

El planeamiento de escala intermedia como corazón del planeamiento español: una propuesta de nueva organización de las figuras de planeamiento

Enrique BARDAJÍ

Arquitecto. Profesor asociado de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid

RESUMEN: Hay numerosísima doctrina en relación con las características técnicas, de alcance de determinaciones, de gestión, de ejemplos en desarrollo del planeamiento parcial español. Creo que unos apuntes más en relación con este tipo de aproximación al tema en un número de la revista que se dedica al profesor Terán no estarían a la altura de la capacidad de investigación y de innovación que caracteriza la vida académica y profesional de don Fernando. Creo, por el contrario, que pergeñar algunas ideas en relación con los cambios que, en mi opinión, son necesarios en la estructura del planeamiento español para convertir el planeamiento de escala intermedia en el corazón del «urbanismo», es una apuesta por el debate más acorde con la esencia intelectual de Fernando Terán.

Queden aquí, por tanto, estas reflexiones heterodoxas.

DESCRIPTORES: Planeamiento urbanístico. España.

1. Valoración de los resultados de la legislación urbanística española

Estamos en momentos, después del estallido de la burbuja inmobiliaria, de valorar los resultados que la aplicación de las Normas Urbanísticas, han dejado en nuestras ciudades. Sin matices, podemos afirmar que los resultados de la actividad común en construcción, transformación y ampliación de ciudades y pueblos en España en los últimos cincuenta

años es, en términos generales (con las excepciones meritorias suficientemente publicitadas), un campo de mediocridad, despilfarro, simplicidad, insostenibilidad, depredación del territorio y fealdad arquitectónica insuperables. Y casi por igual en todo el territorio español, con independencia de las diferentes regulaciones legales en cada una de las Comunidades Autónomas.

No se argumente que la fealdad y el desorden urbanos son un fenómeno global más y que el caos urbano es consustancial y consecuencia del caos de las sociedades de principios del

Recibido: 05.09.2011
e-mail: ebardaji@ebardaji.es

siglo XXI y, por ende, imposible de contrarrestar desde la disciplina. Alemania, Suiza, los Países Nórdicos e incluso Francia (dentro de nuestro entorno cultural) presentan barrios, ciudades y territorios mucho más organizados, accesibles y comprensibles, mucho más atractivos para la vida en ellos, que los españoles.

Claro está que hay en España excepciones internacionalmente reconocidas a la fealdad y a la incomodidad (más referidas al hecho arquitectónico que al proyecto urbano), pero estas no son capaces de ocultar (si lo queremos ver de verdad) el desastre generalizado de las periferias de nuestras ciudades y pueblos, de nuestras costas y de los espacios interiores de inicial interés paisajístico.

Y es preciso señalar (para enmarcar lo que sigue en el alcance que pretendo) que dentro del «desastre formal» se han dado mejoras extraordinarias en la calidad de vida de los ciudadanos por su acceso a viviendas de indudable dignidad constructiva y funcional, a equipamientos imposibles de prever 30 años atrás y a sistemas de comunicaciones amplios y cómodos; y por lo tanto cuando hablo de desastre formal estoy hablando de la inexistencia de ese plus de configuración de nuestras ciudades que les proporciona aquella calidad de los espacios públicos, aquella magia urbana que permite considerar una pieza como **«lugar de convivencia»** y no como **«apilamiento residencial»**.

Pero en su conjunto y desde el punto de vista formal, de la conformación física de la ciudad, la aplicación de las normativas urbanísticas de las últimas décadas ha sido un fracaso y esta es una afirmación que mantengo tanto para la periferia madrileña como para la de Las Palmas, la de Santiago de Compostela, la de Palamós o la de Alcalá de Guadaíra.

Quiero desarrollar estas notas observando que el origen de este fracaso está, además de obviamente en tantos factores de condición técnica, económica y política, en la estructura jerárquica del planeamiento español y en la determinación del contenido del derecho de la propiedad en el sistema de clasificación de suelo que debe contenerse en los Planes Generales Municipales. Mis observaciones son, en estas notas, de trazo grueso y me gustaría que fuesen leídas introduciendo tantas excepciones a lo común como el lector especializado desee, pero comprendiendo lo real de las prácticas que se comentan.

Después de la primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, han sido muchos los temas de

competencias, gestión y contenidos que han cambiado con normativas urbanísticas posteriores y especialmente los que se derivan de la Constitución Española de 1978 y la asignación a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia urbanística. Sin embargo la estructura y contenido de las figuras de planeamiento municipal ha tenido poca modificación desde su descripción en el Título Primero de la vieja Ley. El Plan General Municipal, El Plan Parcial (de reforma interior o de extensión en terminología de la LS56), el Plan Especial y el proyecto de urbanización siguen siendo, en el vasto y proceloso mar de la legislación urbanística española, prácticamente lo mismo que hace 55 años.

Y esta estructura no es otra que la de un Plan General Municipal que, atendiendo a determinaciones de Planes Territoriales o sin atender a ellas, intenta definir, con exactitud impropia de su escala de redacción, las características concretas de la intensidad de los usos y estructura formal de cada metro cuadrado del término municipal. Especialmente en los últimos años y como quiera que la fijación del aprovechamiento de los propietarios de suelo en el Plan General es el que permitía iniciar el negocio inmobiliario y las transacciones de suelo necesarias para ello, el Plan General debía ser cada vez más detallado y, en consecuencia, incluso en las fichas de determinaciones urbanísticas de Planes de Desarrollo las prescripciones de trazado e inversiones eran intensamente definitorias (a la vez que obligadamente superficiales, porque no es posible definir la ordenación de una ampliación de 30 ha. y 1.000 viviendas, por ejemplo, desde la escala de redacción de un Plan General). Esta sobredefinición ha «chirriado» sistemáticamente con la ejecución concreta de estos ámbitos y ello ha generado toda una marea incontrolada de Modificaciones Puntuales de Plan General (obviando y recorriendo por mil caminos la condición de revisiones globales de muchas de estas alteraciones del planeamiento general). El Plan General actual define extremadamente, programa arbitrariamente, soporta todas las observaciones sectoriales territoriales, medioambientales y de comunicaciones, aguanta (o cede a ellas) todas las presiones de clasificación y calificación de los propietarios de suelo y se convierte, así, en un documento casi imposible de redactar y desde luego casi imposible de aprobar y, si por la confluencia de diferentes astros e intereses acaba estando vigente, desde luego que se aleja por completo de la comprensión de los comunes a los que se les indica, además, que deben participar en numerosas informaciones públicas completamente ignotas para el ciuda-

dano normal. Este documento monstruoso e inútil sigue rigiendo la transformación de nuestras ciudades y pueblos y produciendo, cada mes que pasa, mayor y mayor complejidad normativa, mayor arbitrariedad interpretativa y mayor confusión, caldo de cultivo indispensable para la generalización de la corrupción.

Los Planes de Desarrollo, de escalas más abarcables por el diseño urbano, están, como queda dicho y es bien sabido, totalmente condicionados por las determinaciones de la escala superior de planeamiento (su condición en algunas legislaciones urbanísticas autonómicas de «modificativos» es sistemáticamente despreciada por funcionarios encargados de su tramitación dado que es más «cómodo y seguro» no desviarse, aunque se haga acríticamente, ni un ápice de lo señalado en el planeamiento de escala y jerarquía normativa superior) y bastante tienen con encajar el puzle que el Plan General les ha preparado. Se desperdicia, con ello, la introducción de criterios de ordenación que valoren la riqueza enorme de las experiencias urbanas espaciales que la disciplina urbanística ha ido elaborando en el último siglo y medio.

El Instituto de la Equidistribución agrava esta situación pues la necesidad de fijar aprovechamientos igualitarios entre propietarios de suelo ya desde el Plan General, ha generado unas técnicas de distribución y unas garantías en los procesos que fijan dichos aprovechamientos, que condicionan extremadamente la forma de las parcelas y la edificabilidad sobre ellas, con ello de las edificaciones y consiguientemente de la forma de la ciudad. Y además, en una férrea voluntad de extender la supuesta igualdad (entre los propietarios de suelo) a todo el territorio, se ha introducido cada vez más y más una complejidad de gestión que ha hecho que arraigue la idea (no muy descabellada, en mi opinión) de que cualquier actuación en la ciudad es difícil, dilatada en el tiempo, y si finalmente concluye es porque, seguro, han sido utilizadas malas artes de informaciones privilegiadas, tráficos de influencias o actividades fraudulentas similares. ¿De qué otra forma sino pueden aprobarse y ejecutarse Planes cuando es conocido que las Normas lo hacen prácticamente imposible?

La Ley y su aplicación garantizan hasta la extenuación procesal (y jurisprudencial) un solo metro de aprovechamiento pero son ajenas por completo a la belleza, a la conveniencia colectiva o al sentido común cuyas definiciones se remiten al PG que como he señalado tiene enormes dificultades para fijarlas.

Si la visión negativa que hago del crecimiento y transformación de nuestras ciudades es una realidad y las causas que han generado tales espacios sin alma ni capacidad de generar sentimientos de pertenencia o identidad son, entre otras, las descritas, ¿debemos seguir perpetuando el modelo que los ha producido?

Mi contestación a la pregunta es no. Y cambiar el modelo de planeamiento municipal actual no es eliminar la regulación urbanística como algunos han pretendido sino llevarla a un campo donde se valore con más intensidad la corrección técnica y arquitectónica de las intervenciones urbanas que el proceso jurídico de fijación de los usos y sus aprovechamientos. No estoy con ello preconizando, como se verá, una relajación de la seguridad jurídica de los propietarios de suelo, sino un ajuste de las determinaciones normativas de los diferentes Planes a sus efectivas posibilidades de regular aspectos que sean comprensibles y abarcables por la escala (por la dimensión y complejidad del territorio que abarcan) en que están redactados.

2. Una nueva estructura del planeamiento

Dado que la configuración del contenido del derecho de la propiedad, del valor de los terrenos, no depende sólo (en materia urbanística) de los criterios de derechos y obligaciones generales que la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) establece genéricamente para su fijación en las legislaciones autonómicas, sino también de otros aspectos más allá de aprovechamientos, cargas y cesiones, es mi opinión que podría aprobarse también con carácter general (en desarrollo del art. 149.1.1.^a de la Constitución española) una norma que estableciese una regulación igualitaria en todo el territorio español de las características del Planeamiento General y su desarrollo, en todos aquellos aspectos que condicionen la obligada igualdad entre españoles (recogida en el art. 14 y en concordancia con los arts. 33.1 «Reconocimiento de la propiedad privada», 33.2 «Función social de la propiedad», y 33.3 «Regulación de la utilidad pública y el interés social», todos ellos de la Constitución Española) y a la manera (cabe ya decirlo) de la legislación alemana en este campo (*Neufassung des Baugesetzbuchs [Libro de preceptos constructivos]*, de 27 de agosto de 1997 [BGBl. I S. 2141]).

Esta norma, complemento de la Ley del Suelo general, regularía las características técnicas y de contenido de los Planes generales y de sus Planes de desarrollo en relación con los criterios de edificabilidad e intensidad de los usos urbanos, y podría establecer recomendaciones para una unificación en la tramitación y aprobación de dichos Planes Generales Municipales y de sus Planes de Desarrollo incidiendo en los siguientes aspectos:

a) Planes Municipales PM.

Además del ajuste a las determinaciones de Planeamientos Territoriales y de Normas Sectoriales (con todo la regulación de los elementos de protección y con la persecución, ya establecida, del crecimiento sostenible), regularían las áreas donde pudieran desarrollarse determinados usos genéricos, atendiendo a diferentes maneras de agrupación urbana, prefijadas desde la Ley y tales como, por su consideración general:

- Zonas residenciales R.
- Zonas mixtas residenciales y terciarias M.
- Zonas terciarias, de producción y distribución P.
- Zonas especiales E.

Y atendiendo a su consideración particular:

1. Pequeños ámbitos residenciales RA.
2. Ámbitos residenciales normales RP.
3. Ámbitos residenciales generales RG.
4. Ámbitos turísticos RT.
5. Ámbitos residenciales especiales RE.
6. Pueblos y estructuras rurales MV.
7. Ámbitos mixtos MM.

8. Cascos históricos MC.
9. Ámbitos terciarios PT.
10. Ámbitos industriales PI.
11. Ámbitos especiales EE.
12. Ámbitos residenciales de fin de semana EF.

La mera unificación de criterios urbanísticos para la definición de estas áreas y el debate sobre su alcance formal, sería ya una aproximación definitiva hacia la claridad y la sencillez en la práctica urbanística española (sinceramente, a la vista de los resultados tan uniformes en las periferias de las ciudades tanto de las franjas atlántica y cantábrica, como de las mesetas, como de los valles de los grandes ríos, como del litoral mediterráneo, no me creo que sean imprescindibles excesivas diferenciaciones normativas **generales** sustentadas en particularidades territoriales. Si son imprescindibles estas diferenciaciones, sin embargo, en las normativas de desarrollo, en la escala intermedia, en la escala de la concreción del hecho edificatorio).

Dentro de estas zonas y ámbitos, y desde la Ley, podría establecerse una edificabilidad no superable entendida como referencia máxima y que estarían referidas a **conceptos técnicos fijados desde la Ley para todo el territorio del estado**, tales como ocupación, edificabilidad y, en algunos casos, volumen, pero que **sólo se concretarían en aprovechamientos de los usos pormenorizados en el planeamiento de desarrollo.**

Como mero ejemplo y referencia, en el caso alemán las edificabilidades para las zonas descritas son las siguientes:

| | Zona construible | Ocupación % S parcela | Edificabilidad m²/m² | Volumen m³/m² |
|-----|-------------------------------------|----------------------------------|---|--|
| 1. | Pequeños ámbitos residenciales RA | 0,2 | 0,4 | — |
| 2. | Ámbitos residenciales normales RP | 0,4 | 1,2 | — |
| 3. | Ámbitos residenciales generales RG | 0,4 | 1,2 | — |
| 4. | Ámbitos turísticos RT | 0,4 | 1,2 | — |
| 5. | Ámbitos residenciales especiales RE | 0,6 | 1,6 | — |
| 6. | Pueblos y estructuras rurales MV | 0,6 | 1,2 | — |
| 7. | Ámbitos mixtos MM | 1,0 | 3,0 | — |
| 8. | Cascos históricos MC | 1,0 | 3,0 | — |
| 9. | Ámbitos terciarios PT | 0,8 | 2,4 | 10,0 |
| 10. | Ámbitos industriales PI | 0,8 | 2,4 | 10,0 |
| 11. | Ámbitos especiales EE | 0,8 | 2,4 | 10,0 |
| 12. | Ámbitos de fin de semana | 0,2 | 0,2 | — |

Los Planes Generales Municipales, ajustándose a la Norma General que señala los tipos de zonas edificables y, por lo tanto, sus edificabilidades máximas (o inferiores a estas), tendrían una concepción más de Plan Estratégico, de Proyecto de Organización de Futuro Colectivo (urbano y rústico), que de Plan Programa con vocación de determinar hasta las últimas consecuencias formales de la ciudad.

Una concepción del Plan General como Plan Estratégico que define las grandes orientaciones de crecimiento y/o de transformación, de reserva de dotaciones generales, de organización de la movilidad general y de protección del patrimonio y del territorio y que, además, se sustrae de la discusión sobre las intensidades de usos puesto que estas ya están fijadas con carácter general y se concretan en los planes de su desarrollo, y también de la forma concreta de la ciudad, podría ser un documento real de participación y debate con la sociedad civil del municipio y, con ello, un documento que consensuado o al menos discutido y conocido, pueda tener una duración más amplia en el tiempo, una posibilidad más cierta de ser ejecutado y con una seguridad jurídica mayor.

b) Los Planes de Desarrollo PD (el concepto de construcción de la ciudad).

Los Planes de Desarrollo (planes de extensión, planes de reforma interior, planes especiales, planes maestros, planes de detalle, etc.) serían, con la concepción de la estructura del planeamiento municipal que se está explicando, el corazón del urbanismo español, esto es, donde se deciden las cosas concretas de la ciudad y de su futuro urbano (o de su relación con el mundo rural).

En una primera aproximación que me permite visualizar el alcance de esta nueva figura de planeamiento, los Planes de desarrollo PD deberían regular, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) El ámbito concreto del Plan de Desarrollo, la unidad de ejecución.
- b) La estructura morfológica, el trazado de la ciudad y la estructura de las parcelas, (el ejercicio de la construcción de la ciudad —Städtebau— en su ámbito).
- c) Las intensidades edificatorias (igual o por debajo de las señaladas en la zona correspondiente por la Norma General y recogida en el PG), las densidades residenciales y los coeficientes de ponderación entre usos en el ámbito.
- d) Las alturas de la edificación y la definición del paisaje urbano o rústico, en su caso.

- e) Los usos autorizables, compatibles con los usos principales o característicos de la zona del PG, dentro de la cual se desarrolla.
- f) Las conexiones viarias, de servicios básicos y de movilidad con la ciudad existente.
- g) Las determinaciones temporales de ejecución.
- h) Los sistemas de actuación urbanística
- i) Los procesos de realojamiento de población existente incompatible con el planeamiento.

La concepción extensa y detallada de los PD como elementos fundamentales de las definiciones de trazado, de determinación de parcelas públicas y parcelas privadas, de intensidades de los usos y de fijación de las fórmulas de configuración del aprovechamiento, de inversiones infraestructurales y de formación del paisaje urbano, conllevaría varias consecuencias:

- a) La determinación de la imagen de la ciudad con el suficiente detalle y el ajuste flexible tanto a las condiciones del lugar como a las condiciones económicas concretas. Esta posibilidad de ajustar tanto trazados, como aprovechamientos, como programas inmobiliarios en la escala intermedia, introduciría en el planeamiento español los instrumentos de construcción de la ciudad que hemos venido desarrollando en la doctrina y en la formación académica y que hemos llamado el **Proyecto Urbano**.
- b) La clasificación del suelo en los PG podría reducirse al suelo urbano (consolidado y no consolidado) y al suelo rústico en profundización conceptual de la Ley del Suelo General 2/2008.
- c) La equidistribución de cargas y beneficios (cuya voluntad de igualdad entre propietarios de suelo se habría acercado sensiblemente con la fijación por Ley de la edificabilidad máxima de las diferentes zonas urbanas) podría extenderse exclusivamente a los propietarios de un ámbito de PD ajustando los factores de fijación del valor a ámbitos homogéneos y de relativa pequeña escala y simplificando, con ello, la ejecución del planeamiento.
- d) La determinación exacta del contenido económico de la propiedad del suelo se llevaría al momento de la aprobación del PD y vendría concretada por el ajuste de las edificabilidades de la zona general fijada en el PG a las condiciones técnicas del lugar, al tipo de ciudad desarrollada y al momento económico concreto. Esta circunstancia resta importancia al propietario

de suelo como agente del proceso de crecimiento y transformación de la ciudad, de tal manera que los precios de suelo no deberían estar tan condicionados por factores expectantes como en la actualidad y podrían ajustarse más exactamente a las posibilidades efectivas de desarrollar un ámbito concreto.

- e) La concepción del documento desde su redacción (por su capacidad de definición) como una pieza de participación ciudadana referida, desde luego a todo aquel ciudadano del municipio que lo desee, pero obligadamente a las entidades sociales locales, propietarios y habitantes, tanto dentro del ámbito o bien periféricos inmediatos al mismo. En este sentido, referir la participación ciudadana a ámbitos pequeños que puedan concretar las determinaciones finales del aspecto e impacto de una zona concreta de la ciudad y puedan ser entendidos en su alcance por ciudadanos no especializados y directamente afectados, introduciría el espíritu de la transparencia y la negociación entre agentes inmobiliarios, administración y usuarios. Es muy probable que fuera conveniente para fomentar este «espíritu de transparencia y negociación» arbitrar, en los trámites de aprobación de un PD, un informe preceptivo de una Comisión Ciudadana creada «ad hoc»
- f) La iniciativa del planeamiento no debería sufrir, en mi opinión cambios sustantivos en relación con lo existente, aunque una concepción del planeamiento como el descrito podría abrir campos muy amplios de colaboración público-privada, en el sentido de los apuntados para la rehabilitación por la Ley de Economía Sostenible, pero mucho más ambiciosos y concretos, si efectivamente se desarrolla en el marco de la transparencia y la negociación.
- g) Las modificaciones precisas por razones de oportunidad o conveniencia estarían referidas a un documento sustancialmente local, con lo que ello supone, no sólo de erradicación de las descontroladas (en términos de globalidad) modificaciones puntuales del PG, sino en simplificación burocrática y en apuesta real por la administración municipal (con los ajustes políticos, financieros, de organización técnica que aún precisan los municipios españoles).

3. Conclusiones

Como consecuencia de los efectos de la crisis económica global y, en España, de su intensi-

ficación por la crisis inmobiliaria particular, estamos en la obligación de preguntarnos si el modelo de planeamiento que ha sustentado la ampliación o transformación de nuestras ciudades ha creado, en general, espacios urbanos atractivos o no. La respuesta es negativa.

Aunque existen numerosos aspectos que también son causa de la malformación urbana reciente, uno de los aspectos más relevantes (y de interés para estas notas) es la incapacidad de los Planes Generales y los Planes que los desarrollan, en su formulación actual, para controlar públicamente el paisaje urbano, para suscitar un conocimiento y control de los ciudadanos en la forma en que se ha de intervenir arquitectónicamente en su barrio o en su ciudad y obtener con ello una identidad urbana relevante.

Los Planes Generales actuales son, con pequeñas diferencias entre Comunidades Autónomas, exageradamente pesados en su redacción y aprobación, arbitrariamente detallados, inútilmente programáticos, inseguros jurídicamente puesto que son modificados a placer, retardatarios de cualquier iniciativa de inversión, contrarios a cualquier innovación y mejora urbana y caldo de cultivo, por su oscuridad, para propiciar corrupción.

Una nueva estructura del planeamiento municipal es necesaria y debería intentar resolver algunas de estas derivas.

En continuidad con la Ley 2/2008 del suelo podría desarrollarse una «Ley de Determinaciones Generales de la Intensidad de las Edificabilidades y los Usos Urbanos» que exigiese, para aproximar los criterios de obtención del valor de los suelos urbanos entre los territorios españoles, la aplicación en los nuevos Planes Generales de unas edificabilidades máximas por zonas urbanas, definiendo la configuración de tales zonas y unificando los conceptos de edificabilidad, ocupación y volumen construibles.

Estos nuevos Planes Generales deberían ser fundamentalmente estratégicos definiendo, como queda dicho, los aspectos sustantivos de las grandes orientaciones de crecimiento y de transformación, la determinación de los tipos de zonas urbanas generales definidas en la Ley y a concretar por los Planes de Desarrollo, las reservas de dotaciones generales, la organización de la movilidad general y la protección del patrimonio y del territorio. Un documento de este tipo, podría ser, por su relativa ligereza y alcance, un documento real de participación y debate entre administraciones pú-

blicas y de estas con la sociedad civil del municipio, propiciando un mayor consenso, la definición de objetivos urbanos y económicos a los que pudieran sumarse con normalidad las iniciativas económicas y de inversión del conjunto de fuerzas y actores de la ciudad y, con todo ello, un documento que pueda tener una posibilidad más cierta de ser ejecutado y una mayor seguridad jurídica.

En desarrollo de este tipo de Planes Generales, los Planes de Desarrollo concentrarían la definición de la forma de la ciudad, su trazado y paisaje, el contenido del derecho de la pro-

piedad y su equidistribución y su condición de instrumento de participación y negociación urbana, esto es, el Proyecto Urbano.

Sólo con la simplificación y la unificación de criterios técnico-urbanísticos generales, con la agilización y condición estratégica del Plan General, con la introducción de los instrumentos disciplinares del Proyecto Urbano en los Planes de Desarrollo y con la concepción transparente y negociada de la tramitación urbanística, podremos esperar una mejora de la calidad de nuestras ciudades y de la relación emocional de los ciudadanos con ellas.