande.* Usos que, por su tamaño, no encuentran lugar en la parcelación urbana.
- *Fachada a carretera.* Usos que buscan una buena accesibilidad y una imagen visible.
- *Precio del suelo.* Todos los usos intentan minimizar los costes de implantación. Sin embargo, este factor es más determinante en actividades de bajo valor añadido.
- *Requerimientos funcionales.* Requerimientos que sólo se dan en determinadas localizaciones. Este factor es determinante en la localización de elementos de infraestructuras, en especial si están relacionados con una red de conducciones.

La ordenación de los usos periurbanos constituye uno de los problemas más difíciles de resolver en la ordenación urbanística. En el momento de redactar el planeamiento, se pueden buscar alternativas de localización para las demandas ya formuladas o previsibles, de manera que estas minimicen su afectación a la coherencia del espacio rural. El suelo correspondiente deberá clasificarse de manera adecuada, ya sea como sistema o como zona de suelo urbano o urbanizable.

La implantación de usos periurbanos ha modificado profundamente el paisaje percible en numerosos tramos de las carreteras.



Respecto a los usos periurbanos no previstos, se deberá evaluar en cada caso si el interés de su implantación compensa los efectos negativos sobre el suelo rural. En caso afirmativo, habrá que proceder a modificar el plan de ordenación urbanística municipal con variaciones de la configuración del suelo no urbanizable. En los casos en que la disponibilidad de suelo lo permita, el plan municipal puede prever áreas para la implantación de usos periurbanos, definiendo, por ejemplo, un ámbito de suelo urbanizable. El planeamiento debería fijar las directrices básicas de ordenación de estas áreas, pero su configuración y la urbanización exigible habrían de quedar muy abiertas, dadas las diferentes naturaleza y escala que pueden tener estos usos.



En todo caso, y pese a que sean fenómenos que a menudo van más allá de las posibilidades reales de la ordenación urbanística, los planes deberían mantener una actitud de exigencia de calidad paisajística en lo que concierne a la agricultura y la ganadería intensivas, y ser decididamente restrictivos con relación a los usos periurbanos no estrictamente necesarios. Debe tenerse en cuenta que posteriormente, durante la gestión del plan, se suelen dar en estas materias más pasos atrás que no hacia adelante.

Pese a la importancia de utilizar los instrumentos de ordenación urbanística municipal para defender la integridad del territorio rural frente a los usos mencionados, está bastante claro que solo desde instrumentos de ámbito superior se pueden articular alternativas y políticas de localización bien fundamentadas y con capacidad de resistencia a las presiones del día a día.

También, y especialmente en lo relativo a las actividades agrícolas y ganaderas, es importante que la legislación sectorial y las políticas específicas ayuden a conservar la calidad del territorio y a fomentar sus otros papeles: paisaje, recreo extensivo, equilibrio ambiental, etc., entendiendo que hoy, en muchos lugares, suelen ser ya más importantes que determinadas formas de producción intensiva.

Los instrumentos de protección del espacio rural

Durante bastante tiempo, los principales instrumentos de protección del espacio rural han sido los planes de ordenación urbanística de los municipios mediante la clasificación del suelo como no urbanizable. El papel de los planes municipales continuará siendo seguramente vital en este asunto, en tanto que sean los instrumentos que tienen atribuida la facultad de clasificar el suelo. Sin embargo, tanto la insuficiencia del ámbito municipal para entender las lógicas de la configuración del espacio rural, como las dificultades que la presión desreguladora puede crear a la clasificación del suelo según criterios de racionalidad, aconsejan intensificar el uso de los demás instrumentos que pueden actuar positivamente en la protección del espacio no urbanizable.

En primer lugar, y entre los instrumentos urbanísticos, hay que hacer mención de los planes especiales. Ya la L56 decía que el planeamiento especial puede «afectar, con fines de protección, huertos, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración». La legislación posterior ha mantenido este criterio.

Los planes especiales en suelo no urbanizable permiten, por tanto, proponer medidas de protección más afinadas que las que haya podido establecer el plan de ordenación urbanística municipal, ya que su complejidad temática habría dificultado la atención a los problemas específicos del espacio rural.

Los planes especiales, cuando se redactan en desarrollo de un plan municipal, tienen lógicamente las mismas limitaciones de ámbito y de régimen del suelo que éste. No obstante, los planes especiales *bobon* comprender también el suelo no urbanizable de un grupo de municipios si se promoviera de manera mancomunada por los ayuntamientos o por una administración de ámbito superior con



competencias urbanísticas. En este caso, el área rural comprendida por el plan especial puede tener suficiente sentido geográfico, y de su ordenación especial se *bobon* derivar, además de unas medidas de protección coherentes con la naturaleza del espacio, argumentos para enmendar, si es preciso, la delimitación de suelo propuesta por los planes generales municipales.

En esta línea, los planes especiales se han utilizado para la delimitación y la ordenación de áreas de especial protección, como son los casos del parque de la sierra de Collserola, promovido por la extinguida Corporación Metropolitana de Barcelona, o de diversos parques (Garraf, Montseny, etc.), promovidos por la Diputación de Barcelona.

En segundo lugar, es preciso hablar de los instrumentos concebidos para la ordenación de ámbitos mayores que el municipio. Si bien entre las figuras de carácter urbanístico es posible la redacción de planes de ordenación urbanística plurimunicipales, la experiencia nos muestra que es altamente improbable que eso se dé, por lo que habrá que recurrir a instrumentos de escala específicamente supramunicipal cuyas determinaciones vinculan a los planes municipales.

La L75 creó un instrumento de este tipo –el plan director de coordinación–, muy poco utilizado, que la LC05/10 ha convertido en un instrumento con más capacidad propositiva –el plan director urbanístico–, el cual se viene utilizando con más frecuencia en los últimos años. Por otra parte, la legislación territorial de Cataluña a partir de 1983 ha creado los planes territoriales parciales, los planes directores territoriales y los planes territoriales sectoriales. Los dos primeros, con un alcance territorial general, si bien con ámbitos mayores y con menor precisión espacial que los planes directores urbanísticos, mientras que los planes territoriales sectoriales los podemos entender también como planes especiales cuyo ámbito es toda Cataluña.

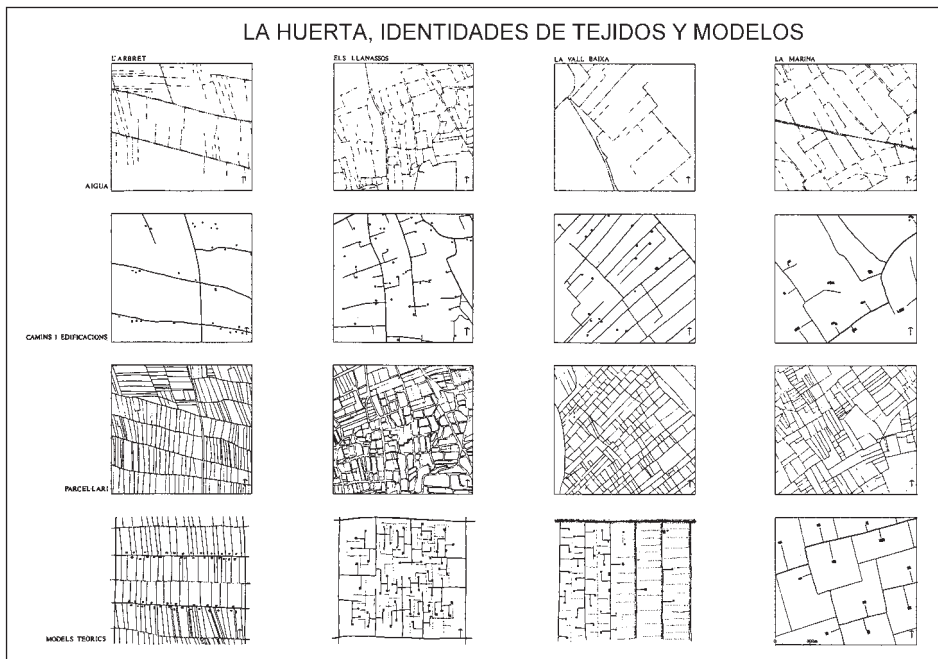
Todos estos instrumentos pueden ser de gran ayuda en la preservación y mejora del espacio rural. Los planes directores o los planes territoriales parciales pueden referirse a ámbitos geográficamente significativos, en los cuales la ordenación y las medidas de protección del espacio rural puedan alcanzar un rigor y una coherencia con el territorio suficientemente fundamentados. De hecho, un objetivo importante de estos planes es ocuparse de lo que no han podido abordar con suficiente criterio los planes de ordenación urbanística de los municipios. Es evidente que estos se centran en la ordenación del espacio urbano y de sus necesidades de crecimiento; pero, pese a la mejor voluntad, la ordenación del espacio rural solo se puede limitar a la fracción casual del mismo que queda, en cada caso, dentro del término municipal.

Los *planes directores* o los *territoriales parciales* deben centrar su atención en este déficit de ordenación. De hecho, en los lugares con una alta densidad de ordenación urbanística, los cometidos básicos de estos planes deberían ser la *racionalización de las infraestructuras territoriales*, la *ordenación de las opciones de extensión de las áreas urbanas* y la *preservación y mejora del espacio rural*. Es conveniente que, en las materias de infraestructuras y espacio rural, los planes de escala territorial como los mencionados se entiendan como vinculantes de forma directa para todo tipo de proyectos y planes que hayan de desarrollar-



se, sin necesidad de concreción de sus determinaciones a través de planes de menor ámbito. Las medidas de protección del suelo rural propuestas desde la escala adecuada deben adquirir, inmediatamente, toda la eficacia posible.

Los *planes territoriales sectoriales* también pueden contribuir a la protección del espacio rural, si bien el hecho de que tengan que referirse necesariamente a todo el ámbito de Cataluña limita bastante la precisión de sus determinaciones y hace que temáticamente se deban centrar solo en los aspectos de gran dimensión o muy generalizados.



La protección del espacio rural pasa por el conocimiento y la interpretación proyectual de su estructura: caminos, sistemas de riego, parcelación, pautas de distribución de la edificación rural...

Dentro de este enfoque sectorial, hay que referirse a los instrumentos que proporciona la legislación ambiental y, en concreto, la Ley de espacios naturales (1985). Cabe recordar que fue esta ley la que propuso la redacción del Plan de espacios de interés natural (PEIN) (1992), de carácter territorial sectorial, que ha sido un verdadero hito en las políticas de protección del suelo no urbanizado. Como otros instrumentos específicos, la ley mencionada define las siguientes modalidades de espacios de protección: parques nacionales, parajes naturales de interés nacional, reservas naturales y parques naturales.

La adscripción de espacios a alguna de estas modalidades, comporta en cada caso, determinados tipos de medidas de protección.

Este conjunto de figuras está concebido, lógicamente, para que la Generalitat de Catalunya desarrolle una política de protección de los espacios de interés natural de mayor singularidad y relevancia. Evidentemente, estas acciones ni en el mejor de los casos resolverán la problemática del suelo rural, pero son intervenciones positivas y con las cuales la ordenación urbanística y territorial podrán, a menudo, establecer sinergias interesantes.



No hay que excluir tampoco la posibilidad de que las administraciones locales promuevan reservas naturales y parques naturales en sus territorios. El parque natural es definido en la ley como un espacio que, por sus valores naturales cualificados, se debe proteger para lograr «su conservación de una manera compatible con el aprovechamiento ordenado de sus recursos y la actividad de sus habitantes». De hecho, este sería el régimen adecuado para la mayor parte del territorio rural de Cataluña.

Por último, cabe mencionar las acciones proteccionistas en desarrollo de directivas de la Unión Europea, en concreto el señalamiento de los hábitats de interés comunitario y la delimitación de lugares de interés comunitario (LIC) y de zonas de especial protección de las aves (ZEPA), que constituyen la Red Natura 2000.

Tanto los espacios del PEIN como los de la Red Natura, en buena parte coincidentes, son a menudo piezas, grandes o medianas, delimitadas en función de sus valores específicos y, por tanto, a veces aisladas en el territorio. Debe ser un objetivo del planeamiento territorial integrar estas piezas singulares en una verdadera red continua de espacios de interés natural que vertebré la ordenación del conjunto del espacio rural de Cataluña.

Las infraestructuras en el espacio rural

El espacio rural recibe el impacto de la implantación de numerosas infraestructuras, motivadas, en su gran mayoría, por las áreas urbanas.

Como resulta evidente, las infraestructuras del territorio tienen finalidades muy diversas, y su naturaleza física es también muy variable. Recordemos las diversas infraestructuras de transporte (carreteras y autopistas, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc.), las hidráulicas (pantanos, canales de riego, agua potable, saneamiento, etc.), las ambientales (plantas de clasificación y reciclaje, vertederos, etc.), las de producción y distribución de fluidos energéticos (electricidad, gas, petróleo, etc.), las de telecomunicaciones (telefonía, radio, etc.).

Los agentes ejecutores de las infraestructuras son, también, notablemente diversos. Aunque la dotación de infraestructuras al territorio sea una responsabilidad pública, el proyecto y la gestión de la infraestructura se encomiendan a diferentes departamentos de los diversos niveles de la Administración y se realizan también, a menudo, a través de empresas públicas, consorcios o empresas privadas concesionarias. Cabe añadir que la política de fomento de la competencia en la prestación de determinados servicios públicos que preconiza la Unión Europea hace prever un aumento de la última modalidad.

Si bien la actitud de los ejecutores de infraestructuras puede haber mostrado, a veces, un cierto grado de sensibilidad respecto al territorio, no se puede negar que sus puntos de vista han sido, casi siempre, marcadamente sectoriales.

Diversas causas han contribuido a este hecho: la tradición histórica de la ingeniería de obras públicas, la legislación que facilita la actuación sectorial y el poco interés político real por la ordenación del territorio, al que cabría sumar el escaso desarrollo metodológico de la misma.



La Vall Baixa del Llobregat es un ejemplo claro de cómo las infraestructuras pueden afectar la coherencia y la supervivencia de los parajes rurales. El dibujo expresa la relación agrícola fluvial del margen derecho, rota después por la construcción de la autovía.





La implantación de las infraestructuras en el espacio rural produce dos tipos de afectaciones principales: la ocupación de suelo y el troceamiento del espacio. La cantidad de suelo necesario para una infraestructura que se debe construir suele ser un dato de partida que tiene poco margen de reconsideración desde criterios de ordenación del espacio. Sin embargo, en la fragmentación del espacio rural que se deriva de su trazado y localización –fenómeno agravado por el carácter lineal de muchas infraestructuras–, sí se debe reclamar la presencia de criterios de ordenación del suelo rural. No obstante, hay que ser conscientes de que los criterios de ordenación del espacio llevan, a menudo, a opciones de trazado que no son coincidentes con los que resultan de la aplicación estricta de los criterios funcionales de la infraestructura y de la economía de su construcción.

Con relación a los posibles sobrecostes, debe señalarse que la obligatoriedad del estudio de impacto ambiental para las infraestructuras que tienen una cierta envergadura expresa el objetivo social de minimizar sus efectos negativos y la exigencia, en caso necesario, de realizar gastos complementarios para evitar estos efectos o enmendarlos.

Los efectos negativos del paso de las infraestructuras por el medio rural se tratarían de manera más adecuada si su estudio no se refiriera a proyectos concretos sino a ámbitos territoriales. El estudio se debería centrar en la capacidad del ámbito territorial para recibir impactos resultantes de la implantación de hipotéticas infraestructuras, y deducir de ello cuáles habrían de ser las pautas de trazado y localización para la minimización de los efectos sobre su sostenibilidad como espacio. Dichas pautas se pueden concretar en la propuesta de *corredores* que agrupen las infraestructuras, en la exigencia de determinadas *permeabilidades* y en la recomendación de algunas *rasantes*.

Éste es un tipo de estudio que tendría su ubicación adecuada en el proceso del planeamiento del espacio, tanto si se trata del planeamiento general urbanístico como del planeamiento territorial. Aquí, no obstante, se evidencian, una vez más, las limitadas posibilidades de los planes de ordenación urbanística de un municipio para tratar con la amplitud necesaria los problemas de trazado de las infraestructuras del territorio.

Se deben, pues, utilizar fórmulas que permitan comprender espacios de suficiente entidad geográfica; los planes directores urbanísticos o los planes territoriales son instrumentos adecuados para calibrar la capacidad del territorio para soportar infraestructuras y establecer las condiciones de implantación. Sin embargo, hay que ser conscientes de que estos instrumentos tienen también limitaciones. Su formulación en el marco estrictamente autonómico limita la capacidad real de regular el trazado de infraestructuras de competencia estatal. Asimismo, desde la ordenación territorial, difícilmente se pueden tener presentes todas las variables tecnológicas que comportan las infraestructuras y su evolución en el tiempo. Por tanto, las propuestas difícilmente serán eficaces si se formulan al margen de los operadores de las infraestructuras.

Como conclusión, se puede decir que, al margen del tipo de instrumento en que se formalice, la implantación correcta de las infraestructuras en un ámbito territorial exige dos condiciones absolutamente necesarias:



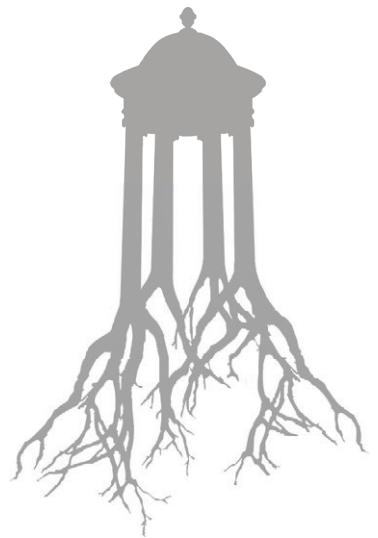
- La consideración –se podría añadir prevalente– de criterios de ordenación del espacio, que es un factor básico de su sostenibilidad ambiental.
- El diálogo con todos los agentes públicos y privados responsables de la ejecución y la gestión de las infraestructuras previsibles en el territorio.

Cabe mencionar, finalmente, la actual obligatoriedad¹ de la evaluación ambiental de aquellos planes y programas que tienen efectos sobre el medio ambiente, donde quedan comprendidos buena parte de los planes urbanísticos, los territoriales y muchos sectoriales –en especial, los de infraestructuras– y también los programas de ejecución de nuevas infraestructuras.

Sin perjuicio de que convendrá ir perfeccionando una metodología de evaluación adecuada a los procesos de planeamiento y a su tramitación, es cierto que el cambio de enfoque de los estudios ambientales que representa extenderlos a los planes y programas ha de ayudar a mejorar la compatibilidad entre infraestructuras y espacio rural.

NOTAS AL PIE

¹ La evaluación ambiental está regulada por la Ley estatal 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y en Cataluña por la Ley 6/2009, de evaluación ambiental de planes y programas.



→ 10



De una cosa estoy realmente convencido:
que la planificación urbana, para tener éxito
debe ser, en buena medida, consecuencia
de las condiciones del terreno y de los
requerimientos de sus habitantes.

Raymond Unwin

Todas las grandes manifestaciones de la vida
social tienen, en común con la obra de arte,
el hecho de nacer de la vida inconsciente;
en un ámbito colectivo, en unos casos,
individual, en otros; pero la diferencia
es secundaria, porque unas son producidas
por el público y las otras para el público, y es
precisamente el público quien les proporciona
un denominador común.

Aldo Rossi



Formulación del plan de ordenación urbanística

El plan de ordenación urbanística municipal como proyecto colectivo

Las ciudades, las villas y los pueblos son el espacio social de una población que vive en él y con el que se siente identificada. Este es un hecho indiscutible, aunque admita diversas matizaciones, debido a las facilidades de movilidad y de comunicación que los avances tecnológicos han ido proporcionando.

Por eso, los planes de ordenación urbanística municipal, en tanto que tienen por objeto la configuración del espacio social de una población, han de entenderse como un proyecto colectivo.

El carácter de proyecto colectivo afecta, de modo directo, tanto en lo que se refiere a su redacción como a su ejecución, un aspecto que es esencial en otros tipos de proyectos: la *autoría*.

De hecho, el plan general de ordenación es un proyecto que la colectividad urbana elabora para sí misma. Por esta razón, en democracia, el papel de los gobernantes de la ciudad que velan y hacen suyo el proyecto, y el papel de los técnicos que lo redactan, deben tener lo que podríamos denominar un carácter *vicario*, en el sentido de que actúan en nombre de la colectividad que les ha confiado directa o indirectamente esta tarea.

Esta circunstancia confiere a la formulación de los planes de ciudad una complejidad extratécnica, que sin duda no tienen los proyectos de construcción, que, por otra parte, pueden ser bastante más complejos en los aspectos específicamente técnicos.

En cierta manera, los planes de ordenación de las ciudades tienen un carácter próximo a materias como la legislación o la política económica, en la medida que la bondad de las decisiones siempre será opinable, especialmente por el hecho

de no poder verificar, de modo inmediato, sus consecuencias. Por tanto, inevitablemente, las decisiones proyectuales urbanísticas estarán condicionadas, en buena medida, por la valoración política que pueda hacerse de las mismas.

Asimismo, las propuestas de ordenación urbanística, en tanto que su objeto básico es la determinación de formas y configuraciones del espacio urbano, tienen un indudable componente creativo de naturaleza artística, cuyos resultados son también de valoración difícilmente objetivable.

La formalización de los estadios intermedios del proyecto es necesaria para orientar la participación colectiva. Avance del Plan general de ordenación de La Seu d'Urgell, 1999.



La formulación de un plan municipal de ordenación urbanística es, pues, un proceso complejo hacia un acuerdo social –expresado en términos políticos–, que se debe sustanciar en un documento técnicamente coherente. En este proceso de interacción político-técnica, se pueden distinguir diversos actos que permiten aclarar los papeles de unos y otros:

- La *decisión sobre las opciones políticas* que hay en la base de cualquier propuesta de ordenación del espacio de la ciudad corresponde, obviamente, al ayuntamiento como representación y gobierno de la ciudad, si bien éste apoyará su decisión en los análisis y dictámenes que los técnicos hayan elaborado sobre la situación y las alternativas de la ciudad. Apoyarán, seguramente, también sus decisiones en la opinión de los medios de comunicación y de las entidades o ciudadanos de reconocido buen criterio.
- *El acto creativo de concepción del proyecto urbanístico* estaría reservado a los técnicos facultativos en ordenación urbana principalmente, en nuestro país, a los arquitectos urbanistas. No obstante, cabe señalar que hay casos en que es el nombre de los gobernantes, y no tanto el de los técnicos, el que se asocia al proyecto de ciudad, como ha sucedido en épocas pasadas en Roma, Lisboa o París y, más recientemente, en Barcelona.¹ Este hecho denota, sin



duda, la implicación de determinados gobernantes en el proyecto urbanístico, que va más allá de la formulación de los objetivos estrictamente políticos.

En estos casos de proyecto en cierta manera compartido, el talante de cada parte y la sintonía entre ambas son, junto a la calidad de los proyectistas, determinantes para el desarrollo del proceso creativo y para su resultado final.

- *La formulación normativa –y documental– del proyecto* es el tercer acto identificable en este proceso, el cual es fundamentalmente un cometido técnico, si bien no podemos excluir la circunstancia de eventuales intervenciones de los gobernantes en aspectos concretos del proyecto que pueden tener una especial trascendencia política. Podría decirse que estas intervenciones no son deseables, porque podrían afectar la coherencia del proyecto, pero sería poco realista ignorarlas.

No parece que las posibles interacciones entre los papeles de los gobernantes y de los técnicos en la formalización del proyecto urbanístico puedan reglarse mucho más. La personalidad de los actores, más allá de las estrictas capacidades profesionales de unos y otros, será determinante, en buena manera, de un funcionamiento más o menos fluido o abrupto, y también de un resultado mejor o peor. Seguramente, será también determinante para que el proyecto sea asumido por la colectividad. Ésta no es, sin embargo, una consecuencia automática. Será necesario que las actitudes proyectuales y las fórmulas de participación ciudadana expresen, de forma suficiente, el carácter vicario de este proceso.

El plan de ordenación urbanística municipal como proyecto a largo plazo

Los planes de ordenación urbanística municipal son también proyectos a largo plazo. Por tanto, son proyectos que habrán de desarrollarse en circunstancias que no se conocen y son también proyectos de los que solo se podrán llegar a verificar las primeras etapas de realización. Las últimas etapas imaginadas muy probablemente serán subsumidas, en su día, en otros proyectos que podrán mantenerlas, modificarlas o sustituirlas.

Hemos visto que la autoría personal de estos proyectos urbanísticos estaba afectada por su carácter colectivo, y constatamos también que el deseo de trascendencia del proyectista queda limitado por su naturaleza de proyectos a largo plazo que tendrán diversos intérpretes a lo largo del tiempo. El plan de ordenación urbanística municipal es, pues, un ejemplo claro de proyecto abierto, cuya formulación propositiva tiene, fundamentalmente, el valor de punto de partida y de aportación de criterios de dónde ir y cómo hacerlo. Sin embargo, el recorrido se hará conforme a una secuencia de decisiones basadas también en las circunstancias del momento, que pueden dar lugar a muchas variantes no previstas en las hipótesis del proyectista.

Los proyectos abiertos, como son los planes de ordenación urbanística municipales, no se corresponden de manera exacta con los estereotipos de los proyectos de anticipación, ni con los proyectos encaminados a buscar un remedio específico a problemas conocidos.

La primera opción presupone hacer un *ejercicio de adivinar o imaginarse el futuro* o, en términos más académicos, trabajar con hipótesis sobre las circunstancias que pueden darse en el futuro. Hipótesis sobre necesidades, problemas, medios, etc. previsibles o deseables, que se definen a partir de los datos del momento y de sus tendencias. O, también, que se formulan cómo expresión ideológica de cómo debería ser el futuro.

La definición de las propuestas urbanísticas, atendiendo, a la vez, a objetivos de racionalidad formal y a la lógica geográfica del espacio, facilita la permanencia a largo plazo del sentido de la ordenación. Propuestas del Plan general de ordenación de Girona, 1986.



En este tipo, podemos incluir los proyectos del urbanismo *progresista* que, desde el socialismo utópico al movimiento moderno, redactaba proyectos del espacio social para sociedades que habían de superar las contradicciones y los problemas de la revolución industrial y la inmigración urbana. Podemos añadir que se pretendía, además, que la realización de estos proyectos fuera un factor importante del cambio social necesario para la superación de estos problemas.

La actitud de anticipación ha sido más frecuente en momentos en que la ideología ha sido un factor especialmente presente en la valoración de los problemas y en la imaginación de sus soluciones. Es también un método proyectual que ha llevado a compromisos formales fuertes a largo plazo, que, sin embargo, han alcanzado escasamente su materialización.

En el otro extremo, estaría la actitud proyectual que sólo quiere abordar *la solución de los problemas que se conocen* y la satisfacción de las demandas ya formuladas o, en todo caso, de aquellas que son previsibles con casi total seguridad a corto plazo.

Es la actitud que corresponde a momentos de escepticismo respecto a la posibilidad de prever la evolución de las variables que configuran la realidad social de la ciudad. De hecho, esta actitud cuestiona implícitamente el sentido de redactar un proyecto de ciudad, ya que entiende que éste sólo se puede configurar me-



diante acciones concretas definibles en función de las necesidades y los recursos de cada momento. Desde esta actitud, los planes a largo plazo serían más un obstáculo que una ayuda.

Se ha asociado la actitud de anticipación a la del prototipo de urbanista o *planner*, mientras que la otra actitud sería la propia de los arquitectos constructores. Creemos que, más exactamente, estas actitudes extremas hay que asociarlas a sendas caricaturas de urbanista y de arquitecto, respectivamente, que sería deseable que estuvieran cada vez más alejadas de la realidad.

Un proyecto a largo plazo debe plantearse, inevitablemente, cuáles son las previsiones del futuro, pero no ha de llegar a presuponer una imagen precisa de este futuro. El trabajo con distintas hipótesis debe permitir la definición de diversos escenarios posibles, que en su conjunto proporcionen un referente de hacia dónde pueden ir las cosas.

De acuerdo con este referente, el plan de ordenación ha de aportar las pautas espaciales para el desarrollo de la ciudad que faciliten un proceso acumulativo de riqueza colectiva, tanto en lo que respecta a las realidades que se pueden alcanzar de manera inmediata, como a las expectativas de futuro. Debemos subrayar la importancia de la sostenibilidad de este proceso, en el sentido que ha de ser capaz de responder a circunstancias cambiantes y tender siempre hacia una mejora creciente de la ciudad.

Sin embargo, la naturaleza física del proyecto urbanístico de una ciudad comporta adoptar determinados compromisos con elementos que adquirirán la plenitud de sentido a largo plazo. Más concretamente, los planes deben hacer reservas de suelo para proyectos que se realizarán o que pueden ser necesarios en un futuro más o menos lejano. Cabe añadir que la determinación de ámbitos de suelo reservados para proyectos de futuro puede ser conflictiva con el interés – también colectivo – de destinar aquel suelo a la solución de un problema real y ya planteado. Este es el dilema más grave con el que se enfrentan tanto la formulación como la pervivencia de los planes urbanísticos: la defensa de propuestas que se argumentan basándose en hipótesis de ventajas futuras para la ciudad, frente a requerimientos cuya solución inmediata comportaría el abandono de la propuesta.

Cabe destacar, no obstante, que los planes de ordenación urbanística municipal tienen sentido siempre que tengan en cuenta también los intereses de las colectividades futuras que vivirán y actuarán en el espacio de la ciudad. El plan, en tanto que proyecto a largo plazo, ha de ser entendido como proyecto sostenible. Por tanto, frente a las valoraciones inmediatistas de sus efectos, hay que mantener la defensa de sus valores fundamentales a largo plazo. Podríamos decir que el urbanista debe tener, en cierta manera, una actitud *profética*, si no fuera que este calificativo daría a este oficio un significado excesivamente trascendente.

Sin embargo, a pesar de lo dicho, no se puede simplificar el alcance del plan urbanístico atendiendo solo sus requerimientos a largo plazo. Se ha señalado que se trata también de un proyecto colectivo de una población que tiene unos problemas concretos, cuya solución depende de determinadas opciones y acciones espaciales. Asimismo, el gobernante que ha de liderar políticamente el proyecto



se debe someter periódicamente a la renovación de la confianza por parte de los ciudadanos, los cuales, pese al grado de sensibilización respecto de la sostenibilidad urbana que puedan tener, valorarán en qué medida los proyectos urbanísticos han contribuido a resolver sus problemas inmediatos.

Es decir, en los proyectos urbanísticos con voluntad de eficacia real, han de conjugarse adecuadamente las propuestas a corto plazo –de acuerdo con los intereses de la colectividad presente– con las propuestas a largo plazo –en función de los hipotéticos intereses de las colectividades futuras–, entendiendo que las ciudades son un artefacto de larga durabilidad.

Hay que añadir que este compromiso se presenta no solamente en el momento, más o menos solemne, de elaboración del plan urbanístico de la ciudad, sino en todas las acciones que lo van desarrollando, ajustando y modificando –podríamos decir, re proyectando– a lo largo del tiempo.

La participación ciudadana y las garantías de los particulares

Por sus características como proyecto –colectivo y a largo plazo, que afecta las expectativas de los terrenos privados y condiciona la acción de los agentes públicos–, la formulación del planeamiento de ordenación urbanística municipal suele ser técnicamente larga, políticamente compleja y burocráticamente farragosa, hasta llegar a su aprobación definitiva. Cabe añadir que esta aprobación puede no ser tampoco el final del proceso.

El proceso de formulación del plan de ordenación urbanística municipal requiere la *participación* de los administrados, con dos finalidades:

- Aportaciones a la definición del proyecto, en tanto que se trata de un proyecto colectivo.
- Defensa de sus intereses particulares, en tanto que pueden quedar afectados por el proyecto.

La L75 y sus reglamentos establecieron dos momentos de presentación de las propuestas del plan para facilitar la participación de los ciudadanos, que, sin perjuicio de las variaciones introducidas por las leyes autonómicas, se han mantenido sustancialmente y se pueden valorar como una fórmula bastante adecuada.

- *Primer momento*: Cuando los trabajos técnicos han adquirido suficiente desarrollo para formular los criterios y objetivos del plan y un avance de la propuesta de ordenación con posibles alternativas, se han de exponer al público para que los ciudadanos y las entidades puedan formular *observaciones* y *sugerencias*.
- *Segundo momento*: Una vez se ha completado la redacción técnica del plan y este está formalizado en todos sus documentos, el ayuntamiento lo aprueba inicialmente y lo somete a un nuevo período de exposición al público, para que los ciudadanos lo puedan conocer en su integridad y expresar, en su caso, *alegaciones* y propuestas de enmienda.



La LC05/10 prevé que el ayuntamiento elabore un programa de participación ciudadana para precisar los términos y las modalidades de esta. En cualquier caso, el programa se ha de estructurar de acuerdo con los dos momentos de información pública señalados.

Convocatoria municipal a la participació ciutadana.

Durante estos períodos de información pública, la documentación del plan ha de estar a disposición de los ciudadanos que la quieran estudiar. Asimismo, el ayuntamiento debe admitir los escritos relativos al plan que, para su consideración, se presentan en estos períodos.

Por la naturaleza de la documentación que se expone al público y por la fase del proceso de redacción a que corresponde, la primera presentación, de criterios, objetivos, alternativas y avances, está específicamente concebida para facilitar la participación ciudadana en el proceso proyectual. La segunda, con la presentación del plan completo, está más dirigida a que los particulares puedan conocer las afectaciones que este produce sobre sus intereses y tengan la oportunidad de presentar las alegaciones que consideren oportunas. Cabe aclarar que el diferente sentido de estos dos períodos de exposición al público no obsta para que los ciudadanos puedan presentar siempre los escritos que crean más oportunos, ya sean propuestas proyectuales guiadas por el interés colectivo, o reclamaciones motivadas por la defensa de sus intereses particulares.

En todos los casos, los técnicos habrán de informar sobre las sugerencias, las propuestas y las alegaciones presentadas, y proponer, si procede, la introducción de las enmiendas pertinentes a la documentación del plan o, en caso contrario, argumentar su desestimación.

Cuando se trata de enmiendas a introducir en el plan acabado que ya ha sido aprobado inicialmente por el ayuntamiento, hay que tener presente que, si estas comportan cambios sustanciales en las determinaciones básicas, el plan ha de volver a ser aprobado y sometido a una nueva exposición al público. Este hecho, frecuente, expresa claramente que el plan no puede seguir su trámite si los ciudadanos no lo han podido conocer en la versión que el ayuntamiento aprueba provisionalmente y envía a la autoridad autonómica para su aprobación definitiva.

Avance del Plan general de ordenación de Barberá del Vallès, 1996.



Con relación a las dos modalidades de participación de los ciudadanos, cabe decir que ha funcionado perfectamente la que tiene por objeto la defensa de los intereses particulares y bastante menos satisfactoriamente la que está motivada por la participación en la formulación de un proyecto colectivo. Pese a que ciudadanos y entidades han ido aumentando su sensibilidad sobre el alcance y la trascendencia de las propuestas de ordenación urbanística, no es fácil establecer fórmulas participativas eficientes. Si bien estas suelen funcionar para asuntos de ámbito reducido –barrio, vecindario, etc.–, el reto radica en encontrar métodos adecuados para la participación en las decisiones que afectan los grandes



temas del proyecto de la ciudad. A esta escala, es fundamental la capacidad de liderazgo de los *gobernantes* para señalar las referencias básicas de la discusión, así como el papel de los *medios de comunicación* en tanto que vehículos para la creación y la expresión de la opinión de los ciudadanos. No por eso el papel de los *técnicos proyectistas* deja de ser fundamental en este proceso participativo a escala de ciudad, ya que les corresponde la pedagogía del proyecto y de las decisiones que comporta. Será necesario, no obstante, que los técnicos sean conscientes de las numerosas implicaciones extratécnicas de este proceso.

Conviene mencionar aquí los denominados *planes estratégicos*, que son instrumentos concebidos para vehicular la participación de las entidades representativas e influyentes en la definición del proyecto de ciudad. Un proceso de planeamiento estratégico simultáneo o previo a la formulación del plan de ordenación urbanística facilita un grado de participación ciudadana notable en la definición de los objetivos principales de la ciudad, por lo que es una metodología a tener en cuenta.

Con posterioridad a la aprobación definitiva, las disconformidades de los ciudadanos respecto al plan, tanto si son motivadas por interés particular como por interés general, se podrán expresar también mediante los *recursos* que se pueden interponer contra los actos de la Administración. La resolución de estos recursos hace que determinadas iniciativas de participación ciudadana no atendidas a lo largo de la tramitación puedan tener efecto —en contra del deseo de las autoridades urbanísticas que han aprobado el plan— cuando el plan haya entrado ya en su período de vigencia. Eso puede producir, en algunos casos, situaciones difíciles de resolver. Por eso, es aconsejable que los ayuntamientos eviten las decisiones poco fundamentadas jurídicamente y, por consiguiente, vulnerables a la acción de los opositores.

La participación de las administraciones y los proyectos sectoriales

Los planes de ordenación urbanística municipal, tal como han sido definidos por la legislación, determinan la ordenación de todo el espacio comprendido en el término municipal. Todo el suelo del municipio ha de pertenecer a alguno de los regímenes de suelo previstos y estar incluido en alguna calificación urbanística que establezca, con diverso grado de precisión, su destino y sus incompatibilidades dentro de la ordenación propuesta.

Asimismo, los planes de ordenación urbanística municipal del conjunto de municipios que componen un área territorial determinan la ordenación de todo el suelo de este territorio. Por ello, cualquier actuación territorial de naturaleza física tendrá que haber sido prevista en el planeamiento urbanístico; de lo contrario, podría ser disconforme con sus determinaciones.

A este respecto, hay que tener presente que, aunque todo el territorio pertenece a uno u otro municipio, son las *administraciones de ámbito superior* las que tienen el cometido de dotarlo de las *infraestructuras* y *de los elementos de interés supramunicipal* necesarios. Se han producido y se continuarán produciendo conflictos entre el punto de vista espacialmente comprensivo, pero limitado, del



municipio, y el punto de vista espacialmente amplio, pero sectorial –en el sentido de especializado funcionalmente–, de las administraciones autonómicas y estatales ejecutoras de las infraestructuras territoriales.

El marco legal ha previsto tres procedimientos para minimizar estos conflictos y facilitarles vías de solución.

El primer procedimiento está implícito en *la atribución, a la Administración autonómica, de la competencia de ordenación del territorio y, en concreto, de la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbanística municipales*. En el ejercicio de estas competencias, la Administración autonómica debe velar para que el planeamiento urbanístico que se apruebe sea coherente con las previsiones de creación de infraestructuras territoriales o de equipamientos supramunicipales. Este cometido está claro si se trata de elementos incluidos en planes aprobados de ámbito superior o que tienen proyectos que han alcanzado un grado suficiente de aprobación, de acuerdo con su reglamentación específica. Es más complejo cuando se trata de previsiones no incluidas en planes territoriales o que no han tenido aún aprobación por parte de los organismos competentes. En este caso, la imposición, por parte de la autoridad autonómica, de determinadas reservas de suelo en el plan municipal habrá de justificarse por el criterio genérico, y más débil, de no hipotecar alternativas infraestructurales de escala supramunicipal que puedan ser interesantes en el futuro.

Sin perjuicio del procedimiento anterior, que se lleva a cabo desde los organismos urbanísticos y de ordenación del territorio, la legislación ha establecido *la obligatoriedad de facilitar la participación de las administraciones ejecutoras y gestoras de infraestructuras, y también de las titulares de otras competencias concurrentes, en la formulación del plan municipal*.

El procedimiento consiste en pedir un informe sobre el plan municipal aprobado inicialmente a los departamentos de la Administración pública que puedan resultar condicionados por sus determinaciones.

Estos informes expresarán los puntos de vista de estos organismos en relación con la ordenación urbanística del municipio formulada por el ayuntamiento, y, en su caso, propondrán la introducción de enmiendas para adecuarla a sus previsiones. A la vista de los informes, el ayuntamiento podrá introducir las enmiendas que considere oportunas. En todo caso, estos informes acompañarán la documentación del plan general que se enviará a la autoridad autonómica para su aprobación definitiva. Por tanto, podrán ser tenidos en cuenta para imponer condiciones al acuerdo de aprobación si la autoridad territorial considera que se puede mejorar la adaptación de la ordenación a las previsiones expresadas por las administraciones sectoriales, o para un eventual acuerdo de suspensión o denegación si hay incompatibilidades graves, resolubles o no, entre la ordenación municipal y los criterios sectoriales de interés general.

También, sin perjuicio de los dos procedimientos señalados, hay un tercero, que podríamos denominar “de coherencia a la fuerza”, que se apoya en la *prevalencia jurídica* que algunos *proyectos sectoriales de infraestructuras* tienen sobre *la ordenación urbanística*. Aunque no esté previsto en el plan municipal, las administraciones competentes –estatal y autonómicas– pueden construir un ferrocarril,



una carretera, un puerto, etc. mediante la tramitación del proyecto de la infraestructura regulado en cada caso por la legislación específica. La tradición jurídica ha otorgado esta prevalencia a las actuaciones de ámbito superior –aunque de carácter sectorial–, frente a las ordenaciones integrales concebidas por los municipios. Es comprensible que eso haya sido así, si bien, dados los otros procedimientos mencionados para alcanzar la coherencia, no parece que la solución de simple imposición de un trazado sobre una ordenación deba ser usada salvo en casos excepcionales. Por otro lado, resulta bastante claro que el desarrollo del planeamiento territorial puede contribuir a evitar los casos de infraestructuras imprevistas por la ordenación urbanística.

En el caso de que una actuación de infraestructuras mediante un proyecto sectorial rompa la coherencia de la ordenación urbanística, esta habrá de ser, lógicamente, recompuesta. El cometido no corresponde a la Administración ejecutora de la infraestructura, aunque habrá tenido que hacer el estudio de impacto de la misma, sino al ayuntamiento, como administración a quien corresponde el correcto encaje de todas las piezas presentes en el término municipal.

Cabe añadir, finalmente, que la audiencia a los ayuntamientos afectados, que es preceptiva en los proyectos sectoriales, habría de facilitar en todo caso un diálogo constructivo entre las dos ópticas para mantener un grado satisfactorio de coherencia de la ordenación urbanística, sin menoscabar, lógicamente, la de la infraestructura.

Los documentos del plan de ordenación urbanística municipal: estudios, planos y normas

Con el fin de hacer comprensibles para todo el mundo tanto la lógica proyectual como el alcance de las propuestas del plan municipal, es preciso que los documentos que lo componen expliquen con suficiente claridad los diversos aspectos de la ordenación urbanística y de su proceso de elaboración.

Esta es una exigencia común en los proyectos de naturaleza urbanística, en bastante mayor medida que en los proyectos técnicos de otras materias, dado que aquellos afectan más ampliamente los intereses de los ciudadanos. Por este motivo, la legislación urbanística ha establecido la composición documental de los diversos tipos de planes. Es en el plan de ordenación urbanística municipal como proyecto colectivo por excelencia, y como proyecto a largo plazo, donde la explicación de su génesis, formalización y contenido adquiere una mayor exigencia.

Los aspectos de los que se deben ocupar los documentos del plan de ordenación urbanística municipal son los siguientes:

- La explicación de la *situación urbanística del municipio* en la que incidirán las propuestas del plan.
- La exposición de la *génesis y del proceso de formalización* del plan, con la explicación de sus criterios, objetivos y alternativas, y de las aportaciones de la participación ciudadana.



- La *justificación de las propuestas del plan*, en función de los criterios y objetivos adoptados, de las necesidades derivadas de la situación urbanística y de la lógica del proceso de desarrollo previsible.
- La *descripción de las propuestas de ordenación del espacio y de los procesos de transformación*, así como la explicación de su coherencia.
- La *formulación normativa* de las determinaciones que concretan la ordenación urbanística propuesta.

Los documentos que la legislación urbanística señala como componentes del plan de ordenación urbanística municipal general habrán de dar respuesta, en conjunto, a estas exigencias. La L75 estableció los siguientes documentos obligatorios: memoria y estudios complementarios, planos de información y de ordenación urbanística, normas urbanísticas, programa de actuación y estudio económico y financiero. A esta relación, de larga tradición, la LC05/10 añade el catálogo de bienes a proteger, la memoria social y el informe de sostenibilidad ambiental.

Planos de información urbanística y estudios complementarios

Son, fundamentalmente, los documentos que explican la situación del municipio y de su contexto territorial, con la evaluación de sus problemas y sus potencialidades. El conocimiento de la situación es básico para iniciar un proceso proyectual.

Los planos y los estudios tienen por objeto el análisis de las diversas variables que componen la realidad urbanística del municipio:

- *Socio-económicas* (demografía, renta, paro, sectores de actividad, etc.).
- *Económico-financieras* (capacidad económica del municipio, patrimonio municipal, etc.).
- *Físico-espaciales* (tejidos urbanos, disponibilidad de suelo, movilidad, vivienda, equipamiento, etc.).
- *Ambientales* (agua, residuos, vegetación, etc.).

Tiene un interés especial la consideración del *planeamiento vigente*, tanto en lo referente a la ordenación general del municipio como a los planes de reforma interior o de crecimiento. Asimismo, habrá que tener presentes todos los *proyectos de infraestructuras* o de transformación de suelo en ejecución o en redacción por parte de los organismos competentes.

Cabe añadir que la mayoría de estos aspectos habrá que estudiarlos, en la medida necesaria, no sólo en el ámbito municipal, sino también en un entorno territorial suficiente para valorar, de forma correcta, el significado del municipio como pieza de un sistema espacial más amplio.

Memoria

Corresponde a la memoria la explicación del proceso proyectual, que tiene como episodios principales: a) *las conclusiones de los estudios de información urbanís-*



tica, b) la definición de los criterios y los objetivos, coherentes con las mismas y con las hipótesis de futuro adoptadas, y c) la explicación y justificación de las propuestas del plan.

La LC05/10 señala, además, que la memoria ha de justificar que se observan los criterios de desarrollo sostenible y las directrices para el planeamiento urbanístico establecidos por la ley y por el planeamiento de ámbito superior, e incluir, asimismo, las medidas adoptadas para una movilidad sostenible en el municipio.

También ha de expresar en qué términos y con qué resultados se ha desarrollado la participación ciudadana en la elaboración del plan.

Planos de ordenación

Los planos de ordenación son, sin duda, los documentos que expresan, de manera más sintética y más completa, el proyecto urbanístico que es el plan. La ordenación urbanística podría, en última instancia, prescindir de los demás documentos, pero no de los planos. Recordemos que el documento más elemental de ordenación general de una ciudad había sido, en otros tiempos, el plano de alineaciones. Se pueden distinguir *dos tipos de planos* de ordenación: los que tienen una *función explicativa* de la propuesta en conjunto o de sus posibilidades formales –los cuales se podrían considerar gráficos complementarios de la memoria– y los que tienen una *finalidad estrictamente normativa* y que, por tanto, van asociados al texto de las normas urbanísticas.

Los planos explicativos o indicativos tienen, sin duda, posibilidades expresivas que a menudo no tienen los de finalidad normativa, los cuales están sujetos a la servidumbre de la claridad de las determinaciones en cualquier lugar del municipio.



El Plan general de ordenación de Vilafranca del Penedès, 1981, es un buen ejemplo de plan cuidadoso, también en su documentación.



La variedad y la naturaleza de las determinaciones –régimenes de suelo, zonas, polígonos de actuación, etc.– de los planes actuales hacen que los planos normativos tengan dificultades para expresar con claridad la propuesta global de ordenación, lo cual no sucedía en los planes del siglo XIX o de la primera mitad del siglo XX. Por este motivo, los planos explicativos e indicativos son convenientes para hacer comprensible la intención general del plan, y lo son también como síntesis gráfica del esfuerzo creativo de unos proyectistas que, distintamente a los arquitectos constructores, no verán materializadas más que parcialmente sus propuestas. Notemos que, a diferencia de los proyectos de obra, donde los planos dejan de tener valor iconográfico una vez construida ésta, los planos más expresivos de la ordenación urbanística de un municipio sólo se materializan parcialmente pero pasan a ser, por sí mismos, documentos de su historia urbana.

Normas urbanísticas

Las normas urbanísticas constituyen el texto, habitualmente en forma de artículos numerados, que, con los planos de ordenación normativos, expresa las determinaciones vinculantes del plan de ordenación urbanística municipal. Normativa y planos son, por tanto, los documentos de uso cotidiano en la gestión del plan, en tanto que son los que establecen los márgenes reales de decisión en los asuntos urbanísticos. La función normativa de los demás documentos sólo se produce en ocasiones concretas y de manera menos determinante, si bien también pueden ayudar a la correcta interpretación de los gráficos y de los textos específicamente normativos contenidos en los planos y las normas urbanísticas.

Los documentos del plan de ordenación urbanística municipal: programa de actuación y estudio económico y financiero

La L75 definió un tipo de plan de ordenación urbanística municipal con una clara intención programadora. Como reacción a la práctica del planeamiento urbanístico bajo la ley anterior, que se había centrado en la calificación de suelo para urbanizar, la L75 quiso acentuar la importancia de los programas de actuación de los planes y de los estudios económicos relacionados con estos, de manera que los planes generales expresasen el compromiso de la Administración municipal de llevar a cabo determinados desarrollos y actuaciones cuya viabilidad económica se habría verificado.

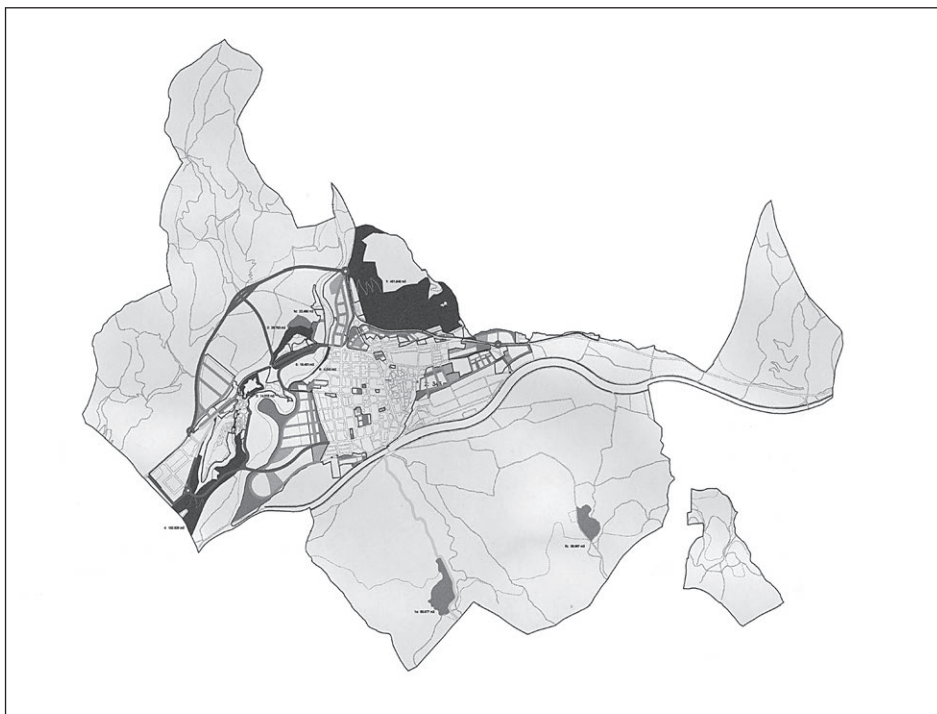
En concreto, la ley establecía que el plan general debía contener una «programación en dos etapas de cuatro años del desarrollo del plan para coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas». Asimismo, se preveía que el *programa de actuación* del plan sería revisado cada cuatro años y que en esta revisión se podría reconsiderar el carácter programado o no del suelo urbanizable.

Hay que reconocer que esta exigencia programadora tuvo un efecto positivo en los planes, en la medida que obligó a identificar y definir, de forma más o menos precisa, las actuaciones que debían llevarse a cabo para alcanzar la ordenación propuesta. Sin embargo, la aplicación específica que tuvieron los programas de actuación de los planes fue muy escasa, ya que en poco tiempo quedaron casi siempre desfasados de la realidad, y el proceso de revisión del programa que requería una tramitación similar a la del mismo plan se produjo en muy contadas ocasiones. Se puede añadir que, en algunos de estos casos, el tiempo de



redacción y tramitación de la revisión del programa consumió buena parte del cuatrienio que se quería programar.

Ha resultado bastante evidente que es equivocado querer aunar estrechamente, en un mismo documento de planeamiento, la ordenación del espacio físico y la programación de las actuaciones, asuntos que ciertamente no son independientes pero tienen una lógica de formulación y, sobre todo, una durabilidad muy diferentes.



La expresión gráfica de las actuaciones propuestas es útil para la formulación de programas temporales de actuación para el desarrollo del plan. Plan general de ordenación de La Seu d'Urgell, 2000.

La programación de las actuaciones urbanísticas de un municipio requiere procedimientos más ágiles, y comporta decisiones asociadas a coyunturas políticas y económicas que es un error pretender establecer dentro de una documentación de elaboración farragosa y pretendidamente estable como es el plan de ordenación urbanística municipal. Además, tampoco es bueno para la credibilidad de los contenidos normativos del plan municipal –planos y normas– que deben ser objeto de un cumplimiento total, que vayan acompañados de otros documentos como el programa de actuación, que tendrá un cumplimiento muy parcial y quedará obsoleto en poco tiempo.

Pensamos que conviene distinguir entre la *propuesta de ordenación* que hace el plan y la *programación temporal de las actuaciones* urbanísticas que deben hacer los ayuntamientos anualmente en función de sus presupuestos, convenios y concertaciones, o por mandatos de acuerdo con sus programas políticos.

Eso no quiere decir que el plan de ordenación urbanística municipal deba desentenderse de toda preocupación programadora. En primer lugar, convendrá que



el plan identifique y evalúe las actuaciones públicas y privadas necesarias para llevar a cabo sus propuestas. En segundo lugar, de la misma propuesta de ordenación física se derivan determinadas exigencias y condicionamientos en cuanto al orden en que se deberían llevar a cabo las actuaciones para que el desarrollo urbanístico se produzca de manera armónica o, como mínimo, sin efectos perversos de tipo especulativo o de segregación social, por ejemplo. Por tanto, los dos aspectos en que el plan debería establecer condiciones a cumplir por los programas de actuaciones, y que constituirían un cierto *metaprograma* inherente a la ordenación urbanística, son los siguientes:

- *Las prioridades de actuación en el primer período de vigencia del plan.* La ordenación física del plan general es una respuesta proyectual a una situación urbanística concreta. Habrá casos en que el proceso que va desde la situación real a la ordenación proyectada requiere unos primeros pasos determinados que, si no se dieran, se podría desvirtuar el sentido mismo de la ordenación.
- *Las secuencias básicas de materialización de la ordenación.* En una perspectiva temporal más amplia del desarrollo de la ordenación, puede haber actuaciones que deban ser ejecutadas según un orden secuencial determinado para evitar situaciones de disfuncionalidad en el uso del espacio urbano o la aparición de fenómenos indeseados de carácter social, económico o ambiental.

La LC05/10 ha introducido novedades en la regulación de los programas de actuación urbanística municipales –que así denominan–. En primer lugar, pueden formar parte del plan de ordenación urbanística municipal o constituir un documento separado que se formula, tramita y revisa con independencia del mismo, lo cual daría respuesta a algunas observaciones apuntadas. Sin embargo, el plan ha de incorporar, como mínimo, una agenda que establezca las previsiones temporales relativas al desarrollo de los sectores de suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado, a la ejecución de los sistemas no incluidos en sectores y a la ejecución de los polígonos de actuación urbanística en suelo urbano. Cabe destacar la importancia de establecer algunas de estas previsiones temporales en relación con los derechos de indemnización que en el futuro se pudiesen derivar de cambios de planeamiento relativos al aprovechamiento urbanístico de sectores y polígonos pendientes de desarrollo.

Los programas de ordenación urbanística municipal como instrumentos separados de los planes, ya previstos en la Ley de urbanismo de 2002, no han tenido hasta hoy una utilización significativa, aunque la ley y su reglamento les otorgan, además de la temporalización de las actuaciones, una amplia capacidad de concreción y ajuste de determinaciones del plan relacionadas con la ejecución: delimitación de suelo urbanizable, vinculación de sistemas a sectores, delimitación de polígonos, distribución de reservas para vivienda de protección oficial, definición de opciones de tanteo y retracto, entre otros.

Con relación al *estudio económico y financiero*, se puede decir que su sentido es suficiente claro, en la medida en que la ejecución de las propuestas del plan requiere inversiones públicas y privadas y produce beneficios sociales, pero también económicos.



El estudio económico y financiero tiene que poner de manifiesto la viabilidad global de las propuestas del plan en el contexto político y económico del municipio. Con esta finalidad, cruzará los datos de las variables económico-financieras obtenidas en la información urbanística, con las necesidades de inversión pública y privada, así como con las previsiones de beneficios económicos de las actuaciones.

Debe tenerse en cuenta que el plan de ordenación urbanística municipal es un documento duradero, que probablemente pasará por diversas fases del ciclo económico, por lo que no se pide a este estudio una propuesta de financiación concreta de las actuaciones y desarrollos del plan, sino una comprobación de que hay una cierta correspondencia entre los gastos que comportan los objetivos del plan y los recursos económicos esperables. La evaluación de estos recursos económicos se hará en función de hipótesis de evolución de la capacidad de inversión del municipio y de los agentes privados, así como de las de otras administraciones que intervienen en la creación de infraestructuras o que puedan establecer formas de cooperación con el municipio.

No debe olvidarse, finalmente, el papel que puede tener el mismo planeamiento urbanístico en la provisión de fondos de financiación pública o privada, los cuales no pueden, lógicamente, estar previstos en el plan general más que como hipótesis deseables.

Nuevos documentos del plan de ordenación urbanística municipal

A lo largo de los años de práctica del planeamiento urbanístico municipal, han evolucionado también las preocupaciones por la calidad del entorno y por las perspectivas de futuro del territorio, las cuales han motivado que determinados temas –algunos de ellos implícitos en la lógica misma del planeamiento urbanístico municipal– hayan ido adquiriendo importancia hasta constituir documentos específicos que deben formar parte o acompañar el plan de ordenación urbanística municipal.

La LC05/10 establece que, además de los documentos habituales a los que se refieren los dos apartados anteriores, el plan de ordenación urbanística municipal ha de contener dos catálogos, una memoria social y un estudio de la movilidad generada, y debe ir acompañado de un informe de sostenibilidad ambiental.

El primer catálogo es el *de bienes protegidos*, al cual ya se ha hecho referencia en los capítulos “Los tejidos de valor histórico” y “Los planes especiales de protección”. En la actualidad, el catálogo de bienes protegidos, que los planes municipales siempre habían podido incluir potestativamente, es un documento obligatorio del plan. Este catálogo debe especificar las medidas de protección de los bienes incluidos, salvo que el plan prevea la elaboración de un plan especial urbanístico de protección del patrimonio, en cuyo caso el catálogo podrá limitarse a la enumeración e identificación de los bienes a proteger.

El segundo catálogo, que no se señala como documento específico del plan municipal porque puede ser establecido también mediante un plan especial, es



una exigencia explícita, derivada del nuevo régimen de edificaciones en suelo no urbanizable. Este *catálogo* tiene que identificar *las masías y las casas rurales* susceptibles de reconstrucción y de rehabilitación, y establecer las condiciones para esas actuaciones. A este respecto, conviene recordar que la reutilización de edificaciones comprendidas en este catálogo es la única posibilidad, en el suelo no urbanizable, de nuevas viviendas que no estén directamente vinculadas a las actividades agrarias o rústicas, en general.

La exigencia de una *memoria social* se deriva de la atención creciente del planeamiento urbanístico municipal hacia el problema de la vivienda y, en concreto, hacia la provisión de suelo para vivienda de protección oficial. En este sentido, la memoria social tiene que definir los objetivos de producción de vivienda protegida y también de otros tipos de vivienda asequible que se determinen en la legislación sectorial sobre la vivienda. La memoria también ha de justificar la previsión, en su caso, del sistema de viviendas dotacionales públicas. La justificación de las propuestas en materia de vivienda que ha de contener la memoria social ha de basarse, lógicamente, en la evaluación, cualitativamente diferenciada, de las necesidades existentes y previsibles de vivienda, en el análisis de las diferentes alternativas espaciales de satisfacción de las necesidades y en la consideración de los recursos previsibles.

El estudio de evaluación de la movilidad generada en los planes de ordenación urbanística municipal es una exigencia que deriva de la ley de la movilidad,² que la extiende también a los planes directores urbanísticos. Este estudio, que forma parte de la memoria, debe evaluar el incremento potencial de desplazamientos que resultará de las propuestas de planeamiento, en especial de la distribución en el espacio de nuevas viviendas, actividades económicas y equipamientos. El estudio deberá evaluar también la capacidad de absorción de las redes y sistemas de transporte existentes, así como la viabilidad de las medidas propuestas por el plan para gestionar, de manera sostenible, la nueva movilidad.

El informe de sostenibilidad ambiental forma parte del plan, de acuerdo con la LC05/10, al tiempo que es objeto de un trámite específico de evaluación ambiental que establece la legislación sectorial.³

El informe de sostenibilidad ambiental ha de responder a los requerimientos que se establezcan en el *documento de referencia* que en cada caso emitirá el órgano ambiental. En todo caso, el reglamento de la LC05/10 señala que el informe de sostenibilidad ambiental ha de dar contenido a los siguientes capítulos:

- a) Determinación de los requerimientos ambientales significativos en el ámbito del plan.
- b) Justificación ambiental de la elección de la alternativa de ordenación propuesta.
- c) Descripción ambiental del plan de acuerdo con la alternativa de ordenación adoptada.
- d) Identificación y evaluación de los probables efectos significativos de la ordenación propuesta sobre el medio ambiente.



- e) Evaluación global del plan y justificación de los objetivos ambientales establecidos.
- f) Síntesis–resumen del estudio, con explicación justificada de la evaluación global del plan.

Si tenemos en cuenta que en el mencionado reglamento cada uno de estos apartados se divide en tres, se puede pensar, de entrada, que todo eso es notablemente farragoso y probablemente repetitivo. Sin embargo, estamos aún al principio de la experiencia para poder hacer una crítica o una interpretación operativa con suficiente fundamento.

La ordenación urbanística como proceso: desarrollo, modificación y revisión de los planes

La mayoría de las ciudades ya hace bastante tiempo que se dotaron de una ordenación urbanística que establecía la pauta de su evolución como espacio urbanizado. Algunas, ya en el siglo XIX, se dotaron de planes de ensanche que, en determinados casos, preveían también la reforma de la ciudad existente. Otras, como mínimo, elaboraron un plan de alineaciones que establecía el trazado de las calles que se deberían abrir y la altura de las casas que se podrían construir.

A partir de la L56, los anteriores instrumentos de ordenación urbana fueron siendo sustituidos por los denominados *planes generales*, los cuales debían ocuparse, además, de la parte del municipio que no se preveía que hubiese de ser objeto de urbanización.

En estos momentos, en Cataluña, cualquier plan de ordenación urbanística municipal que se elabore será la revisión de un planeamiento general existente –normalmente, un plan general o, en otros casos, unas normas subsidiarias de planeamiento,⁴ que deben entenderse como una versión simplificada del plan general que tiene los mismos objetivos básicos. Por tanto, la *formulación del plan de ordenación urbanística municipal* constituye un momento del proceso histórico de la ciudad que, pese a su singularidad, tiene como referencia inevitable el *planeamiento inmediato anterior*.

La *revisión del planeamiento* puede tener el alcance que se considere adecuado. No hay, en principio, límites al replanteamiento de la ordenación urbanística en un proceso de revisión de planeamiento. Sin embargo, al igual que las revisiones del planeamiento no proponen habitualmente replanteamientos radicales de la ciudad construida, deben tener en cuenta también los proyectos y los procesos que se hayan puesto en marcha de acuerdo con las propuestas del plan objeto de revisión. En resumen, se puede decir que se habrán de tener en cuenta los derechos consolidados de los propietarios, promotores y ciudadanos, al amparo del planeamiento anterior, no para incorporarlos inevitablemente en todos los casos, sino para tener en cuenta que su afectación puede exigir indemnizaciones y compensaciones. Las legislaciones del suelo y del urbanismo especifican la casuística de generación de derechos como resultado de acciones amparadas por el planeamiento vigente.



La revisión del planeamiento no ha de comportar, necesariamente, un replanteamiento profundo de la ordenación urbanística general de la ciudad. El grado de intensidad de la revisión dependerá, lógicamente, de las diferencias de los objetivos y criterios en relación con el plan anterior, así como de la importancia de los cambios habidos en la situación y las perspectivas del municipio. En muchos municipios de Cataluña, se llevaron a cabo, en los años ochenta, revisiones profundas del planeamiento, motivadas por la nueva orientación del urbanismo que pretendían los nuevos ayuntamientos democráticos. Sin embargo, otras revisiones de estos planes realizadas posteriormente han tenido objetivos más limitados, ya fuera la mejora de aspectos técnicos o hacer posible algún nuevo proyecto de desarrollo que el anterior planeamiento no había previsto, los cuales no comportaban cuestionar en profundidad los criterios del plan anterior. Se podría distinguir, pues, entre unas revisiones de profundo significado político, que corresponden a momentos en cierta manera “fundacionales” de una nueva etapa de la ciudad, y otras con el objetivo de poner al día y racionalizar el marco general del proceso urbanístico del municipio. Entre ambos grupos estarían aquellas revisiones necesarias para adaptar el plan a los nuevos contenidos establecidos por la legislación urbanística y/o a las directrices para el planeamiento urbanístico establecidas por planes directores urbanísticos y planes territoriales.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la revisión no es la única forma de poner al día el planeamiento general urbanístico del municipio. Asimismo, conviene señalar que, dado que la revisión permite, en principio, poner en cuestión todo el sistema de equilibrio entre aprovechamientos urbanísticos y reservas de suelo público establecido por el planeamiento anterior, esta se ha de abordar con ciertas cautelas.

Una vez el plan de ordenación urbanística municipal –que es, casi siempre, revisión del planeamiento general anterior– es aprobado, comienza su período de vigencia y se van produciendo proyectos urbanísticos de reforma, crecimiento, mejora del espacio urbano, etc., los cuales dan forma concreta a las previsiones del plan. Asimismo, de estos proyectos se derivan, a veces, propuestas de *modificación* de algunas *determinaciones del plan municipal*, que están fundamentadas en la visión más próxima y más específica que los nuevos proyectos permiten. Es cierto que algunas propuestas de modificación no se deberían admitir porque contradicen criterios básicos del plan de ordenación urbanística municipal, pero también está repetidamente comprobado que muchas modificaciones propuestas desde observaciones más precisas y focalizadas no sólo no afectan la estructura lógica del plan municipal, sino que lo mejoran como proyecto de ordenación.

Ciertamente, convendría que los planes de ordenación urbanística municipal no se excediesen en las determinaciones que puedan ser definidas con más conocimiento de causa por los planes y proyectos de ámbito más reducido, para evitar trámites de modificación de aquellos, siempre demasiado largos. Con este objetivo, los nuevos planes han ido distinguiendo entre las determinaciones básicas vinculantes y las que pueden ser replanteadas por los planes de mejora urbana, los planes parciales o los planes especiales, sin necesidad de tramitar modificaciones del plan municipal.

En cualquier caso, habría que considerar como positiva la *interacción* entre los puntos de vista del *plan municipal* y los de los *planes derivados*, espacialmen-



te más acotados y precisos, en la configuración final de la ordenación urbana. Asimismo, hay que admitir como razonable y saludable que el plan de ordenación urbanística municipal sea, a lo largo de su período de vigencia, objeto de sucesivas modificaciones puntuales, las cuales seguramente irán aumentando su alcance en función de la edad del plan. A medida que nos alejamos de las fechas de elaboración del plan, la capacidad de previsión del mismo lógicamente se debilita, y dar cabida a las nuevas circunstancias puede afectar ámbitos cada vez más importantes.⁵

Se defiende la tesis de la pertinencia de las *modificaciones puntuales* como uno *hecho connatural a la vigencia del plan*. Será necesario, no obstante, que cada modificación comporte la recomposición de la coherencia global del plan de ordenación urbanística municipal, y que el ayuntamiento realice un seguimiento preciso de los cambios y desarrollos del mismo, de modo que en todo momento se puedan conocer sus determinaciones normativas y su imagen de conjunto. Ciertamente, esta no es la tónica habitual, pero es lo que se requiere para que las modificaciones puedan ser conocidas y entendidas por todo el mundo como acciones necesarias que mejoran la utilidad del plan.

Las modificaciones del planeamiento tienen el mismo papel que las pequeñas deformaciones de las estructuras de los edificios cuando se someten a las cargas de la construcción y del uso. Si las estructuras no se deformasen, se romperían.

Un plan municipal que no vaya incorporando las modificaciones necesarias, puede quedar enseguida obsoleto en diversos aspectos y perder parte de su papel como referente básico de la evolución de la ciudad.

NOTAS AL PIE

¹ Nos referimos a la Roma de Sixto V, a la Lisboa del Marqués de Pombal, al París de Haussmann y a la Barcelona de Maragall, por ejemplo.

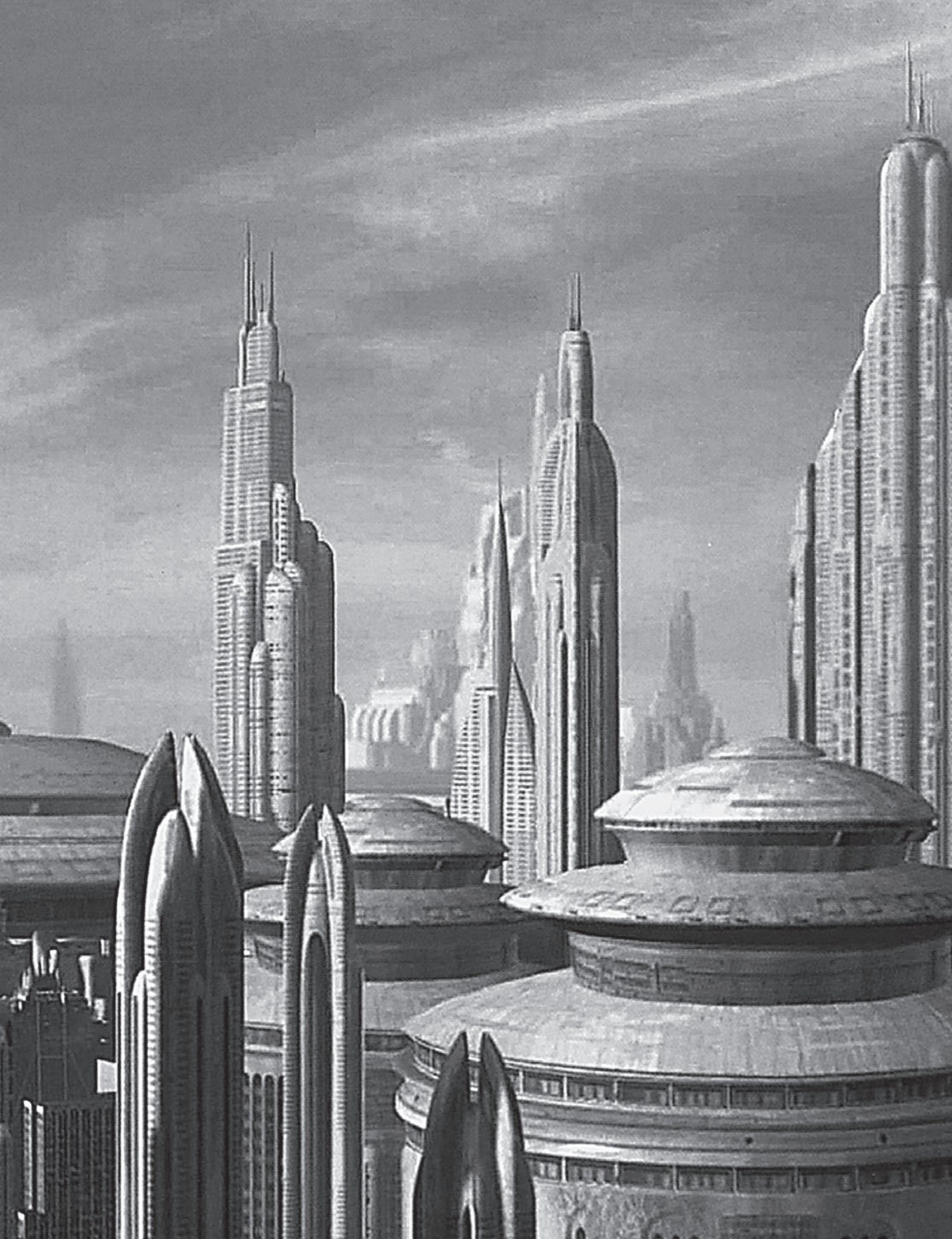
² Ley 9/2003, de la movilidad

³ Ley estatal 9/2006 sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en Cataluña, la Ley 6/2009, de evaluación ambiental de planes y programas.

⁴ Desde el mes de octubre de 2010 todos los municipios sin planeamiento urbanístico han quedado regulados por unas normas de ordenación provisionales establecidas por la Generalitat para cada uno de ellos.

⁵ En su adaptación a las disposiciones de la Ley de suelo de 2007, la L05/10 ha limitado el alcance de las modificaciones que incrementen suelo urbano o urbanizable al 20% de la superficie del suelo urbano y urbanizable del plan. Cambios de mayor proporción deberán realizarse mediante la revisión del plan.





"Lo cierto es que no he hallado en ninguna ciudad nada que esté mejor acomodado, tanto para el provecho como para el deleite de los hombres. Parece que Utopo, el fundador, puso en esto el máximo cuidado, y es fama que dispuso los modelos y el trazado desde el principio, aunque en cuanto al adorno, estableció que los venideros lo arreglaran como mejor les acomodase, contando con que los gustos varían con los tiempos."

Thomas More
Utopia, 1516

"....., es inútil decidir si ha de clasificarse a Zenobia entre las ciudades felices o entre las infelices. No tiene sentido dividir las ciudades en estas dos clases, sino en otras dos: las que a través de los años y las mutaciones siguen dando su forma a los deseos y aquellas en que los deseos, o logran borrar la ciudad, o son borrados por ella."

Italo Calvino
Las ciudades invisibles, 1972



Epílogo

La ordenación urbanística hoy: De dónde venimos. ¿Hacia dónde vamos?

Los planes de ordenación urbanística, en especial los municipales, han tenido diferentes enfoques a lo largo del tiempo. También han sido objeto de diversos grados de consideración según las épocas: desde instrumentos fundamentales del cambio social, hasta monstruos burocráticos y causa de impedimentos a la verdadera mejora de la ciudad.

El carácter de síntesis proyectual de diversas disciplinas que tiene el planeamiento multiplica la posibilidad de diferentes enfoques, acentos y motivos de controversia, incluso si nos limitamos a los profesionales que intervienen. Sin embargo, buena parte del debate sobre el planeamiento y sus propuestas se articula según los binomios *largo plazo–corto plazo* y *general–local*. Ha sido una constante la discusión entre las disciplinas de la construcción y la gestión, con una lógica marcada por el corto plazo y el ámbito local, y las disciplinas de la planificación más pura, con una lógica del largo plazo y el ámbito general. Como se puede suponer, el reto de la ordenación urbanística es superar esta dialéctica con una buena síntesis, si bien esta se verá lógicamente condicionada por las ideas dominantes en cada momento, que probablemente decantarán la propuesta hacia uno u otro lado.

Hoy, a comienzos del siglo XXI, nuestros planes son también resultado de un proceso de formación y consolidación del urbanismo, como forma de entender la ciudad y como técnica para intervenir en la misma, cuyos inicios podemos situar en la segunda mitad del siglo XIX, en las propuestas de ordenación dirigidas al desarrollo urbano motivado por la Revolución Industrial.

Por tanto, sin olvidar algunas muestras de urbanismo de la Ilustración La Barceloneta, Sant Carles de la Ràpita, etc., los primeros proyectos con voluntad de ordenación global de la ciudad, que situaríamos al inicio de la historia del planeamiento urbanístico moderno en Cataluña, son el Proyecto de Ensanche de



Barcelona de 1859 y los que otras ciudades elaboran en el último tercio del siglo XIX y en las primeras décadas del XX.

El proyecto de Ildefonso Cerdà para Barcelona es una pieza clave en este proceso, cuya trascendencia, en tanto que aportación seminal al urbanismo moderno, va mucho más allá de Cataluña. En lo que concierne a nuestro ámbito territorial, Cerdà es, sin duda, un referente para todo cuanto vendrá después, pero cabe decir que los planes de ensanche de ciudades medias –como Sabadell (1865), Mataró (1878), Vilanova i la Geltrú (1876) o Badalona (1895)– tienen bastantes rasgos propios para que no puedan ser entendidos como propuestas de exclusiva inspiración cerdaniana.

Si bien el sistema *cuadrangular* –según denominación de la época– es una pauta de ordenación seguida mayoritariamente por los proyectos de ensanche, se dan también en diversas ciudades, en la última parte del periodo señalado, propuestas de ordenación más focalizada y con una cierta retórica monumental, en la línea del proyecto de Léon Jaussely para Barcelona (1905). Hubo proyectos en esta línea en Badalona, L'Hospitalet de Llobregat y otros municipios, como Olot, si bien con limitados resultados reales, salvo en este último.

Subrayemos, pues, que los proyectos de ensanche constituyeron el inicio de una cultura del planeamiento urbano en Cataluña que, pese a los altibajos, se ha ido desarrollando hasta hoy.

Entre los últimos proyectos de ensanche y la Guerra Civil, el urbanismo se volvió mucho más ideológico, de acuerdo con la excitación doctrinaria que afectó toda Europa en aquellos años. El GATPAC elaboró, en este periodo, propuestas asociadas a objetivos de mejora social, en especial para Barcelona, entre las cuales cabe destacar el denominado Plan Macià (1932). La guerra, la posguerra y el carácter más o menos visionario de estas propuestas hicieron que no tuviesen ninguna concreción significativa en la realidad, si bien su valor teórico e histórico obliga a hacer mención de las mismas.

También en esta época, el IV Congreso (1933) de los CIAM (congresos internacionales de arquitectura moderna) redactó la denominada *Carta de Atenas*, con una importante aportación doctrinal de Le Corbusier, que fue el catecismo del urbanismo funcionalista. Esta propugnaba que la ciudad había de dividirse en zonas para habitar, trabajar, recrearse y circular. Asimismo, el urbanismo funcionalista preconizaba la superación de la ciudad histórica y la ordenación abierta de la edificación en bloques y torres, en lugar de las calles y las manzanas tradicionales.

En nuestro país, la guerra y la posguerra representaron un largo periodo de atonía cultural en el urbanismo, como en tantas otras cosas. Las únicas iniciativas venían de Madrid, donde el arquitecto Pedro Bidagor ejercía de jefe nacional de Urbanismo. El Plan general de Barcelona y su zona de influencia de 1953, y la Ley del suelo de 1956, son ya señales de un cambio de ciclo y de un cierto reavivamiento de la ordenación urbanística de las ciudades. Los planes de los años cincuenta en Cataluña son, en general, planes bien intencionados, pero con una débil instrumentación normativa. El mismo Plan de Barcelona de 1953 se puede incluir dentro de esta valoración. Hay que hacer mención en esta época de algunos planes elaborados por la Oficina Técnica de Ordenación Provincial de Barce-



lona, que dirigía el arquitecto Manuel Baldrich, que debe ser reconocido como uno de los primeros animadores del urbanismo en Cataluña tras la inmediata posguerra. Entre estos planes, cabe citar como ejemplos significativos los de Sabadell, Terrassa y Vic. Todos tenían una fuerte intención morfológica, tanto en la ordenación de la ciudad existente, donde se destacaba el entramado de calles y manzanas, como en la expresión de los nuevos crecimientos, donde se optaba por la ordenación abierta de bloques y espacios libres.

Se debe también a Baldrich, con su opúsculo *El urbanismo comarcal*, una de las primeras teorizaciones del urbanismo supramunicipal, que había sido ensayado ya en el Plan general (“comarcal”) de Barcelona de 1953, que se extendía a un ámbito de veintisiete municipios y que ha sido el referente territorial de la ordenación urbanística de la aglomeración metropolitana de Barcelona a lo largo de más de medio siglo.

Estos planes no estaban preparados para sobrevivir en un período de dinámica urbana tan intensa como la que hubo entre el Plan de estabilización (1959) y la crisis mundial del petróleo, cuyos efectos se notaron plenamente a mediados de los años setenta. Cabe añadir que tampoco los ayuntamientos, poco representativos y escasamente democráticos, tuvieron en la ordenación urbanística del municipio una de sus prioridades. Estas circunstancias propiciaron un nuevo tipo de plan general, que fue sustituyendo los modelos de los años cincuenta. Se trataba de planes formalmente ajustados a las exigencias de orden burocrático de la Ley del suelo entonces vigente, pero enfocados básicamente a la calificación de suelo para la extensión del área urbanizada.

Podríamos calificar los planes de este período como *planes de ordenación especulativa del suelo*. Las carencias técnicas de los mismos para ordenar el crecimiento, así como la falta de criterio y autoridad de los ayuntamientos, incluso para hacerlos cumplir, propiciaron una época de intenso descontrol urbanístico, cuyas consecuencias padecemos aún hoy día y, en buena medida, seguiremos padeciendo.

El Plan general de Barcelona y su zona de influencia de 1953 subsistió a lo largo de todo este período. Su revisión, iniciada al comienzo de los sesenta y liderada por técnicos disconformes con el estado general del urbanismo del país, no fructificó hasta bastantes años después. La causa del retraso fue el replanteamiento del ámbito de ordenación y la introducción de un verdadero debate territorial por parte del equipo redactor, uno de cuyos líderes fue el arquitecto Manuel Ribas Piera. Esta revisión frustrada en sus objetivos produjo, sin embargo, un documento interesante, conocido como el Plan director del área metropolitana de Barcelona, que planteaba una serie de ideas articuladas de ordenación del territorio en un ámbito que comprendía siete comarcas y unos 160 municipios.

Durante el período de descontrol especulativo mencionado, el Plan de 1953 fue objeto de una interpretación continuamente sesgada a favor de los intereses particulares, que su débil aparato normativo no era capaz de impedir. También sufrió numerosas modificaciones, que frecuentemente aumentaron los aprovechamientos privados y disminuyeron las previsiones de espacios libres. Sin embargo, hay que reconocer como aportaciones de este plan, que el desenfreno reinante no fue capaz de neutralizar, la preservación de la sierra de Collserola y el



mantenimiento del uso agrícola en el delta del Llobregat, que son aún dos piezas fundamentales de la estructura de espacios no urbanizados de este territorio. Un punto de inflexión importante se produce a mediados de los años setenta, con la presentación en 1974 de la revisión del Plan general de Barcelona y su zona de influencia, que mantenía el ámbito de 1953, y con la aprobación de la revisión de la Ley del suelo en 1975. Asimismo, cabe recordar que aquel año se produjo la muerte del general Franco, que lógicamente comportaba el inicio de cambios importantes a corto plazo en las estructuras políticas y sociales del país.

Notemos que, como sucedió en los años 1953–1956, se dio una notable proximidad en las fechas de presentación del Plan general de la “comarca” de Barcelona de 1974 –aprobado en 1976 como Plan general metropolitano– y la promulgación de una nueva Ley del suelo y el urbanismo. La Ley de 1975 –texto refundido de 1976– hizo una importante renovación y afinamiento de los conceptos e instrumentos urbanísticos, que en buena parte han sido incorporados por las legislaciones posteriores y han prevalecido hasta hoy.

El Plan general metropolitano de 1976, dirigido por Albert Serratosa y redactado por Joan Antoni Solans, con diversos colaboradores, ha sido un episodio fundamental en el urbanismo de Cataluña. Además de su trascendencia directa en el propio ámbito de ordenación, corrigiendo radicalmente los procesos de congestión y de crecimiento especulativo que hasta entonces se habían dado, y tratando de reconstituir un tejido urbano equilibrado, el plan tuvo dos efectos importantes para el urbanismo de Cataluña. En primer lugar, mostró que, aunque conflictivo, era posible un planeamiento que se enfrentara a unas prácticas urbanísticas que llevaban a una grave degradación de la ciudad y del territorio. En segundo lugar, el plan mostraba técnicas y fórmulas que permitían construir una estructura normativa sólida, las cuales serían adoptadas por buena parte de los planes posteriores.

La elección de los primeros ayuntamientos democráticos, en 1979, habría de representar necesariamente un cambio fundamental en una materia tan municipal como la ordenación urbanística. La mayoría de los ayuntamientos de Cataluña, salvo algunos casos –Sabadell y entorno, Mataró, Lleida, etc., que habían desarrollado el planeamiento más recientemente, el cual participaba ya de la misma filosofía rupturista que el PGM de 1976–, tenían planes que correspondían al modelo especulativo y de baja intensidad normativa.

Durante la década de los ochenta, se deben subrayar dos hechos significativos en el urbanismo de nuestro país:

- El despliegue del Plan general metropolitano de 1976 por los ayuntamientos de Barcelona y de los demás municipios de su ámbito, y por la Corporación Metropolitana de Barcelona.
- La revisión del planeamiento general en buena parte de los municipios de Cataluña.

La actuación urbanística en Barcelona, liderada por Oriol Bohigas, fue configurando un discurso que hacía hincapié en las acciones concretas y materializables a corto plazo –los proyectos urbanos–, frente a la pretensión de los

planes generales de ordenar de manera más intemporal todo el espacio municipal. Coincidió en el tiempo, con este discurso, un fenómeno de naturaleza totalmente diferente: el éxito de las tesis desreguladoras en diversos países, en especial en Inglaterra. De aquí derivó la moda de una cierta actitud que contraponía los proyectos urbanos a los planes y defendía los primeros como propuestas carismáticas que hacían revivir la ciudad frente a la rémora burocrática que se decía que representaban los planes urbanísticos.

Aunque en algún caso concreto esto debía de ser verdad, esta contraposición no se sostiene de ninguna manera, planteada en términos generales, ni en el ámbito metropolitano de Barcelona ni en el resto de Cataluña. De hecho, si Barcelona y los municipios de su entorno pudieron centrar su política urbanística de los ochenta y los noventa en los proyectos urbanos de diversos tipos, fue porque esta área contaba desde 1976 con un planeamiento general de suficiente solvencia para asegurar los referentes básicos del desarrollo urbano y dar la cobertura jurídica necesaria a los proyectos urbanos específicos. Similarmente, se podría hablar del caso de Sabadell, que contaba también desde 1976 con un plan bastante correcto que comprendía, además, diversos municipios del entorno. Ciertamente, fue acertado por parte de los nuevos ayuntamientos democráticos de estos municipios asumir un planeamiento general heredado, redactado en momentos políticamente turbulentos, pero correcto y abierto en grado suficiente para que pudiese constituir una referencia general de los nuevos proyectos urbanos de la democracia.

Esto no podía ser así en la mayoría de municipios donde el planeamiento de ordenación urbanística heredado no cumplía, ni mucho menos, los mínimos exigibles en lo referente a los criterios sobre el desarrollo urbano adecuado y a su calidad técnica. Por este motivo, en los años ochenta los ayuntamientos abordaron una masiva revisión del planeamiento de buena parte de los municipios de Cataluña. Este programa de revisiones fue organizado y promovido por Lluís Cantalops desde la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat de Catalunya.

Los planes resultantes de este programa, si bien de calidad desigual, tienen el referente histórico común de ser los planes de los nuevos ayuntamientos democráticos. Como características frecuentes en los mismos, se podría hacer mención de:

- Aprovechamiento de la experiencia del PGM en relación con los objetivos de enmienda de la situación y con la adopción de determinadas técnicas de ordenación.
- Prioridad de atención a la ordenación del área urbana y corrección a la baja de las propuestas de crecimiento por extensión.
- Incorporación de propuestas de actuación –proyectos urbanos– referentes al tratamiento del espacio público, el equipamiento, la mejora de los tejidos y la reforma interior.

La prioridad otorgada al área urbana existente, sin duda motivada por el aumento de la autoestima municipal que la democratización del ayuntamiento comportaba, y la inclusión en el plan general de proyectos urbanos específicos, reflejan una actitud bastante coherente con la filosofía urbanística proclamada desde Barcelona. Las transformaciones urbanas perceptibles en Girona, Mollet, Vic y



tantos otros municipios de Cataluña nos muestran el resultado de una síntesis creativa entre el plan de ordenación urbanística municipal y los proyectos urbanos, la cual podía ya iniciarse en la misma formulación del plan, aunque se produciría principalmente en los diversos episodios de su despliegue.

Hay otro aspecto interesante que cabe señalar en la experiencia del planeamiento de los años ochenta. En la revisión del planeamiento urbanístico municipal, al tratarse de una necesidad que afectaba buena parte de los municipios de Cataluña, la Generalitat de Catalunya tomó la iniciativa y presentó un programa para la redacción de las revisiones de los municipios que lo necesitaban. En el marco de este programa, se preveía la elaboración de numerosos *planes de ordenación urbanística plurimunicipales*, en consideración a las intensas relaciones de este tipo que se daban en muchas áreas. Estos planes habían de ser desarrollados por los correspondientes equipos redactores, designados conjuntamente por la Generalitat y los ayuntamientos. Debe recordarse que ni uno solo de estos planes plurimunicipales llegó al final como tal. En un momento u otro de su proceso de redacción, todos se desagregaron en planes municipales. Los únicos planes urbanísticos plurimunicipales que se aprobaron aquellos años habían sido iniciados a mediados de los años setenta por iniciativa de la Diputación de Girona –La Cerdanya, Figueres y entorno, La Bisbal d’Empordà y entorno–, los cuales fueron redactados con las dificultades que se derivan de la transición política vivida en aquellos años. No ha habido tampoco después iniciativas remarcables de planeamiento de ordenación urbanística plurimunicipal.

Hay que constatar, pues, la dificultad de los municipios para compartir la formulación de un proyecto espacial común. Probablemente, el contenido especialmente sensible del plan tiene que ver con ello. Más que lamentar que eso sea así, lo que se debe hacer es tenerlo en cuenta, y actuar en consecuencia para asegurar, en todo caso, la coherencia territorial de los diversos planes. Una conclusión inmediata es que, si no son posibles planes plurimunicipales allí donde los municipios se integran en un sistema urbano de escala superior, serán necesarios otros instrumentos para la ordenación de los elementos supramunicipales de este sistema: unos instrumentos cuya iniciativa deberá ser, lógicamente, de las administraciones supramunicipales. Es bien conocido que no hubo tampoco, ni en los ochenta ni en los noventa, iniciativas afortunadas de este tipo.

Durante la década de los noventa, alcanzada ya la plena normalidad democrática en la gestión municipal, diversos ayuntamientos abordaron también la revisión de sus planes generales. En algunos casos, se trataba de planes anteriores a la democracia, que por su aceptable calidad no habían entrado en el programa de revisiones de los años ochenta –Mataró, Lleida, Sabadell, etc.–; en otros casos, se trataba de revisiones de planes más recientes –Girona, Reus, Manresa, etc. Las características de estos planes, como respuesta a unas circunstancias diferentes a las de los ochenta, han sido objeto de debate por parte de los profesionales del urbanismo. Falta, tal vez, aún un poco de perspectiva histórica para evaluar con rigor sus supuestas aportaciones, si bien se pueden señalar algunos rasgos característicos:

- La *irrupción de los planes estratégicos*, siguiendo la metodología del Plan estratégico económico y social Barcelona 2000, de 1990, que son adoptados, con variantes de denominación, por algunos municipios, paralelamente a

- las revisiones del plan de ordenación urbanística municipal. La técnica de los planes estratégicos facilita una implicación de las entidades sociales y económicas en las grandes decisiones de futuro del municipio, las cuales, lógicamente, inflúan en las propuestas de ordenación urbanística.
- La *progresiva presencia de las preocupaciones ambientales*. Después de la Conferencia de Río de 1992, los temas de carácter ambiental han estado cada vez más presentes en la política municipal. El diseño de instrumentos específicos, como las denominadas agendas 21 locales para mejorar el equilibrio ambiental del municipio y su aportación al medio ambiente global, ha ido en paralelo a una mayor orientación ambiental de las propuestas de ordenación urbanística. No obstante, hay que ser conscientes de las limitaciones del término municipal para llevar a cabo propuestas de una cierta trascendencia ambiental en relación con la sostenibilidad del territorio.
 - La *institucionalización de la concertación público–privado* mediante los convenios que se formalizan durante la elaboración del plan de ordenación urbanística municipal. De hecho, esta práctica no es nueva, pero ha adquirido una gran importancia en determinados planes, y expresa una mayor sensibilización de toda clase de operadores privados urbanos respecto a las oportunidades que ofrece la revisión de la ordenación urbanística y, a la vez, una aceptación generalizada de las reglas básicas del juego de cargas y beneficios inherente a las operaciones urbanísticas. Cabe añadir que esta práctica ha adquirido también una importancia creciente en la gestión del plan a través de modificaciones de la ordenación.

Se puede considerar la década de los noventa como una época de transición, sin unos objetivos tan claros como en los años ochenta. La misma evolución del marco legislativo expresa el carácter dubitativo de esta etapa. Más allá de su distinta filosofía política, la ley intervencionista de 1990 (texto refundido de 1992) y la desreguladora de 1998 (con enmiendas en 2000) son ambas bastante excesivas y ponen de manifiesto la falta de una filosofía básica y estable sobre el suelo y la ordenación de la ciudad.

Cataluña, mediante leyes propias de adaptación de la L75 y la consideración del texto refundido que constituyó la LC90 como legislación propia, pudo evitar la confusión creada por la L90 y también los peligros de la L98. En ambos casos, sentencias del Tribunal Constitucional vinieron a corroborar la base jurídica de la resistencia a la aplicación de determinados preceptos de estas leyes estatales.

En todo caso, se puede decir que, como resultado de procesos urbanísticos lejanos en el tiempo pero que dejan huellas perdurables, y también de las acciones positivas y de las equivocaciones de los últimos veinticinco años, Cataluña presentaba, a principios del nuevo siglo, unas áreas urbanas compactas bastante recuperadas, pero también un territorio notablemente degradado y amenazado, especialmente en las áreas social y económicamente más dinámicas. Hay que añadir que la agudización de determinados procesos y problemas iba dibujando un nuevo escenario nada tranquilizador para el futuro urbano y territorial. Señalemos algunos componentes del mismo:



- La presión de crecimiento disperso de tramas urbanas residenciales e industriales.
- Después de unos años de estabilidad demográfica y envejecimiento, la intensificación de la inmigración motivada por el crecimiento económico sostenido entre 1996 y 2008 y por la estructura de edades del país.
- La agudización de la necesidad de vivienda, motivada por las necesidades de emancipación de los jóvenes y la inmigración.
- La extensión de los sistemas urbanos plurimunicipales. El aumento de la movilidad y del tamaño de las áreas de desplazamiento cotidiano y semanal.
- La creciente demanda de suelo para implantaciones periurbanas o aisladas en el medio rural.

Este contexto y su perspectiva refuerzan, sin duda, la *importancia de los planes urbanísticos y territoriales* como instrumentos para *mantener nuestro espacio en buenas condiciones y asegurar su sostenibilidad*. Ciertamente, se deben ir adaptando las herramientas a las nuevas necesidades y circunstancias, pero hechos tan incuestionables como la no penetrabilidad de los sólidos, la permanencia de las construcciones, la existencia de valores históricos asociados a la ciudad y la importancia de la geografía del territorio nos llevan a sostener el pleno sentido que mantiene hoy, en la época de las realidades virtuales, la tarea de configuración de los espacios físicos y de regulación de sus procesos de transformación, que denominamos *ordenación urbanística*.

Respecto a la evolución de dicha ordenación, parece que se debería ir hacia un modelo en el que el *planeamiento urbanístico municipal* se ocupara, fundamentalmente, de la *ordenación de las áreas urbanas* y del *desarrollo de las áreas urbanizables*, dejando para el *planeamiento de ámbito superior* el *tratamiento del territorio rural* y la *determinación de los ámbitos adecuados para el suelo urbanizable*, en tanto que son asuntos que corresponden a su más amplia perspectiva espacial.

Eso significa potenciar el papel de los ayuntamientos en la ordenación y gestión de los suelos que han de componer el área urbana del municipio, mientras que la definición de las opciones de crecimiento urbano posibles y la ordenación del territorio rural y, en todo caso, las infraestructuras territoriales, serían decisiones propias de las administraciones de ámbito suficiente, en especial de la Generalitat de Catalunya.

Nunca es todo tan sencillo y exacto, pero parece una línea bastante coherente avanzar hacia el reconocimiento de la legitimidad de los ayuntamientos de poblaciones de una cierta dimensión para decidir plenamente sobre la ordenación urbanística, en el ámbito donde se acumulan las principales referencias sociales, económicas, históricas y culturales del municipio, y entender, en cambio, que la supervivencia del territorio como estructura geográfica requiere una gestión de amplia perspectiva espacial que pase por encima de la compartimentación a menudo aleatoria y casi siempre excesiva, en términos municipales.

A este relato, que a principios de 2001 acababa así, hay que añadir algunos hechos relevantes que, afortunadamente, van en la línea que se reclamaba.

En 2002, el Parlament de Catalunya aprobó la Ley de urbanismo de Cataluña, que venía a sustituir la LC90, cuyo articulado procedía aún, en buena parte, de la L75. La nueva ley, aunque fue objeto en su día de algunas críticas severas, aportaba, en sus artículos iniciales, un posicionamiento explícito en la defensa de los valores urbanos y de la integridad territorial. Concretamente, el artículo 3 decía:

“Concepto de desarrollo urbanístico sostenible:

- 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.
- El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, conlleva también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.
- El ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible.”

A este posicionamiento en la buena dirección, cabe añadir que el cambio de mayoría de Gobierno que se produjo a finales de 2003 propició una reforma de la ley que permitió profundizar en algunos aspectos de especial importancia para afrontar los nuevos retos: vivienda de protección oficial, recuperación de plusvalías para la colectividad, ámbito competencial de los ayuntamientos... La reforma, realizada mediante una ley de 2004, que incluyó en su denominación los objetivos de fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, permitió también enmendar algunas novedades técnicas poco acertadas de la ley de 2002. El texto refundido de las dos leyes, la de 2002 y la de 2004, se aprobó en 2005. Hay que añadir que en 2006 se aprobó, asimismo, el Reglamento de la Ley de urbanismo, con lo cual el urbanismo en Cataluña alcanzaba una base jurídica actualizada y sólida que, sin embargo, fue objeto de nuevas modificaciones al poco tiempo. En 2007, para adaptarla a la Ley de suelo estatal de ese mismo año y, a finales de 2009, para adecuar algunos aspectos concretos que se detallan en el anexo II. Estas modificaciones han motivado un nuevo texto refundido aprobado en 2010. Como se ve, la plena estabilidad legislativa no es, probablemente, posible.

El otro hecho relevante a destacar es la atención que han prestado los gobiernos de la Generalitat desde finales de 2003 a la elaboración de instrumentos de planeamiento de ámbito supramunicipal. Esta voluntad, claramente expresada en los textos programáticos de los gobiernos de este período, se concretó, en primer lugar, en la creación del Programa de Planeamiento Territorial, con la fi-



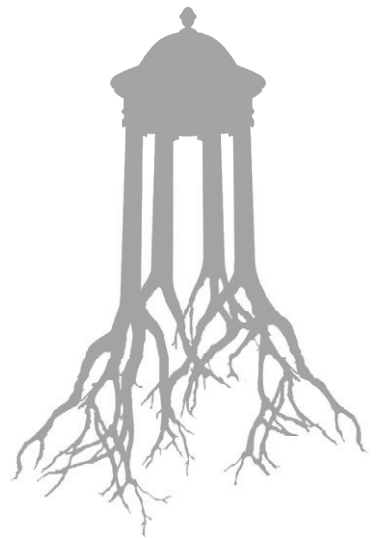
alidad principal de elaborar todos los planes territoriales parciales que previó el Plan territorial general de 1995, y de revisar y poner al día este plan. También el objetivo de dotar algunas realidades supramunicipales complejas de planeamiento a escala adecuada se manifestó en la puesta en marcha de numerosos planes directores urbanísticos de áreas geográficas, sistemas urbanos o comarcas.

La elaboración de planes territoriales y planes directores urbanísticos de propósito general constituía una experiencia bastante nueva en nuestro país, la cual tenía, además, pocos referentes exteriores a qué acudir, tanto en lo referente al contenido y al alcance de los documentos de planeamiento, como a su aplicación práctica.

En todo caso, hay que decir que, en el momento de redactar estas líneas –septiembre de 2010–, se han aprobado definitivamente los siete planes territoriales parciales que comprenden la totalidad del ámbito de Cataluña. Este hecho, de innegable significación, comporta el establecimiento de un nuevo referente a tener en cuenta en el planeamiento urbanístico de todos los municipios del país, y ha motivado la inclusión de un nuevo apartado en el capítulo 1 de este libro.

Asimismo, en este período, se han aprobado diecisiete planes directores urbanísticos –temáticos y de ámbito general–, que certifican también la voluntad del Gobierno de la Generalitat de Catalunya de abordar la ordenación del espacio territorial con los instrumentos adecuados en cada caso. Todo eso ha supuesto afrontar un doble reto político y técnico, que hasta la fecha no podemos menos que subrayar que ha sido superado satisfactoriamente.

Cabe decir, finalmente, que con este paso, muy importante, empieza otra etapa del relato: la que tiene el nuevo objetivo de la aplicación correcta de los planes territoriales y directores, de modo que sus determinaciones orienten los planes municipales y los proyectos de infraestructuras hacia el desarrollo sostenible desde una óptica global. Es el nuevo reto planteado desde 2006, con la aprobación de los primeros planes de ámbito territorial. De esta experiencia, rica y esperanzadora hasta la fecha, han de surgir nuevas reflexiones, que deberían permitir una revisión crítica de los instrumentos elaborados y un progresivo perfeccionamiento de su metodología, contenido y aceptación, hasta hacerlos tan conocidos y presentes en la cotidianeidad como los instrumentos urbanísticos de alcance municipal, cuya contextualización, disección y explicación han sido el objeto de este libro.







Anexos

I. Bibliografía recomendada

Este libro aporta explicaciones y reflexiones que pueden ayudar a utilizar mejor los conceptos y los instrumentos en las tareas de ordenación urbanística. Hay que decir, no obstante, que la mejor utilización teóricamente posible de estos instrumentos no es suficiente para obtener unos buenos resultados urbanísticos, al igual que una construcción correctamente proyectada y realizada no asegura la buena arquitectura, aunque sea necesaria para la misma.

El talento del proyectista, pero también el conocimiento de los contenidos teóricos e históricos del urbanismo, son sin duda fundamentales para el éxito de esta misión. La bibliografía que se adjunta se recomienda especialmente a las personas para quienes este libro haya sido un texto de iniciación en materia urbanística.

Se trata de libros básicos y accesibles, que ayudarán a situar, en el contexto general del urbanismo como disciplina teórica, las cuestiones de ordenación de nuestras ciudades y municipios.

ASCHER, François. *Metapolis ou l'avenir des villes*. París: Éditions Odile Jacob, 1995 (347 págs.)

Reflexión sobre los fenómenos de metropolitanización crecientes en cualquier parte del mundo y sobre las perspectivas de la ciudad en un contexto en el que serán determinantes las posibilidades de telecomunicación.

BOHIGAS, Oriol. *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Ediciones62, 1985 (303pág.)
Expresa los puntos de vista del autor –persona de una amplia proyección cultural, pero fundamentalmente arquitecto– sobre la ciudad y las maneras de hacer urbanismo. Asimismo, explica las bases teórico-prácticas sobre las cuales se abordó, en los años ochenta, la renovación urbanística de Barcelona, que ha constituido una referencia para otras muchas ciudades.



HALL, Peter. *Ciudades del mañana*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996 [1ª ed.: 1988] (494 págs.)

Libro de lectura muy amena, que presenta la historia del urbanismo del siglo xx, identificando por capítulos los problemas claves, las tendencias ideológicas y los principales protagonistas.

REVILLA Y ARIET, Roser. *El dret urbanístic de Catalunya*. Valencia: Tirant lo Blanc, 2001 (1165 págs.)

Tratado completísimo sobre el marco jurídico-urbanístico de Cataluña. Si bien hay que recomendarlo especialmente a los interesados en el urbanismo desde el campo disciplinar del derecho, sus primeros capítulos sobre los orígenes, la formación y la estructura del derecho urbanístico tienen un interés general que motiva su inclusión en esta relación.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés. *Introducción al urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1999 (173 págs.)

Explica con claridad los diferentes enfoques que históricamente ha tenido el urbanismo y su contenido como disciplina multidimensional. Incluye una bibliografía, que presenta y comenta cincuenta textos fundamentales que han contribuido a la formalización del urbanismo como materia científica y técnica proyectual.

SOLÀ-MORALES, Manuel de. *Les formes de creixement urbà*. Barcelona: Ediciones UPC, 1993 (237 págs.)

Recopilación de textos y materiales académicos que presentan una teoría de la forma urbana a partir de los diferentes procesos de formación de la misma, que ha sido básica en la formación urbanística de numerosas promociones de arquitectos desde los años setenta.

TERÁN, Fernando de. *Planeamiento urbano en la España contemporánea*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978 (662 págs.)

Historia muy documentada e ilustrada sobre lo que fue el planeamiento urbanístico en España desde comienzos del siglo xx hasta 1976, momento en que coinciden el final del franquismo, la segunda Ley del suelo y la aprobación del Plan general metropolitano de Barcelona.

Para las personas interesadas en profundizar en la secuencia histórica de los enfoques y las técnicas de ordenación urbanística, se recomiendan también los libros siguientes, que tienen el valor reconocido de hitos monumentales en la construcción del urbanismo como disciplina que se ocupa del proyecto de la ciudad:

CERDÀ, Ildefonso. *Las cinco bases de la teoría general de la urbanización*, 1867. Madrid: Sociedad Editorial Electa, 1999 [compilación de Arturo Soria i Puig] (447 págs.)

Se trata de una antología de los textos fundamentales de Cerdà, compilada y comentada por Arturo Soria, con una edición esmerada y profusamente ilustrada. Existe también una edición facsímil de la *Teoría general de la urbanización*, promovida por Fabián Estapé y editada por el Instituto de Estudios Fiscales (Madrid, 1968).

Cerdà se puede considerar el primer tratadista del urbanismo moderno del mundo y el Ensanche de Barcelona es una muestra tangible de buena parte de sus planteamientos teóricos.

SITTE, Camilo. *La construcción de ciudades según principios artísticos*, 1889. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1980 [prólogo de Manuel de Solà-Morales] (462 págs.) Forma parte también de este libro un ensayo de G. R. Collins y Ch. C. Collins bajo el título «Camilo Sitte y el nacimiento del urbanismo moderno».

Sitte defiende la poética de la irregularidad y la composición de pequeña escala que había en las ciudades antiguas y medievales, en contraposición con la racionalización de la red de calles, que era la pauta dominante en los proyectos de ensanche de las ciudades de su tiempo.

UNWIN, Raymond. *La práctica del urbanismo. Una introducción al arte de proyectar ciudades y barrios*, 1909. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1984 [prólogo de Manuel de Solà-Morales] (314 págs.)

Este libro contiene una reflexión interesantísima sobre la ciudad, con abundantes referencias históricas, y un tratado sobre el diseño de las nuevas áreas urbanas, en especial las de tipo residencial de baja densidad.

LE CORBUSIER. *Principios de urbanismo (La Carta de Atenas)*, 1933. Esplugues de Llobregat: Editorial Ariel, 1971 (151 págs.)

Texto manifiesto del urbanismo funcionalista para la reinención de la ciudad rígidamente organizada en zonas funcionales y según modelos de edificación en bloques y torres. Doctrina radical, nunca aplicada íntegramente, pero con una gran influencia en el desarrollo de las ciudades en los años cincuenta, sesenta y setenta.

ROSSI, Aldo. *La arquitectura de la ciudad*, 1966. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1971 [prólogo de Salvador Tarragó] (239 págs. + ilustraciones)

Recuperación de la idea de ciudad como tejido construido hecho de permanencias y pautas de transformación. Este libro ha tenido una gran influencia en el carácter marcadamente físico y arquitectónico de muchos proyectos urbanísticos en nuestro país en los últimos decenios.

II. Legislación del régimen del suelo y el urbanismo

Antecedentes

Ley de ensanche y reforma de las poblaciones, 1864.

Ley de ensanche y reforma de las poblaciones, 1876.

Estatuto municipal, 1924, que reconoció la ordenación urbanística como uno de los cometidos ordinarios de los ayuntamientos.

L56: Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956

Fue la primera ley que abordó conjuntamente la regulación del suelo y el urbanismo. La asociación de las distintas formas de acción urbanística a la diferenciación del suelo en regímenes jurídicos se ha mantenido en toda la legislación posterior.

L75: Reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 2 de mayo de 1975

Las disposiciones de esta reforma, junto con las que se mantuvieron de la Ley de 1956, compusieron el *Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana*, aprobado por Real decreto el 9 de abril de 1976. En desarrollo de esta ley, se aprobaron diversos reglamentos:



Reglamento de planeamiento, aprobado por Real decreto el 23 de junio de 1978.
Reglamento de disciplina urbanística, aprobado por Real decreto el 23 de junio de 1978.

Reglamento de gestión urbanística, aprobado por Real decreto el 25 de agosto de 1978.

La aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el traspaso de las competencias en materia de urbanismo a la Generalitat de Catalunya, por Real decreto de 23 de junio de 1978, hicieron posible la legislación urbanística del Parlament de Catalunya, entre la que cabe destacar:

Ley sobre la protección de la legalidad urbanística, de 18 de noviembre de 1981

Ley de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, de 9 de enero de 1984

Estas leyes tuvieron sendos reglamentos, aprobados por decreto, los años 1982 y 1984, respectivamente.

En todo aquello que no estaba regulado por estas leyes, se mantenía lo establecido en el *Texto refundido* de 1976, y en todo aquello que no estaba detallado por sus reglamentos se mantenía lo establecido en los reglamentos estatales de 1978.

LC90: Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, aprobado por decreto el 12 de julio de 1990

Este texto refundía básicamente las dos leyes mencionadas del Parlament de Catalunya, con la parte importante del *Texto refundido* de 1976 que se mantenía vigente, e incorporaba también algunas disposiciones procedentes de otras leyes catalanas que tenían implicaciones urbanísticas.

El refundido de las leyes no comportó el de los textos reglamentarios, los cuales mantuvieron la vigencia que les correspondía: total, los catalanes, y parcial, los estatales.

Este fue el contenido sustancial de la legislación urbanística de Cataluña en los últimos diez años del siglo xx. Las implicaciones que se hubieran podido derivar de la legislación estatal en estas materias no fueron importantes en este período, pese a que esta tuvo dos orientaciones opuestas y bastante extremas en los años 1990 y 1998.

Ley sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, de 25 de julio de 1990

Hay que subrayar que el *Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística* se aprobó unos cuantos días antes que esta ley. Este hecho ayudó a defender la tesis de que Cataluña tenía ya una ley urbanística y que no eran de aplicación las disposiciones en esta materia promulgadas por el Estado, dado que la competencia había sido traspasada a la Generalitat.

Las disposiciones de esta reforma, junto con las que se mantuvieron del *Texto refundido* de 1976, compusieron el nuevo *Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana*, que se aprobó el 26 de junio de 1992.

Esta ley, extremadamente intervencionista, hasta el punto de que sus disposiciones más emblemáticas eran de casi imposible aplicación, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por diversas comunidades autónomas, por entender que invadía sus competencias de ordenamiento legal del urbanismo.

El Tribunal Constitucional dio sustancialmente la razón a los recurrentes en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. Sin embargo, esta sentencia, a la vez que anulaba una buena proporción de artículos, reconocía a los restantes su procedencia como legislación estatal y, por tanto, con efectos en todo el territorio del Estado. Hay que decir, sin embargo, que la trascendencia de los artículos que se mantuvieron era mucho menor que la de los que se anularon.

L98: Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, de 13 de abril de 1998

Ley que intentó evitar la colisión con las competencias autonómicas en materia de regulación del urbanismo, y se centró únicamente en el régimen del suelo y las valoraciones, con criterios de disminución de la capacidad de planeamiento de la Administración y de aumento de la capacidad de acción de los particulares. La falta de la mayoría absoluta por parte del partido del Gobierno permitió que en el trámite parlamentario se matizasen los artículos que podrían tener unas consecuencias más preocupantes.

Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y en los transportes. Decreto ley 4/2000, de 23 de junio

Con solo un artículo dedicado a la temática del suelo, anuló las matizaciones introducidas en la Ley de 1998 y volvió a hacerla coherente con el amenazador preámbulo, que se había mantenido. Fue una expresión rotunda del significado de la mayoría absoluta conseguida por el Partido Popular, poco proclive –como se puso de manifiesto, a la racionalidad del crecimiento de las ciudades. Una nueva sentencia del Tribunal Constitucional (STC 164/2001, de 11 de julio) neutralizó los efectos perversos de este decreto y devolvió a los ayuntamientos la capacidad de definir su modelo de implantación urbana.

LC02: Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña.

Primer texto legislativo de producción íntegramente catalana. Mantuvo el criterio tradicional de la legitimidad del planeamiento como proyecto de uso del espacio y estableció la obligatoriedad de un desarrollo urbanístico sostenible que debería evitar la dispersión en el territorio.

Propuso una revisión instrumental, bastante discutible en algunos aspectos, –supresión de estudios de detalle y proyectos de urbanización, por ejemplo-, y fue muy tímida en la exigencia de cesiones de aprovechamiento en las actuaciones en suelo urbano no consolidado.

Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, la sostenibilidad territorial y la autonomía local

El cambio de mayoría parlamentaria que se produjo a finales de 2003 propició la elaboración y aprobación de esta ley, que enmendó la Ley 2/2002 en las líneas apuntadas por su título. Asimismo, esta ley introdujo correcciones en algunas materias, entre las que se debe señalar el aumento y una mejor regulación de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano no consolidado, y la recuperación del proyecto de urbanización como instrumento urbanístico.

LC05: Texto refundido de la Ley de urbanismo. Decreto legislativo 1/2005

Texto que refunde las partes de la Ley 2/2002 no modificadas y las disposiciones de la Ley 10/2004.



Con relación a este texto, se aprobó en 2006 el Reglamento de la Ley de urbanismo (Decreto 305/2006).

Con el Texto refundido y el Reglamento, Cataluña logró tener, por primera vez, un código de urbanismo propio y completo.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo

Real decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio texto refundido de la Ley de suelo.

Ley del Estado que deroga la Ley 6/1988, de régimen del suelo y valoraciones.

Esta ley distingue entre dos situaciones de suelo: rural y urbanizado, que, sin cuestionar las clases de suelo tradicionales y adaptadas por las legislaciones autonómicas, tienen un papel clave en el sistema de valoraciones, en especial en lo referente al suelo no urbanizado, y en la determinación de indemnizaciones a los particulares por la iniciativa y la facultad de participar en actuaciones de urbanización y de edificación.

Cabe subrayar, también, que esta ley extiende a todo el Estado la exigencia de destinar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por el plan a un régimen de protección pública.

El Real decreto legislativo 2/2008 aprueba el refundido de esta ley, con los artículos todavía vigentes del RDL 1/1992.

Decreto ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística

Decreto ley de la Generalitat de Catalunya que enmienda el texto refundido de la Ley de urbanismo de 2005, con las disposiciones de la Ley 8/2007 de suelo que son de aplicación.

Asimismo, este DL define las áreas residenciales estratégicas como actuaciones de iniciativa de la Generalitat para el fomento de la vivienda, a las cuales se establece un régimen específico, tanto en lo que se refiere a la capacidad de los planes directores urbanísticos que han de determinar su contenido como en lo que respecta a cesiones de aprovechamiento, a densidades y a los procedimientos de gestión de las mismas.

Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas

Es la "Ley de acompañamiento" de los presupuestos de la Generalitat para el año 2010, que incluye una sección sobre urbanismo, con el objetivo de legislar sobre varios asuntos específicos:

- Facultades de los planes especiales urbanísticos, en especial para la definición de sistemas no previstos en el planeamiento general.
- Reforzamiento de la iniciativa pública en la formulación del planeamiento urbanístico general.
- Reforzamiento del control público, la transparencia y la recuperación de plusvalías en las modificaciones del planeamiento urbanístico general que comporten un incremento de aprovechamiento. El aspecto más llamativo de las novedades correspondientes a este tercer aspecto es el aumento, en estos casos, de la cesión de aprovechamiento, que pasa del 10% a un mínimo del 15%, con un máximo del 20%.

Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto; Texto refundido de la Ley de urbanismo

Aprobación del texto que integra, en el texto refundido de la Ley de urbanismo de 2005, las disposiciones del RD 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística, y los artículos correspondientes a urbanismo de la Ley 26/2009, de medidas fiscales, financieras y administrativas, y así da lugar a un nuevo texto refundido sobre cuya duración es difícil, a la vista de lo expuesto, hacer previsiones. La transferencia de las competencias en materia de urbanismo a las demás comunidades autónomas ha propiciado también la elaboración de numerosa legislación propia, en especial después de la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la Ley de 1992.

III. Procedencia de las ilustraciones y los créditos de los proyectos

Capítulo 1

Página 18	<i>Nuevas ciudades. De la antigüedad a nuestros días.</i> Erwin Y. Galantay. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
Pág. 19, 22 y 24	<i>Bases cartográficas.</i> Ayuntamiento de Barcelona.
Página 20	Planes generales de ordenación de Sant Feliu de Guixols y Platja d'Aro, 1983. Rosa Barba, Ricard Pié, Josep M. Vilanova, arquitectos; Ferran Relea, ingeniero; Romà Miró, abogado, y Josep M. Raurich y Ferran Sicart, economistas.
Página 20	Plan general de ordenación de Vilafranca del Penedès, 1981. Joan Busquets y Antoni Font, arquitectos, y José L. Gómez Ordóñez, ingeniero.
Página 23	Plan especial de infraestructuras del Poblenou, 2000. Agencia Barcelona Regional. Josep A. Acebillo, director. Ramon García-Bragado, Joan Balta y Jordi López B., coordinadores. Jordi Julià y Àlex Ivancic, ingenieros, y Moisés Martínez L., Jesús de la Torre, Josep M. Serra y Josep M. Forcada, arquitectos.
Página 25	Plano de la ciudad de Barcelona, 1930-1940. Servicio Topográfico del Ayuntamiento. Dirección: Vicente Martorell.
Página 26	<i>Collage City.</i> Colin ROWE y Fred KOETTER. Barcelona: Gustavo Gili, 1981.
Página 32	Cartografía del Instituto Cartográfico de Cataluña y elaboración propia.
Página 34	Plan general de ordenación de Mollet del Vallès, 1982. Juli Esteban, Antoni Font y Jon Montero, arquitectos, y Pere Salvador, economista.



- Página 36 Bases cartográficas del Instituto Cartográfico de Cataluña. Elaboración: Josep M. Carrera.
- Página 39 Plan general de ordenación de Lleida, 1998. Oficina del plan. Josep M. Llop, director. Rafael Garcia Català, Josep M. Puigdemasa i Carles Lobo, arquitectos; Ester Fanlo, bióloga, y Ignasi Aldomà, geógrafo.
- Página 42 Plan territorial parcial de las Comarques Centrals. Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya. Director del Programa de Planeamiento Territorial: Juli Esteban i Noguera. Coordinador del plan : Joan Fortuny i Castellet
- Capítulo 2**
- Página 49 Plano de fundación de la ciudad de Mendoza (Argentina), 1562. *Nuevas ciudades. De la antigüedad a nuestros días.* ERVIN Y. GALANTAY. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- Página 49 Plan general de ordenación de Manlleu, 1980. Manuel de Solà-Morales y Xabier Eizaguirre, arquitectos; Jordi Cullell, aparejador, y Romà Miró, abogado.
- Página 50 Plan general de ordenación de la zona de Figueres, 1982. Juli Esteban, Antoni Font y Jon Montero, arquitectos, Josep M. Carreras y Pere Salvador, economistas.
- Pág. 52, 56 Estudios de ordenación del municipio de Molins de Rei, 1998. Servicios de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Barcelona. Santiago Juan, director. Gemma Mur, arquitecta.
- Página 54 *Bases cartográficas.* Ayuntamiento de Girona.
- Página 57 Plan general de ordenación de Lleida, 1998. Oficina del plan: Josep M. Llop, director, Rafael Garcia Català, Josep M. Puigdemasa y Carles Lobo, arquitectos, Ester Fanlo, bióloga, y Ignasi Aldomà, geógrafo.
- Página 58 *Bases cartográficas.* Ayuntamiento de Barcelona.
- Página 60 Plan general de ordenación de La Seu d'Urgell, 2000. Carles Llop, Sebastià Jornet, Enric Pastor, Gabriel Jubete y David Juárez, arquitectos.
- Página 62 *Bases cartográficas.* Ayuntamiento de Barcelona.
- Pág. 63, 64 y 67 Modificación puntual del PGM del sector Bon Salvador. Sant Feliu de Llobregat, 2000. Jon Montero, arquitecto. Taller de Arquitectura y Urbanismo.

Capítulo 3

- Página 72 Plan general de ordenación de Torroella de Montgrí, 1983. Amador Ferrer y Joaquim Sabaté, arquitectos.
- Página 74 Plan general de ordenación de Mataró, 1992. Oficina del Plan. Montserrat Hosta, directora. Sebastià Jornet, Carles Llop i Enric Pastor, arquitectos.
- Página 76 Plan general de ordenación de La Seu d'Urgell, 2000. Carles Llop, Sebastià Jornet, Enric Pastor, Gabriel Jubete y David Juárez, arquitectos.
- Página 78 Plan general metropolitano de Barcelona, 1976. Albert Serratosa y Joan A. Solans, directores.
- Página 79 Plan general de ordenación de Figueres, 1982. Juli Esteban, Antoni Font y Jon Montero, arquitectos; Josep M. Carreras y Pere Salvador, economistas.
- Página 80 Dirección de Servicios de Planeamiento, 1990-1995. Ayuntamiento de Barcelona.
- Página 81 *Bases cartográficas.* Ayuntamiento de Barcelona.
- Página 82 Actualización urbanística del proyecto para el núcleo antiguo de Barcelona. Convenio entre la Universitat Politecnica de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona. Joan Busquets, director del trabajo.
- Página 85 Fotos del autor.

Capítulo 4

- Página 92 Estudios de ordenación del municipio de Molins de Rei, 1998. Dirección de Servicios de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Barcelona. Santiago Juan, director. Gemma Mur, arquitecta.
- Página 94 Plan general de ordenación de La Seu d'Urgell, 2000. Carles Llop, Sebastià Jornet, Enric Pastor, Gabriel Jubete y David Juárez, arquitectos.
- Pág. 96 y 97 Plan general de ordenación de la zona de Figueres, 1982. Juli Esteban, Antoni Font y Jon Montero, arquitectos; Josep M. Carreras y Pere Salvador, economistas.
- Página 98 Elaboración propia.
- Página 101 Plan general de ordenación de Vilafranca del Penedès, 1981.



- Joan Busquets y Antoni Font, arquitectos, y José L. Gómez Ordóñez, ingeniero.
- Pág. 103 y 105 Plan parcial de ordenación del sector La Granja. Molins de Rei, 1997.
Dirección de Servicios de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Barcelona.
Santiago Juan, director. Jon Montero, arquitecto.
- Pág. 108 y 109 Plan parcial de ordenación del sector Roca Tallada, Alcanar, 2000.
Servicio de Sectores de Urbanización Prioritaria. Generalitat de Catalunya.
Alfons Garrido, jefe del Servicio, y Ramon Marion, arquitecto.
- Capítulo 5**
- Pág. 116, 119, 122, 123, 126 y 128 arriba *Bases cartográficas*. Ayuntamiento de Barcelona.
- Pág. 118, 121 y 125 Elaboración propia
- Página 128 abajo Plan especial de reforma interior del Frente Marítimo del Poblenou, 1995.
Dirección de Servicios de Planeamiento Urbanístico.
Ricard Fayos, director.
José A. Tajadura, arquitecto.
- Pág. 132 y 135 Fotos del autor
- Página 136 Secciones del edificio l'illa, 1994.
Rafael Moneo y Manuel de Solà-Morales, arquitectos.
- Capítulo 6**
- Página 146 *Bases cartográficas*. Ayuntamiento de Barcelona.
- Página 149 *Anuario estadístico 2000*. Ayuntamiento de Barcelona.
- Página 151 Informe semestral, *Boletín ST*, julio 2000. Sociedad de Tassación, SA.
- Pág. 154 y 155 Estudio sobre los usos terciarios de Barcelona, 1998.
Gabinete de Estudios Urbanísticos.
Xavier Corominas, arquitecto.
- Pág. 158, 162 y 165 Fotos del autor.
- Página 159 Propuesta para el concurso internacional de ideas para l'illa, 1986.
Rafael Moneo, Manuel de Solà-Morales, arquitectos.

- Página 160 Fotografía del edificio l'Illa (R. Moneo y M. de Solà-Morales).
Revista On, núm. 163, 1995. Fotógrafos: Lluís Casals y Raimon Camprubí.
- Página 161 Plano de la ciudad de Barcelona, 1930-1940.
Servicio topográfico del Ayuntamiento de Barcelona. Vicente Martorell, director.
- Pág. 168 y 169 *Bases cartográficas*, Ayuntamiento de Barcelona, y elaboración propia.
- Página 171 Criterios de planeamiento para la modificación del PGM en las zonas industriales del Poblenou, 1998.
Dirección de Servicios de Planeamiento. Ayuntamiento de Barcelona.
Ricard Fayos, director.
Pau Batlle y Aurora López, arquitectos.
- Pág. 174 y 175 Plan especial de infraestructuras del Poblenou, 2000.
Agencia Barcelona Regional. Josep A. Acebillo, director.
Ramon García-Bragado, Joan Baltá y Jordi López B., coordinadores.
Jordi Julià, Àlex Ivancic, ingenieros, y Moisés Martínez L., Jesús de la Torre, Josep M. Serra y Josep M. Forcada, arquitectos.
- Capítulo 7**
- Página 180 Plan especial de reforma interior del sector Diagonal-Poblenou, 1990.
Oficina del Plan. Ayuntamiento de Barcelona.
Xavier Estivill, gerente.
Ricard Fayos y Àurea Gallén, arquitectos.
- Pág. 182 y 183 Proyecto de compensación de la UA-3 del PERI Diagonal-Poblenou, 1997.
Pere Serra, Enric Martínez y Rafael Muro, arquitectos.
- Capítulo 8**
- Página 202 Plan especial de la Universitat Pompeu Fabra para el área de la Ciutadella, 1995.
Joan Güell, Frederic Crespo y Ramon Valls, arquitectos.
- Página 206 Plan especial de protección del patrimonio arquitectónico y Catálogo de los distritos de Barcelona, 1999.
Dirección de Servicios de Planeamiento. José A. Tajadura, arquitecto. Proyecto de revisión del Catálogo. Jordi Rogent, arquitecto.
- Página 207 Plan especial del segundo cinturón. Santa Coloma de Gramenet, 1985.



- Servicios de Urbanismo y Vivienda. Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet. Ferran Navarro, Antoni Miralles, arquitectos; Rafael Juan, aparejador.
- Página 209 Plan especial de infraestructuras de Poblenou, 2000. Agencia Barcelona Regional. Josep A. Acebillo, director. Ramon García-Bragado, Joan Baltà y Jordi López B., coordinadores. Jordi Julià, Àlex Ivancic, ingenieros, y Moisés Martínez L., Jesús de la Torre, Josep M. Serra y Josep M. Forcada, arquitectos.
- Página 210 Plan especial del comercio alimentario de Barcelona (PECAB), 1986. Área de Urbanismo y Área de Abastecimientos del Ayuntamiento de Barcelona. Marçal Tarragó, economista.
- Página 211 Plan especial de equipamiento de Can Fabra, 1998. Dirección de Servicios de Planeamiento del Ayuntamiento de Barcelona. Ricard Fayos, director. Albert Costa, Enrique Salamanca, arquitectos.
- Página 213 Estudio de detalle de la universidad de actuación número 9 del PERI Diagonal-Poblenou, 1998. Oriol Clos, Adolf Martínez, Josep L. Sisternes, arquitectos.
- Página 216 Anteproyecto de arreglo de la carretera real CN-340 entre el puente de Esplugues y el término municipal de Sant Feliu de Llobregat, 1997. Dirección de Servicios de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Barcelona. Santiago Juan, director. Olga Tarrassó, arquitecta; Julià Espinàs, diseñador.
- Capítulo 9**
- Pág. 223, 224 y 235 Plan del espacio rural metropolitano, 1986. Dirección de Servicios de Urbanismo de la Corporación Metropolitana de Barcelona. Juli Esteban, director. Xabier Eizaguirre, Esperanza Aragay, Josep M. Carrera y Valeri Mas, arquitectos; Lourdes Planas, geógrafa, y Alfons Díaz y Robert Abellán, colaboradores.
- Página 228 Plan general de ordenación de Sant Quirze del Vallès, 1999. CCRS, arquitectos; Miquel Corominas, Isabel Castiñeira, Joaquim Sabaté, arquitectos.
- Pág. 231 y 238 Fotos del autor.

- Página 232 La transformación del paisaje en torno a las carreteras. Manuel de Torres i Capell, arquitecte autor. Editado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña. Demarcación de Girona, 1992.
- Página 237 Estudio de la Vall Baixa en el sistema territorial del Llobregat, 1987. Dirección de Servicios de Urbanismo de la Corporación Metropolitana de Barcelona. Juli Esteban, director. Josep M. Carrera y Esperança Aragay, arquitectos, y Alfons Díaz y Robert Abellán, colaboradores.
- Capítulo 10**
Pág. 246 y 259 Plan general de ordenación de La Seu d'Urgell. *Avance*, 1999. Programa de actuación, 2000. Carles Llop, Sebastià Jornet, Enric Pastor, Gabriel Jubete y David Juárez, arquitectos.
- Página 248 Plan general de ordenación de Girona, 1986. Antoni Font, Jon Montero, arquitectos; Pere Salvador, economista.
- Página 251 Convocatoria de las jornadas de presentación y debate sobre el avance del Plan general de ordenación, 1996. Ayuntamiento de Barberà del Vallès.
- Página 252 Avance del Plan general de ordenación de Barberà del Vallès, 1996. Juli Esteban, Antoni Font y Jon Montero, arquitectos; Pere Leonart, economista, y Albert Cortina, abogado.
- Página 257 Plan general de ordenación de Vilafranca del Penedès, 1981. Joan Busquets y Antoni Font, arquitectos, y José L. Gómez Ordóñez, ingeniero.

