

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 519-536

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.3>

CC BY-NC-ND



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

Ángel María MARINERO-PERAL <sup>(1)</sup><sup>(1)</sup> Arquitecto urbanista

Secretario General de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de Castilla y León

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

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

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

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

Recibido: 16.07.2024; Revisado: 15.11.2024

Correo electrónico: [angelmarinerooperal@hotmail.com](mailto:angelmarinerooperal@hotmail.com); N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9635-7180>

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

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

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

## 1. Introducción

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

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

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

Pondremos el reloj a cero el 29 de enero de 1982, día en el que se publicó el Real Decreto 3412/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencias de competencias y servicios de la Administración del Estado al Consejo General de Castilla y León en materia de urbanismo. Se abrió ahí una larga etapa que llamo “de práctica inercial”: se siguió haciendo lo que hacía la administración central, que gestionaba los asuntos del día a día de forma muy descentralizada. El control sobre el urbanismo local se articulaba a nivel provincial, en las Comisiones Provinciales de Urbanismo (CPU), órganos más bien complacientes con las propuestas municipales. Solo las capitales de provincia y los otros municipios con más de 50 000 habitantes tenían que acudir a Madrid para conseguir que sus planes se aprobaran por orden ministerial;

a ese nivel, simplemente cambiamos Madrid por Valladolid, y al ministro por el consejero competente. En cuanto a las CPU, se encuadraron sin mayor problema en las delegaciones territoriales del gobierno regional en cada provincia: los mismos funcionarios aplicaban los mismos criterios. Y la composición de las CPU apenas varió, manteniendo la presencia de corporaciones socioeconómicas y profesionales; por ejemplo, la influencia de las cámaras de la propiedad urbana iba más allá de la coincidencia de siglas: varios de los vocales de una típica CPU (la de urbanismo) eran a su vez socios de la CPU (la de los propietarios).

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

Veinte años más tarde llegó una nueva ley del suelo<sup>2</sup>, y poco después la Constitución de 1978

<sup>1</sup> Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956 (BOE 14/05/1956).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De forma inmediata era necesario resolver los problemas derivados de la recuperada vigencia del texto refundido de 1976, en coexistencia con preceptos no anulados de 1992, con una profusa legislación sectorial y con las últimas reformas puntuales de la normativa estatal. Un verdadero galimatías donde la peor parte se la llevaban los municipios que habían revisado sus planes generales de acuerdo con la legislación de 1990-92, ya que esta había sido en

gran parte anulada<sup>5</sup>. Tampoco estaban exentos de problemas los otros municipios con más de 20 000 habitantes, puesto que sus ayuntamientos habían aplicado directamente algunas innovaciones que quedaron sin cobertura legal, destacando entre ellas las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano, cuya eventual reversión hacía temblar las haciendas locales; en cambio, no habían llegado a adaptar sus planes generales, así que estos no peligraban<sup>6</sup>. La respuesta que se dio fue muy variada según la situación de cada comunidad, pero en poco tiempo se generalizó la opción de aprobar leyes de medidas urgentes que dieran cobertura a los planes y a las cesiones que habían quedado sin amparo legal<sup>7</sup>.

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

<sup>5</sup> En Castilla y León, tres capitales de provincia tenían planes generales adaptados a la ley del suelo de 1990 o al texto refundido de 1992, y por tanto de difícil o cuestionada vigencia: Palencia (1991), Soria (1994) y Valladolid (1996).

<sup>6</sup> En Castilla y León, nueve municipios que aplicaban el texto refundido de 1992, con sus cesiones de aprovechamiento en suelo urbano que quedaron sin cobertura legal, pero no habían revisado sus planes generales.

<sup>7</sup> Sirva como ejemplo Castilla y León con la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo (BOCyL 16/10/1997). Con perspectiva histórica, la novedad más relevante fue la introducción de los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, que luego aparecerían en la ley estatal de 1998 y en casi todas las leyes autonómicas.

<sup>8</sup> Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE 14/04/1998).

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

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

#### 4. De 1999 a 2003: el despliegue normativo

En los cinco años transcurridos desde 1999 hasta 2003 se desplegó una fuerte actividad normativa: era imperativo contar con una legislación urbanística completa en cada comunidad,

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

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

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



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

- El primero fue siempre reducir la complejidad normativa generada tras una época de reformas y anulaciones: codificar el marco normativo del urbanismo, desarrollar la legislación básica del Estado y sustituir las normas supletorias. Con perspectiva, ese objetivo era inalcanzable, pues no pocas materias de relevancia para el urbanismo eran y son competencia exclusiva del Estado.
- El segundo objetivo era siempre el más demandado: la adaptación a las características urbanísticas y territoriales de cada comunidad, o al menos a determinadas singularidades que justificaban ciertas diferencias normativas.<sup>9</sup>
- Con la perspectiva actual, el objetivo más importante fue la incorporación al urbanismo de valores sociales emergentes: la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, la cohesión social, la información y la transparencia. Sin renunciar a fines históricos del urbanismo como la dotación de servicios y equipamientos, la promoción del desarrollo social, el derecho a la vivienda, etc.

Recapitulando sobre la aplicación de aquella primera generación de leyes urbanísticas, el problema práctico más relevante era la ausencia de desarrollo reglamentario. En general se siguieron aplicando los reglamentos de planteamiento, gestión y disciplina de 1978 (aún se aplican en varias comunidades, a pesar de los 45 años transcurridos) con diversas vías interpretativas sobre su compatibilidad con las nuevas leyes<sup>10</sup>. En cuanto a los efectos de estas, hay que

destacar la aceleración del proceso de despliegue del planeamiento urbanístico, del que ya he dicho que el motor más importante estaba en el dinamismo económico general, y en particular en el empuje del sector de la construcción.

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

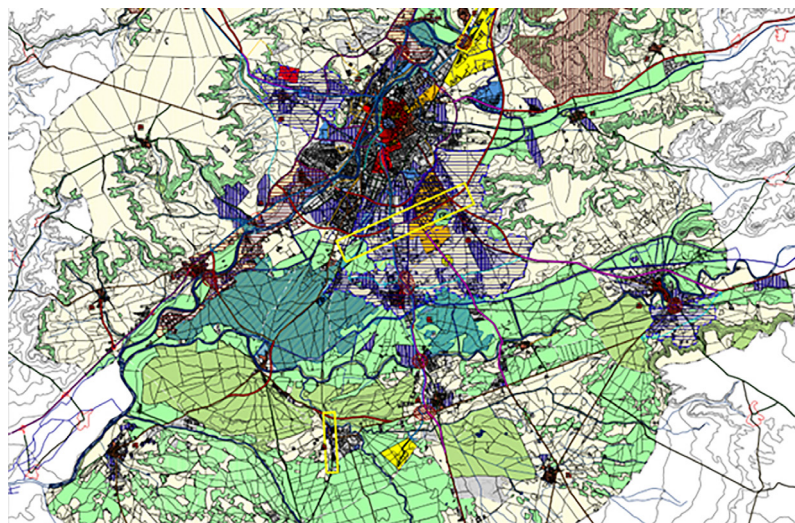
Las DOTVaEnt surgieron en un momento de cierto optimismo sobre las posibilidades de la planificación supramunicipal, como instrumento para coordinar las políticas sectoriales y la conservación ambiental y cultural: es decir, para gobernar el territorio globalmente. Ese optimismo descubría la falta total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

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

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

<sup>11</sup> Directrices de Ordenación Territorial (BOIB 17/04/1999).

<sup>12</sup> Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo (BOC 15/04/2003).



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

Fuente: Junta de Castilla y León

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

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

el desarrollo reglamentario tuviera una (demasiado) larga gestación.

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

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

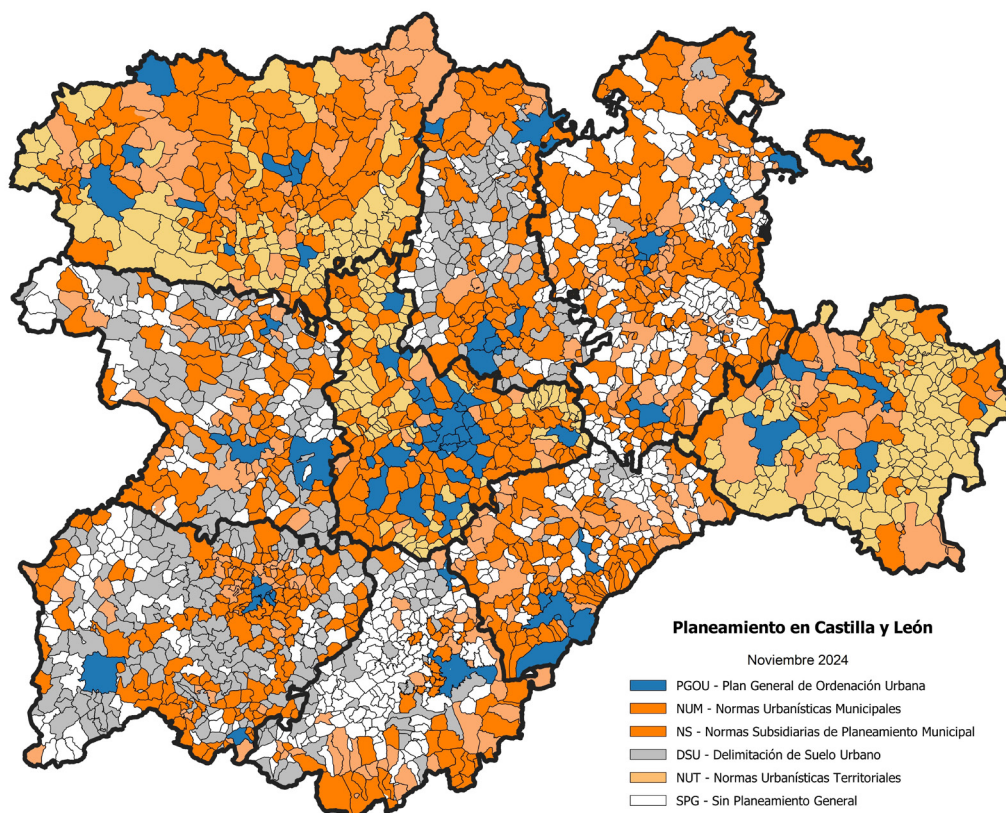


FIG. 2 / Planeamiento urbanístico en los 2248 municipios de Castilla y León

Fuente: Junta de Castilla y León

básica, que será ya el quinto<sup>13</sup>, y dará origen al surgimiento de una nueva generación de leyes urbanísticas.

De la producción de este periodo destacaré ahora el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, ya que fue el primer reglamento urbanístico completo que se aprobó en España, rompiendo la inercia de los desarrollos reglamentarios parciales que se remontaba a 1978. Una decisión clave fue la relativa a la siempre compleja relación Ley-Reglamento, que se resolvió optando por un texto omnicompreensivo y sistemático que evita la necesidad de consultar la ley, puesto que desarrolla todos y cada uno de los preceptos legales. Así el Reglamento se estructuró en 8 títulos que se corresponden estrictamente con sus homónimos del texto legal,

de los cuales son directo desarrollo. Esta decisión sin duda ha facilitado el uso y el conocimiento del texto reglamentario, y el hecho de que se convirtiera en el texto normativo de referencia general para el urbanismo en Castilla y León, desplazando todas las normas anteriores a 1999, tanto estatales como autonómicas<sup>14</sup>. Sus veinte años de vigencia, sin perjuicio de las sucesivas adaptaciones y modificaciones puntuales, han dado mucha estabilidad a la práctica del urbanismo en sede municipal, y han facilitado la formación de los profesionales.

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

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

<sup>14</sup> Con la única excepción de diez artículos del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 que afectan a competencias exclusivas del Estado.



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

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

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

<sup>16</sup> El *boom inmobiliario* y la paralela escalada de precios sólo se entienden en un contexto mundial, pero muchas estadísticas tenían a España en cabeza: si hasta 1997 se construían unas 300 000 viviendas al año, en 2005 se llegó a 812 000. De 1990 a 2005 se construyeron unas 6 800 000 viviendas, 1 por cada 6 españoles, o 1 vivienda por cada 2 familias. El peso de la construcción en el PIB subió, en

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

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

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

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

valores reales, desde una media del 13,5 % en el periodo 1985-1995, hasta el 16,2 % en 2004; para el sector residencial, la subida fue del 4,5 % al 8,3 %. En cuanto a los precios de la vivienda, tomando 1997 como base, en 1999 habían subido un 21 %, en 2001 un 48 %, en 2003 un 87 % y en 2005 un 120 %.



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

Fuente: Junta de Castilla y León

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

Por ello era lógico que el proceso de adaptación a la nueva legislación básica se viviera como una catarsis: necesariamente, los cambios legales de 2007-2008 habían de tener notables consecuencias para el derecho urbanístico, articuladas en torno a la irrupción del principio de desarrollo sostenible. Ya de forma inmediata, la Ley de Suelo de 2007 quiso incidir de forma más intensa en tres aspectos: en primer lugar, con un enfoque social, la reserva de suelo para viviendas protegidas, que se fijó en un mínimo

del 30 % de la edificabilidad residencial en las actuaciones de urbanización (suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado)<sup>17</sup>; en segundo lugar, con un enfoque fiscal, la participación municipal en el aprovechamiento urbanístico, que se fijó en una horquilla del 5 al 15 %, ampliable hasta el 20 %<sup>18</sup>; y por último, quizás como elemento más significativo, se eliminó el concepto del suelo urbanizable como clase residual, de forma que en adelante solo podría clasificarse como urbanizable el suelo preciso para satisfacer necesidades justificadas.

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

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

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

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

Más allá de la estricta política de vivienda, parecía necesario también avanzar en la consideración del urbanismo como instrumento de otras políticas sociales, aunque aquí la evolución fue más dispersa. Un elemento bastante común fue el fomento del crecimiento compacto como garantía de sostenibilidad del desarrollo y como apoyo a la lucha contra el cambio climático, con medidas como la exigencia de contigüidad al suelo urbano de los nuevos sectores urbanizables, y la de previsión de las dotaciones

necesarias de forma simultánea al crecimiento demográfico. También fue evolucionando el control de la densidad, y los límites máximos dieron paso a otros mínimos. Garantizar el acceso a la información urbanística, como respuesta a la percepción popular de que es un ámbito proclive a la oscuridad, y por tanto a la corrupción, fue (sigue siendo) una aspiración muy extendida, de la que se hacen eco los medios de comunicación; en este punto la evolución tecnológica ha sido un gran aliado. Con menos éxito, al menos en aquella época, aparecieron los primeros intentos de mejorar los mecanismos de coordinación pues ya se iban detectando los efectos contraproducentes de la multiplicación de informes sectoriales. En la misma dirección, los intentos de simplificación ascendieron (ahí siguen) a la categoría de objetivo de cualquier reforma normativa.

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

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

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

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





Fig. 4 / Área de regeneración urbana “El Carmen” en Palencia

Fuente: Elaboración propia

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

Sin embargo, la adopción de estas normas por parte de las comunidades autónomas fue bastante lenta. Castilla y León se adelantó con la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, más conocida como “Ley de Regeneración Urbana” y poco más tarde con una “Estrategia de

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

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



el planeamiento en materia de eficiencia energética, movilidad sostenible, prevención de riesgos y accesibilidad.<sup>21</sup>

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

Algunas cosas más: en aquellos años se abrió la puerta para que el planeamiento general evolucione hacia un carácter más estructurante o estratégico, en línea con el que predomina en la práctica europea; en efecto, es un hecho que nuestros planes generales se han visto lastrados por la exigencia inercial de incluir la íntegra regulación del suelo consolidado, que suele resultar prolija y conflictiva en aspectos de detalle, lo que obliga a postergar los problemas de ordenación general, o cuando menos

a no darles la importancia que merecen. A mediados de la pasada década, todos los núcleos urbanos de una cierta relevancia demográfica o territorial -salvo contadas excepciones, contaban con planeamiento general actualizado, y por ello hubiera sido ya posible aligerar el contenido de sus futuras revisiones, de forma que pudieran concentrarse en lo auténticamente estratégico. Así los nuevos planes generales podrán limitarse a su objetivo central (que es la ordenación general), haciendo potestativa la ordenación detallada en suelo urbano consolidado, como en las demás categorías de suelo. Sin embargo, siendo tan solo una posibilidad, ha prevalecido la inercia de la práctica consolidada.

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

- Para los terrenos clasificados como suelo urbanizable antes de 1999 (fecha de la entrada en vigor de la Ley de Urbanismo de Castilla y León), el plazo fue fijado fue de dos años, terminando el 19 de octubre de 2016. Llegada aquella fecha quedaron automáticamente desclasificados 506 sectores de uso residencial o mixto, con una superficie 76 774 682 m<sup>2</sup>, aptos para construir 90 173 viviendas, que volvieron a la condición de suelo rústico común.
- Para el suelo urbanizable no delimitado clasificado entre 1999 y 2014, el plazo fue de cuatro años, terminando el 19 de octubre de 2018. En aquel día quedaron desclasificados de forma automática 283 158 058 m<sup>2</sup> de suelo distribuidos en 503 ámbitos, aptos para construir un número de viviendas indeterminado (por la indefinición que caracterizaba aquella categoría de suelo) pero que podría moverse cerca del millón de viviendas.
- Y para el suelo urbanizable delimitado clasificado de 1999 a 2014, el plazo fijado fue de ocho años, hasta octubre de 2022; plazo que luego fue prorrogado hasta octubre de 2024, y finalmente anulado mediante una ley de medidas, atendiendo al argumento de que con las fases anteriores ya se había desclasificado el grueso del suelo urbanizable inadecuado, y en

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

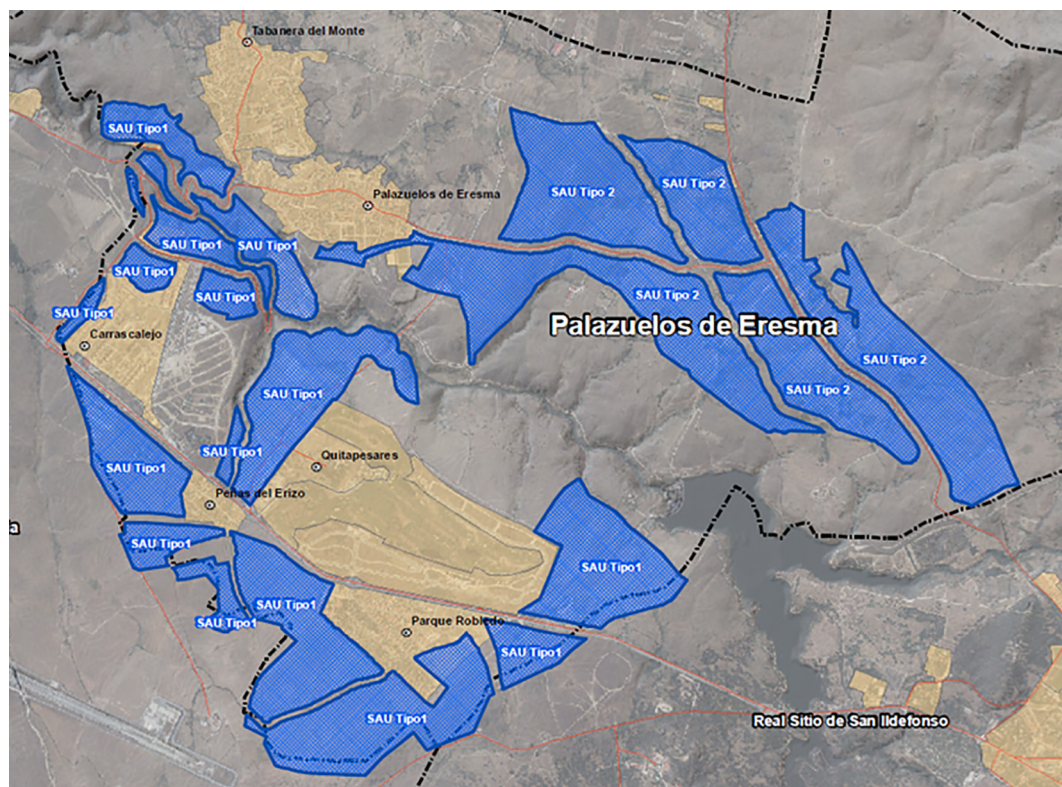


Fig. 5 / Desclasificación de 4 320 910 m² de suelo urbanizable en Palazuelos de Eresma (Segovia)

Fuente: Junta de Castilla y León

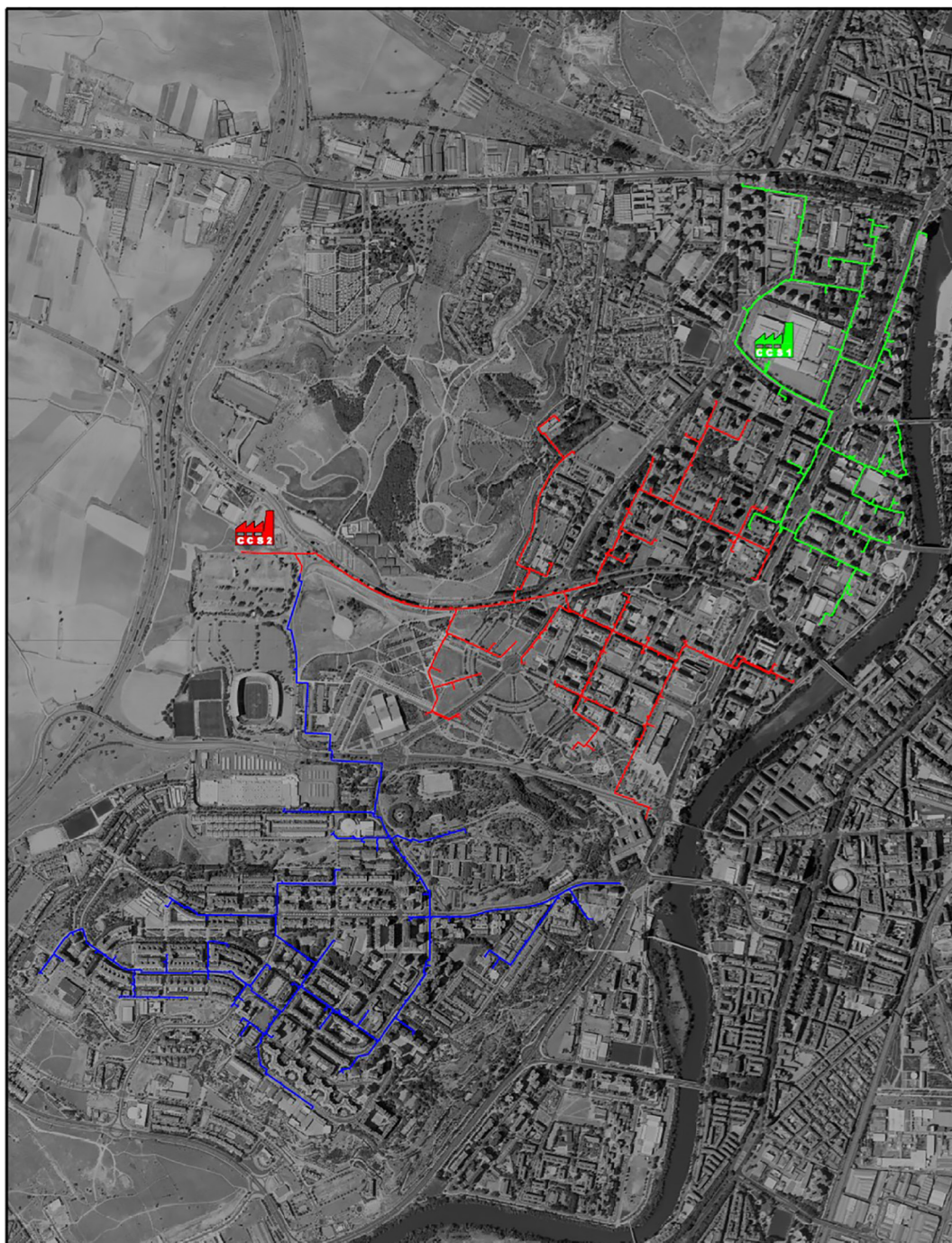
la actualidad vuelve a ser necesario suelo apto para usos residenciales.

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

## 8. De 2019 a 2023: nuevas energías

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





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

*Fuente:* Junta de Castilla y León

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

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

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

A este impacto territorial se une la exigencia de que las ciudades disminuyan su huella de carbón, que se “descarbonicen” aprovechando ese nuevo suministro disponible de fuentes renovables. Respecto de la electricidad, la transición energética viene por sí sola del lado de la producción; pero en cuanto a la calefacción y el suministro de agua caliente, la base energética siempre fue fósil: antaño el carbón,

luego los derivados del petróleo, por último el gas natural, dueño y señor de un universo de calderas colectivas e individuales. Con ello en mente, exploramos el potencial de las redes urbanas de calor en las ciudades de Castilla y León, para además aprovechar la biomasa generada en nuestros bosques: la que ya no se aprovecha para usos agropecuarios, y por acumulación se convierte en alimento de gran parte de los incendios forestales.

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

## 9. Desde 2024: perspectiva y prospectiva

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

<sup>22</sup> El conjunto de redes de calor de iniciativa pública en despliegue en las ciudades de Castilla y León supone una inversión de 188 M€ hasta 2029, para suministrar 720 000 MWh/año de energía renovable a 51 000 viviendas y 452 edificios terciarios, y logrando una reducción anual de emisiones de CO<sub>2</sub> de 163 000 toneladas por año.



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

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

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

La producción normativa es el otro gran campo de actuación de las comunidades autónomas, y desde luego en el que no están faltas de iniciativa. Aquí más bien puede preocupar el carácter incesante de la renovación: en efecto, ya sea por las reformas que se realizan desde el propio ámbito urbanístico, o por las que inducen las modificaciones en la legislación estatal, o por las que se derivan de los cambios en las leyes sectoriales, todas las comunidades alteran su respectiva normativa urbanística de forma más que frecuente. Más allá de motivos coyunturales, detrás de esta intensa renovación reconocemos

una actitud positivista de los legisladores, en búsqueda de reformas con impacto real, que impulsen el proceso de recuperación económica, que eliminen trabas y obstáculos a la actividad empresarial, o que refuercen los mecanismos de protección social.<sup>24</sup>

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

## 10. Bibliografía

- FERNÁNDEZ-MAROTO, M. & RODRIGO GONZÁLEZ, E. (2018): La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL). *Ciudad y Territorio* (196), pp. 375-383. [La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León \(ERUCyL\) | Ciudad y Territorio Estudios Territoriales](#)
- MARINERO PERAL, Á.M (dir.) (2014-2024): *Códigos de Derecho Urbanístico de las Comunidades Autónomas*. Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. [BOE.es - Biblioteca Jurídica Digital](#)
- MARINERO PERAL, Á.M (2018): Desclasificando suelo urbanizable: la experiencia de Castilla y León. *Planur-e* (12). [Planur-e | Desclasificando suelo urbanizable. La experiencia de Castilla y León. - Ángel María Marinero Peral](#)
- RIVAS SANZ, J.L. DE LAS (dir.) (1998): *DOTVAENT: avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno*. Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. [OP03 Avance DOTVAENT Directrices](#)

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

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

[de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno – Instituto Universitario de Urbanística](#)  
SÁNCHEZ GOYANES, E. & MARINERO PERAL, Á.M (dir.) (2017): *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.  
SOMACYL, SOCIEDAD DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN (2024): *Información sobre redes de calor en Castilla y León*. Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. [Energías renovables - Somacyl](#)

11.Listado de Acrónimos/Siglas

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