



## LA ORDENACION URBANA EN ESPAÑA

### Balance de 16 años de aplicación de la Ley del Suelo

Por José Martínez Sarandeses  
María Agustina Herrero Molina  
José María García-Pablos Ripoll

El presente artículo es el resultado de una reelaboración del estudio que, para caracterizar y valorar el estado de la ordenación urbana en España, hemos realizado dentro del programa de investigación de la Sección de Información Básica de la Dirección General de Urbanismo (1).

En dicho estudio se recopila un conjunto de datos que permite analizar el desarrollo que han tenido los distintos tipos de documentos de ordenación urbana que contempla la legislación española. La información recopilada se ordena en una serie de fichas provinciales que comprenden:

— Las características «externas» de los documentos provinciales, generales, complementarios, subsidiarios y anteriores a la Ley del Suelo existentes (tipo, situación, fecha de aprobación de los documentos vigentes, fecha de autorización de la revisión, año de contratación de la redacción, nombre y titulación de los técnicos redactores y número y año de aprobación de las modificaciones).

— Las características de los ámbitos administrativos,

territoriales y demográficos afectados por los documentos anteriores. Dichas características se establecen tomando al municipio como unidad de información.

— El número y año de aprobación de las ordenanzas municipales de edificación y de los planes parciales y especiales vigentes.

— La distribución de las subvenciones concedidas por la Dirección General de Urbanismo para la redacción de documentos de ordenación urbana.

A partir de la información recopilada se establecen, para cada tipo y situación de los documentos, diversas series de indicadores provinciales y nacionales que permiten cuantificar los documentos existentes y las subvenciones concedidas, su distribución espacial y temporal y los ámbitos administrativos, territoriales y demográficos afectados.

Aunque la amplitud de la información utilizada, la heterogeneidad de sus fuentes y la naturaleza manual de su explotación aconsejan cierta precaución en el manejo de los resultados obtenidos, se estima que su originalidad e interés justifican sobradamente la difusión de los mismos. La exposición que sigue mantiene la estructura del estudio de referencia: después de situar el fenómeno de la ordenación urbana en su conjunto se analiza, en particular, el desarrollo de cada tipo de documento y la distri-

(1) D.G.U.: *Situación de la ordenación urbana en España (1972)*, 4 vols. Madrid, 1973 (edición multicopiada de difusión restringida).

bución de las subvenciones de la Dirección General de Urbanismo, adoptando un tratamiento especial para el conjunto de los documentos que afectan a las capitales de provincia y a los municipios con población superior a 50.000 habitantes, para finalizar con un intento de balance general de lo que han representado dieciséis años de aplicación de la Ley del Suelo.

### Situación general

A fin de facilitar la visualización inmediata a escala nacional del desarrollo de la ordenación urbana en España, se ha confeccionado el mapa que se incluye (gráfico 1). La imagen resultante pone de manifiesto la importancia de los ámbitos territoriales afectados por cada tipo y situación de los documentos, excepto los provinciales que, por su delimitación peculiar, requieren un tratamiento específico (gráfico 5). La representación adoptada hace referencia, en cada municipio, a los documentos existentes y a su situación mediante las convenciones simplificadas que se expresan en la leyenda del mapa; en este sentido es conveniente añadir que, en los municipios que tienen un plan general o anterior a la Ley del Suelo vigente, no se ha señalado la existencia de planes parciales o especiales.

En el mapa de referencia se observa que la mayor parte de los documentos se concentran, por una parte, en las zonas periféricas del país, polarizados en torno a grandes aglomeraciones, y, por otra, en las provincias insulares, en el área de Madrid y en los valles del Ebro y del Guadalquivir, coincidiendo sensiblemente con las áreas de desarrollo urbano más intenso.

Con el fin de cuantificar los aspectos más relevantes del conjunto de documentos reflejado en el mapa anterior, se ha formado el cuadro 1 que comprende los valores provinciales y nacionales que caracterizan el desarrollo y los ámbitos de cada tipo y situación de los documentos. En este sentido, es preciso señalar que las diferencias que se observan entre los totales y las sumas de los componentes respectivos se deben a la existencia de documentos que superponen sus determinaciones en ámbitos comunes.

En las columnas 35 a 42 del cuadro se recoge, exclusivamente, el número de documentos vigentes y, entre paréntesis, el número respectivo de los municipios afectados. Es conveniente aclarar que, en los ámbitos afectados por un plan general vigente, sólo se han inventariado los documentos parciales y especiales aprobados con posterioridad al mismo, puesto que se supone que los anteriores han sido recogidos en éste.

Las columnas finales del cuadro expresan la distribución de las subvenciones de la Dirección General de Urbanismo; entendiendo que están en situación anómala las que, habiendo sido concedidas con anterioridad a 1969, corresponden a documentos en trámite; las que habiéndolo sido con anterioridad a 1970 corresponden a documentos en redacción; y, finalmente, las que, concedidas antes de 1972, corresponden a documentos de los que no existe más referencia.

Los resultados nacionales obtenidos en el cuadro anterior se representan en el gráfico 2, en valores relativos sobre los totales nacionales correspondientes a cada ámbito. En efecto, en dicho gráfico figura la proporción de municipios, superficie y población afectada por los distintos tipos y situaciones de los documentos y por las

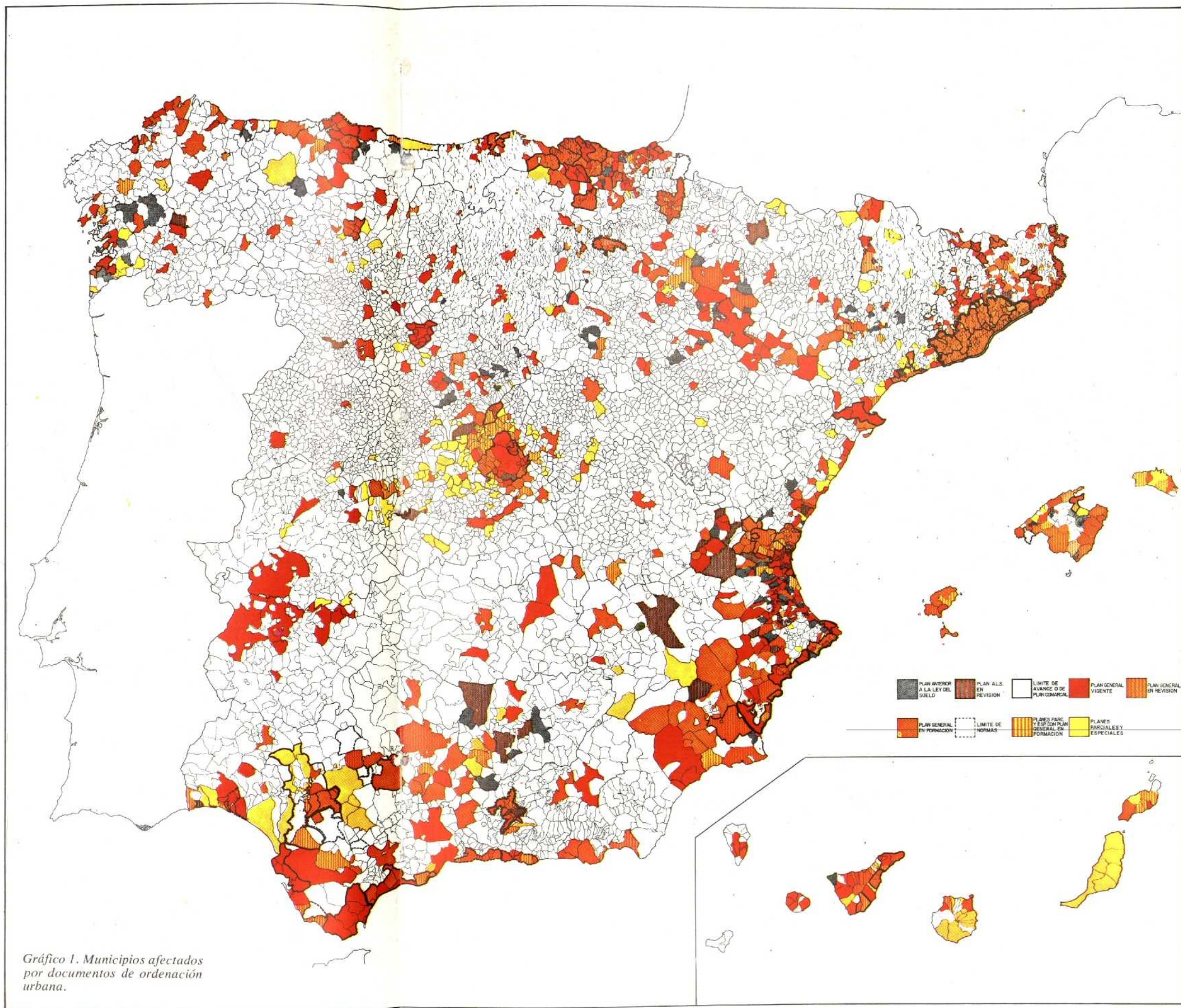


Gráfico 1. Municipios afectados por documentos de ordenación urbana.

**Cuadro 1. Distribución provincial de los documentos de ordenación urbana.**

PROVINCIA	DOCUMENTOS COMARCALES	DOCUMENTOS MUNICIPALES																				TOTAL DOCUMENTOS COMARCALES Y MUNICIPALES												OTROS DOCUMENTOS VIGENTES							SUBVENCIONES D.G.U.																																				
		AVANCES PLANES GENERALES				PLANES GENERALES				NORMAS				PLANES ANTERIORES L.S.				PLANES GENERALES				PLANES ANTERIORES L.S.				NORMAS				ORD	PRE	REJ	RR	PP	RS	RDN	RUI	TOTAL	TOTALES																																						
		DOC	MUNIC	SUPERFICIE	POBLACION	DOC	MUNIC	SUPERFICIE	POBLACION	DOC	MUNIC	SUPERFICIE	POBLACION	DOC	MUNIC	SUPERFICIE	POBLACION	DOC	MUNIC	SUPERFICIE	POBLACION	DOC	MUNIC	SUPERFICIE	POBLACION	MUNIC	PTAS	ANOMALAS	PTAS																																																
ALAVA	T					1	7	417,25	140.961							13	873,10	174.088																																																											
ALBACETE	T									2	1.296,60	95.566	2	587,47	6.014					2	2	587,47	6.014	4	4	1.884,07	101.580							2	3	1	2							2	2	1	2					2	2	1	2					2	2	1	2					2	2	1	2						
ALICANTE	T	3	21	1.267,07	360.621					4	182,14	41.002	49	3.587,19	687.472					49	49	3.587,19	687.472	53	53	3.769,33	728.474							17	3		39	22	2	3	69	31	7.665,984	17	3.459,409																																
ALMERIA	T									1	293,20	114.510	5	800,86	65.532					5	5	800,86	65.532	6	6	1.094,06	180.042							3			2	3	4	9	5	2.062,500	3	1.130.000																																	
AVILA	T									5	617,21	48.040							5	5	617,21	48.040	5	5	617,21	48.040											48				48	2	345.000	1	185.000																																
BADAJOS	T									7	3.762,20	232.452							7	7	3.762,20	232.452	7	7	3.762,20	232.452										5		1	6	7	1.987,000																																				
BALEARES	T					1	2	115,91	9.983	8	570,21	33.443	30	2.382,02	432.609	1	145,52					4.890	31	30	2.382,02	432.609	39	38	2.952,23	466.052	1	1	145,52	4.890	9		6	139	46	11	8	1	211	8	5.421.000	4	1.425.000																														
BARCELONA	T	1	160	3.235,76	3.559.014	10	159	3.319,04	3.630.117	8	176,28	68.206	128	3.141,61	1.039.160	49	1.178,50					242.362	138	205	4.580,64	3.864.140	46	208	4.683,58	3.875.208	49	49	1.178,50	242.362	10	3	4	422	2	12	4	14	461	33	13.500.000																																
BURGOS	T															6	555,74	181.597							6	6	555,74	181.597	6	6	555,74	181.597							2			6	1	1	5	15	6	1.704,250	1	147.500																											
CACERES	T									1	37,53	3.505	4	2.232,47	96.208					4	4	2.232,47	96.208	5	5	2.270,00	99.713										2		5	3	14	2	540,000																																		
CADIZ	T	2	12	2.143,01	324.477					1	10,68	135.743	20	4.639,40	574.401	2	398,39					18.561	20	20	4.639,40	574.401	21	21	4.650,08	710.144	2	2	398,39	18.561	2		26	9	1	14	4	54	19	9.642,515	4	2.113.300																															
CASTELLON	T									5	320,76	44.801	16	980,49	222.514					16	16	980,49	222.514	21	21	1.301,25	267.315										2		20	1	1	5	1	30	3	487,500																															
CIUDAD REAL	T															4	1.674,15	136.792							4	4	1.674,15	136.792	4	4	1.674,15	136.792											3		9	12	4	3.274,000	2	1.016,500																											
CORDOBA	T															10	3.507,12	404.420	2	1.414,28					249.566	10	10	3.507,12	404.420	10	10	3.507,12	404.420	2	2	1.414,28	249.566	2		24	1			5	30	5	2.199,300	1	1.072,500																												
LA CORUÑA	T					1	3	193,98	211.782							20	1.730,64	536.963	2	71,00					11.278	20	20	1.730,64	536.963	20	20	1.730,64	536.963	3	5	264,98	223.060	6		24	4		6	34	9	3.943,497	3	634,750																													
CUENCA	T															6	1.452,25	51.768							6	6	1.452,25	51.768	6	6	1.452,25	51.768											3		1	3	7	5	1.919,948	1	100,000																										
GERONA	T					6	19	462,57	106.646	1	16	465,45	79.555						36	47	1.288,05	208.573	36	47	1.288,05	208.573	1	16	465,45	79.555	12						246	4	3.693,075	1	2.268,259																																				
GRANADA	T					1	23	535,19	278.766	2	18	733,01	318.918	1	88,62	190.429	11	1.603,44	129.026							12	34	2.138,33	407.792	13	34	2.138,33	407.792	2	18	733,01	318.918	3		1	3	7	2	2	15	35	14.205,821	6	2.268,259																												





## La ordenación urbana en España



subvenciones de la Dirección General de Urbanismo, poniéndose de manifiesto la importancia de los ámbitos de afectación de las normas provinciales y de la población afectada por los planes generales y por las subvenciones. Con carácter general se observa una distribución gradual de los valores que, en cada caso, toman las variables (municipios, superficie, población) que denota la coincidencia lógica entre los territorios ordenados y áreas en que se concentra la población.

Esta observación puede matizarse teniendo en cuenta los valores del gráfico 3 que refleja las densidades medias de población de los territorios afectados por cada tipo de documento. Las densidades medias de los territorios afectados por planes generales comarcales y por avances de plan comarcal son muy superiores a las correspondientes a los demás documentos.

Para analizar el desarrollo temporal de la ordenación urbana se ha realizado el gráfico 4 que representa la distribución de los documentos vigentes según su tipo y año de aprobación. El número de documentos vigentes aprobados en cada año tiende, en líneas generales, a incrementarse. El número de aprobaciones de planes parciales y especiales ha experimentado un crecimiento espectacular entre 1961 y 1968. En 1968 existe una inflexión de la tendencia general que parece recuperarse en 1972.

### Documentos provinciales

El conjunto de planes y normas provinciales afecta, de acuerdo con las cifras expuestas en el cuadro 2, al 62 por 100, al 61,7 por 100 y al 63 por 100 de las provincias, de la superficie y de la población nacionales respectivamente. La semejanza de los valores anteriores encubre, en realidad, un desequilibrio entre los valores correspondientes a cada tipo de documento. En efecto, los planes afectan al 12 por 100, al 5,5 por 100 y al 19,7 por 100 de los totales nacionales respectivos, mientras que las normas afectan al 52 por 100, al 57,3 por 100 y al 44,4 por 100. Las desigualdades que se observan entre los totales y las sumas de los componentes respectivos se explican, de nuevo, por la superposición de documentos existente en las provincias de Gerona y Santander (gráfico 5).

Los planes provinciales tienen, por tanto, una aplicación muy reducida, aunque, como se deduce de la importancia relativa de sus ámbitos, se localizan en un conjunto de provincias con densidad de población elevada.

Los valores correspondientes a los ámbitos de las normas denotan, por el contrario, la especialización de este tipo de documento en un conjunto de provincias con densidad media (52 hab/km<sup>2</sup>) inferior a la nacional (67 hab/km<sup>2</sup>).

En el gráfico 5, que refleja la distribución espacial de los documentos provinciales según su tipo y situación, se observa que estos se localizan preferentemente en las zonas norte y sureste del país, permaneciendo provincias

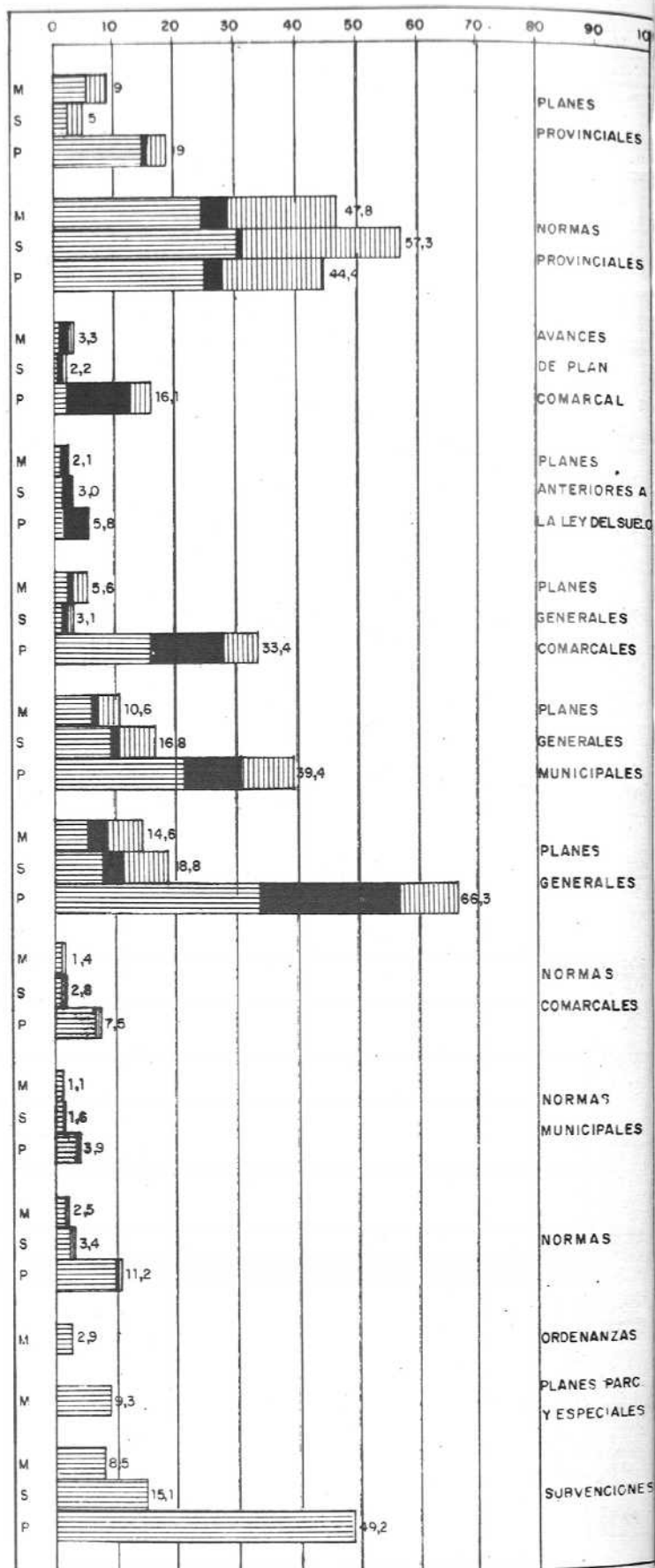


Gráfico 2. Municipios, superficie y población afectados por los documentos de ordenación urbana, en valores relativos sobre los totales nacionales respectivos.

D. vigentes    D. vigentes en revisión    D. en formación.

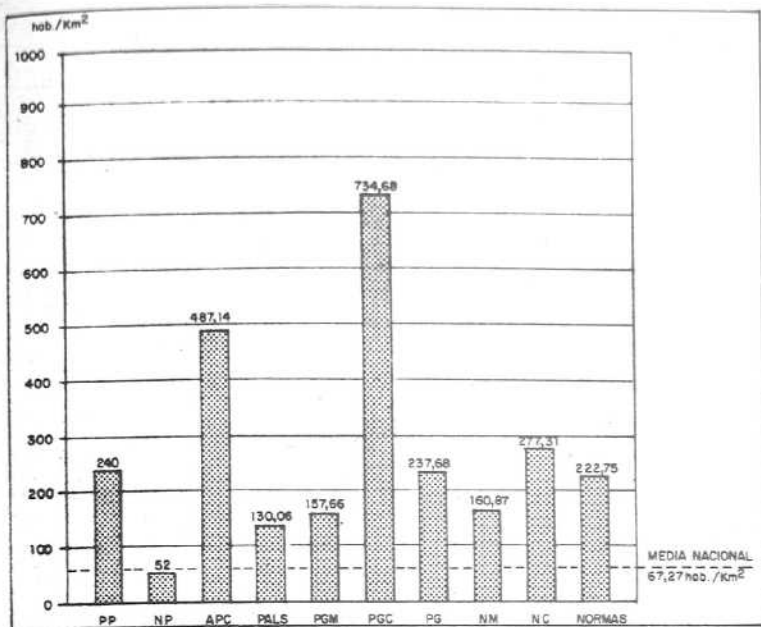


Gráfico 3. Densidades medias de población de los territorios afectados por los distintos tipos de documentos de ordenación urbana.

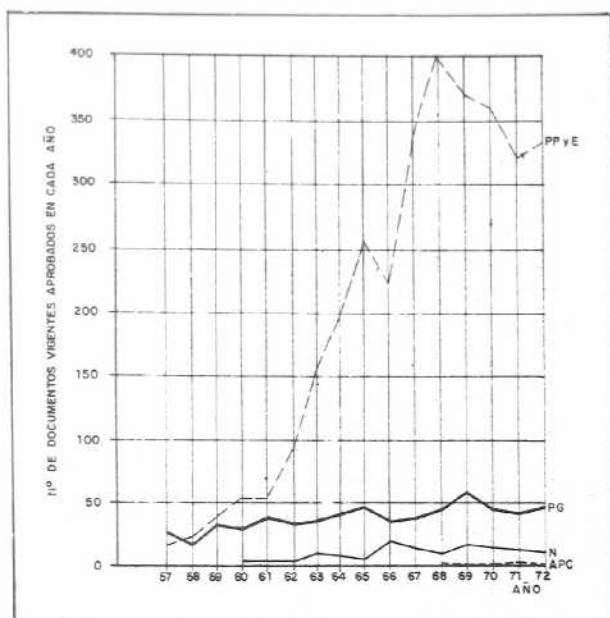


Gráfico 4. Distribución por años de aprobación de los documentos de ordenación vigentes.

### CUADRO 2. AMBITOS NACIONALES DE AFECTACION DE LOS DOCUMENTOS PROVINCIALES

Situación	PLANES				NORMAS				TOTAL DOCUMENTOS			
	Doc.	Prov.	Sup. (km <sup>2</sup> )	Población (hab.)	Doc.	Prov.	Sup. (km <sup>2</sup> )	Población (hab.)	Doc.	Prov.	Sup. (km <sup>2</sup> )	Población (hab.)
Vigente .....	3	3	14.744	5.118.484	15	14	157.017	8.563.591	18	17	171.761	13.682.075
Vig. en revisión ....					1	1	2.217	1.043.310	1	1	2.217	1.043.310
En formación .....	3	3	13.159	1.584.621	11	11	130.185	5.482.886	14	14	143.344	7.067.507
Total vigente .....	3	3	14.744	5.118.484	16	15	159.234	9.606.901	19	18	173.978	14.725.385
Total en formación .	3	3	13.159	1.584.621	12	12	132.402	6.526.196	15	15	145.561	8.110.817
Total .....	6	6	27.903	6.703.105	27	26	289.419	15.089.787	33	31	311.436	21.378.495

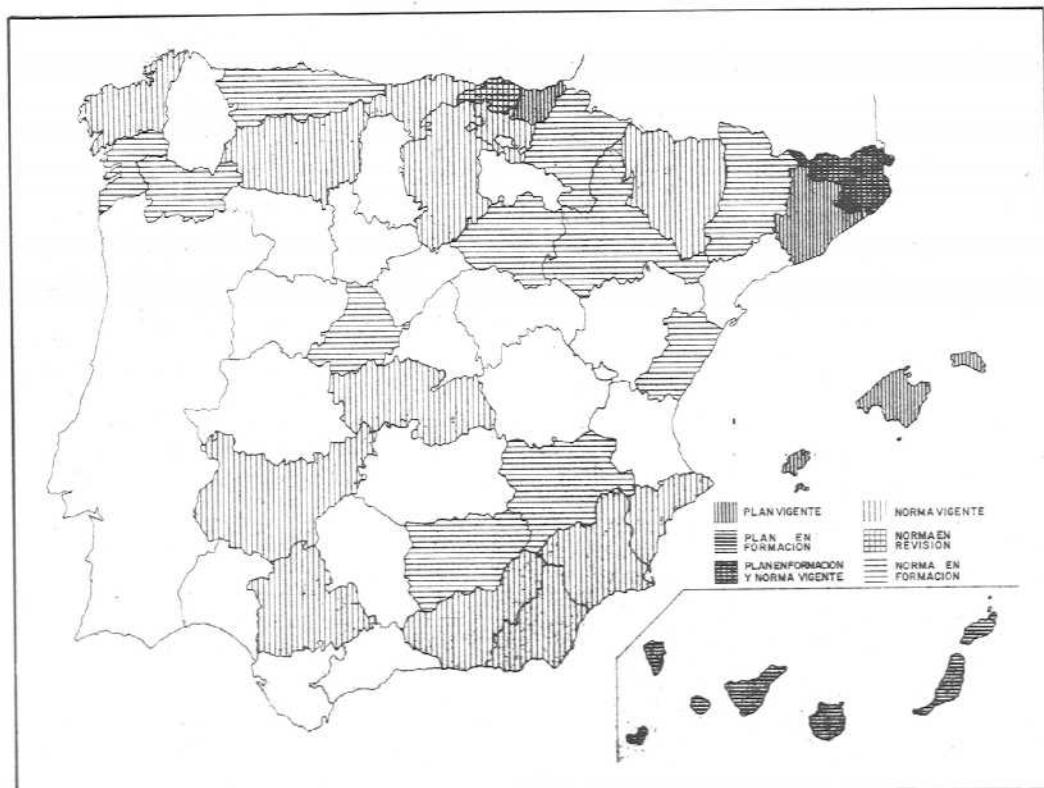


Gráfico 5. Distribución de los documentos provinciales según su tipo y situación.



con un desarrollo urbano intenso sin ningún tipo de instrumento para la orientación y control global del mismo.

El 48 por 100 de los documentos provinciales vigentes han sido aprobados en 1972.

### Avances de plan comarcal

A pesar de su falta de entidad jurídica como documentos públicos, los avances presentan gran interés funcional para coordinar las determinaciones de documentos de ámbito más reducido, sin la rigidez de los planes generales comarcales. Sin embargo, el uso que se hace de esta figura es muy reducido y muy reciente (los dos primeros se han aprobado en 1968).

De acuerdo con los resultados obtenidos en las cuatro primeras columnas del cuadro 1, el conjunto de los avances afecta al 3,3 por 100, al 2,2 por 100 y al 16,1 por 100 de los municipios, de la superficie y de la población nacionales. La importancia relativa de los indicadores anteriores se debe, fundamentalmente, al avance del Área Metropolitana de Barcelona que, por sí sólo, representa al 77,5 por 100, 28,6 por 100 y 65 por 100 de los mismos. Los ámbitos de los avances se reducen, excluyendo los valores correspondientes a Barcelona, al 1,4 por 100, 1 por 100 y 5,7 por 100 de los totales nacionales respectivos. De la misma manera, con esta sustracción, la densidad de los territorios afectados pasa de 487 a 240 habitantes por kilómetro cuadrado.

En los gráficos 6a, 6b y 6c se refleja la importancia de los ámbitos administrativos, territoriales y demográficos afectados en cada provincia por los avances, referidos a los totales provinciales respectivos. Los valores representados son proporcionales a la superficie de los círculos correspondientes.

### Planes generales y planes anteriores a la Ley del Suelo

En este apartado se agrupan los datos correspondientes a los planes generales comarcales y municipales, debido a la semejanza de sus determinaciones, y, en la medida en que puedan considerarse como sus precursores, a los planes anteriores a la Ley del Suelo que todavía subsisten.

En el cuadro 1 se expresan los valores provinciales y nacionales que corresponden a cada tipo de documento (columnas 5 a 8 y 13 a 18) y al conjunto (columnas 26 a 29). El conjunto de los documentos afecta al 16,5 por 100, al 21,7 por 100, y al 70,7 por 100 de los municipios, de la superficie y de la población nacionales, correspondiendo a los documentos vigentes el 10,7 por 100, el 14,4 por 100 y el 62,4 por 100 y a los documentos en formación el 9,7 por 100, el 12 por 100 y el 36 por 100. Los planes anteriores a la Ley del Suelo afectan al 2,1 por 100, al 3 por 100 y al 5,8 por 100; los planes generales comarcales al 5,6 por 100, al 3 por 100 y al 33,3 por 100 y los planes generales municipales al 10,6

por 100, al 16,8 por 100 y al 39,4 por 100. No es necesario insistir en que las desigualdades existentes entre los totales y las sumas de los componentes respectivos se deben, como se ha dicho en ocasiones anteriores, a la superposición de documentos en ámbitos comunes.

Los datos anteriores confirman, una vez más, la elevada densidad demográfica de los territorios afectados, especialmente por los planes comarcales que también presentan un elevado índice de renovación: el 50 por 100 de los municipios con plan comarcal vigente tienen el plan en revisión.

En el gráfico 1 se observa que los planes de referencia se localizan preferentemente y con cierta continuidad espacial en las zonas costeras, provincias insulares, zona central y valles del Ebro y del Guadalquivir, concentrándose los documentos comarcales en las zonas turísticas, en las grandes aglomeraciones y en la provincia de Vizcaya, dividida en siete comarcas. La mayor parte de los planes anteriores a la Ley del Suelo se localizan en las provincias de Valencia, Guipúzcoa, Lérida, Baleares, Jaén y Segovia.

La importancia de los ámbitos administrativos, territoriales y demográficos afectados en cada provincia por el conjunto de los documentos señalados, referidos a los totales provinciales respectivos, se refleja en los gráficos 7a, 7b y 7c. Dichos gráficos ponen de manifiesto la importancia relativa de los ámbitos administrativos afectados en las provincias de Vizcaya, Valencia y Barcelona, de los ámbitos territoriales afectados en Vizcaya, Murcia, Valencia, Alicante, Santa Cruz de Tenerife y Guipúzcoa, y de los ámbitos demográficos afectados en Vizcaya, Barcelona, Madrid, Valencia, Murcia, Zaragoza, Oviedo, Guipúzcoa, Santa Cruz de Tenerife, Cádiz, Baleares y Gerona.

En el cuadro 3 se expresa la distribución de municipios afectados por planes, agrupados en los niveles de población municipal establecidos por el censo, así como el número de los documentos que los afectan según su tipo y situación. El gráfico 8, que refleja dicha distribución en valores relativos, permite observar que la proporción de municipios afectados por planes decrece uniformemente a medida que descienden los niveles de población. Se constata, asimismo, que la distribución de los distintos tipos de plan permanece sensiblemente constante en todos los niveles, excepto en el inferior, en donde los planes comarcales adquieren más importancia, debido, sin duda, a la constelación de pequeños municipios que generalmente comprenden los planes de las áreas metropolitanas. Teniendo en cuenta la situación de los documentos se constata que la proporción de los documentos vigentes y en revisión decrece con los niveles de población.

El indicador que expresa la relación *nivel municipal de población-proporción de municipios ordenados* ha permitido establecer el concepto de equilibrio de planeamiento. Se entiende que un territorio tiene planeamiento equili-



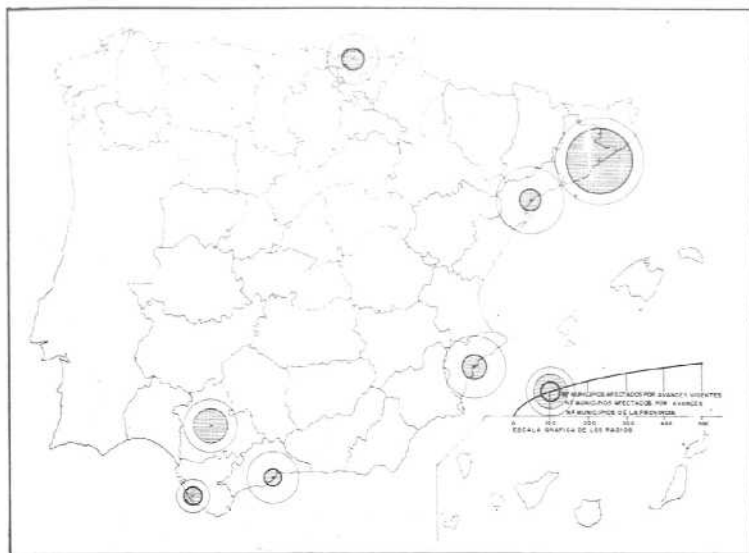


Gráfico 6a. Municipios afectados por avances de plan comarcal.

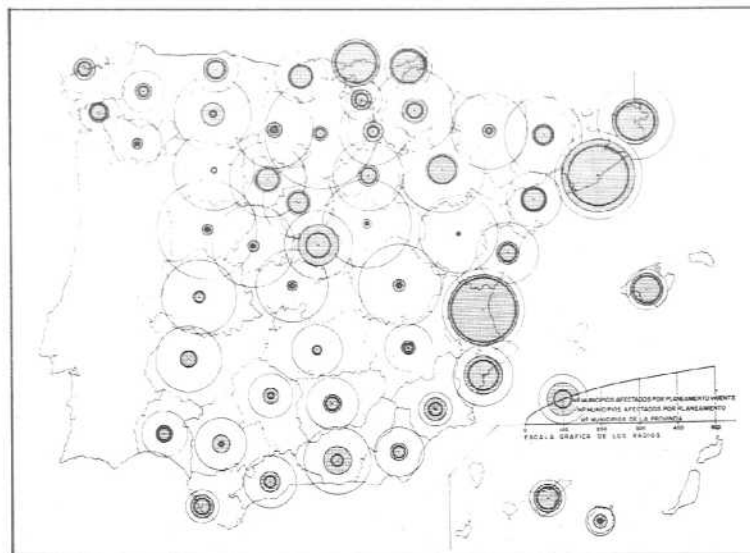


Gráfico 7a. Municipios afectados por planes generales y anteriores a la Ley del Suelo.

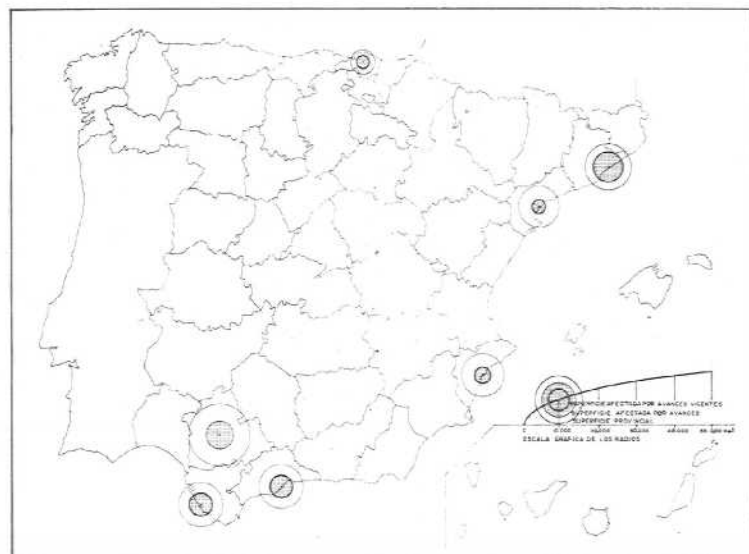


Gráfico 6b. Superficie afectada por avances de plan comarcal.

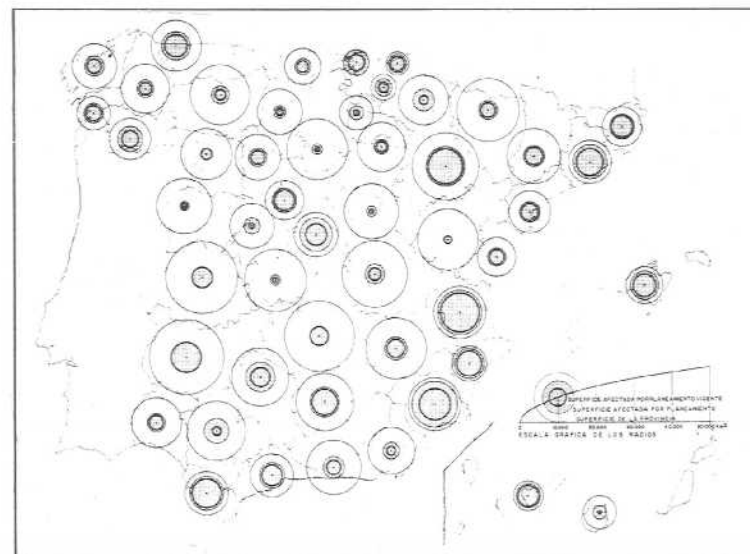


Gráfico 7b. Superficie afectada por planes generales y anteriores a la Ley del Suelo.

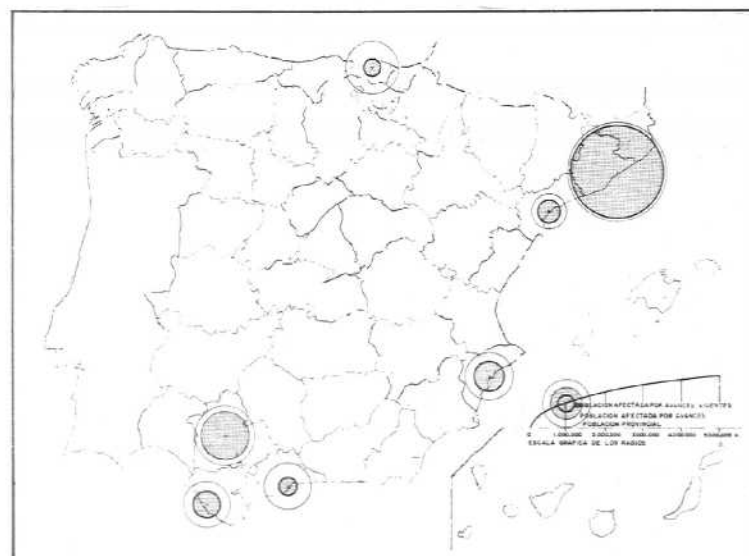


Gráfico 6c. Superficie afectada por avances de plan comarcal.

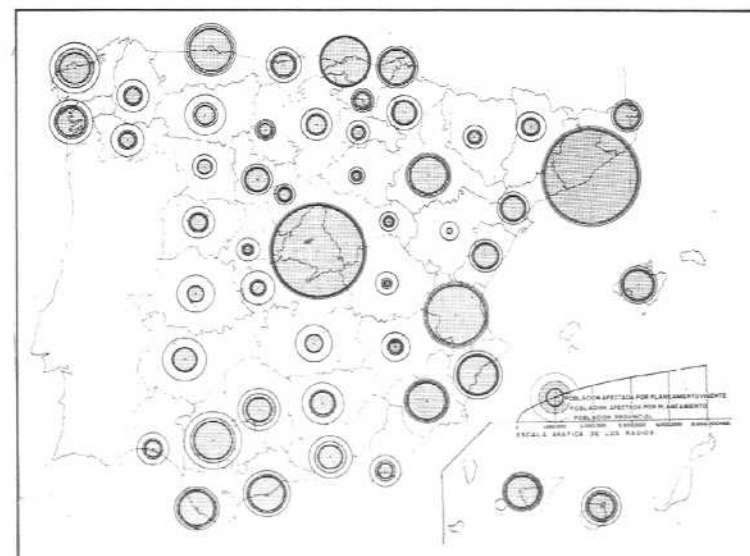


Gráfico 7c. Población afectada por planes generales y anteriores a la Ley del Suelo.

CUADRO 3. DISTRIBUCION DE LOS PLANES GENERALES Y ANTERIORES A LA LEY DEL SUELO SEGUN LOS NIVELES DE POBLACION DE LOS MUNICIPIOS AFECTADOS

NIVELES POBLACION	Total nacional municipios	Municipios afectados por planes	Documentos que los afectan	TIPO DE LOS PLANES			SITUACION DE LOS PLANES		
				PALS	PGC	PGM	Vigente	V. en revis.	En formac.
> 50.000	72	71	90	9	24	57	40	33	17
50.000-20.000	144	130	151	15	36	100	63	42	46
20.000-10.000	291	182	207	24	40	143	88	43	76
10.000-2.000	1.814	561	641	78	165	398	278	78	285
< 2.000	6.334	447	510	53	212	245	213	42	255

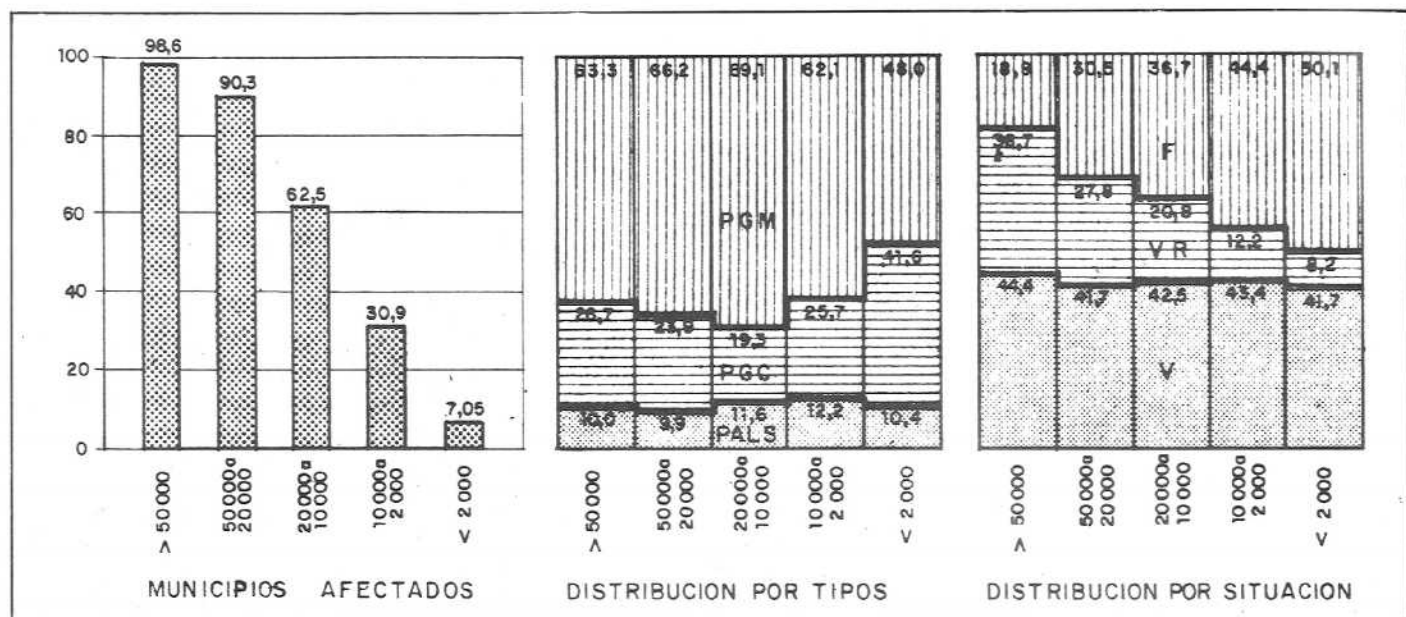


Gráfico 8. Distribución de los municipios afectados por planes generales y anteriores a la Ley del Suelo, según su nivel de población.



Gráfico 9. Provincias con planeamiento general desequilibrado.



brado cuando en él no existen municipios de un determinado nivel de población con plan sin que lo tengan la totalidad de los municipios comprendidos en los niveles superiores. La aplicación de este criterio a los conjuntos provinciales de los municipios ordenados ha permitido realizar el gráfico 9 que refleja las provincias con planeamiento desequilibrado, que coinciden, por lo general, con provincias poco afectadas por planeamiento.

El análisis anterior se completa con los datos contenidos en el cuadro 4 que expresa la relación *proporción de municipios ordenados-evolución de la población municipal entre 1960 y 1970 superior o inferior al incremento medio nacional*. De los municipios ordenados solamente el 46,1

por 100 tienen un incremento superior a la media nacional. Dicha cifra representa el 76,4 por 100 del total de los municipios demográficamente dinámicos; por tanto, el 23,6 por 100 restante no cuenta con plan, siendo así que en un 10 por 100 se trata de municipios con población superior a 10.000 habitantes.

La existencia de municipios dinámicos sin plan y de municipios regresivos ordenados permite establecer un segundo indicador de desequilibrio del planeamiento. Los municipios dinámicos con población superior a 10.000 habitantes se encuentran en las provincias de Alicante, Murcia, Las Palmas, Sevilla, Baleares, Cáceres, Huelva, Jaén, Málaga, Navarra y Santa Cruz de Tenerife.

CUADRO 4. DISTRIBUCION DE LOS MUNICIPIOS AFECTADOS POR PLANES GENERALES Y ANTERIORES A LA LEY DEL SUELO SEGUN LA EVOLUCION DE SU POBLACION

Total nacional	Con $\Delta$ de población > media	Con plan			Sin plan y con $\Delta$ de población > media
		Total	Con $\Delta$ > media	Con $\Delta$ < media	
8.430 100 %	838 9,9 % 100 %	1.388 100 %	640 46,1 % 76,4 %	748 53,9 %	198 23,6 %

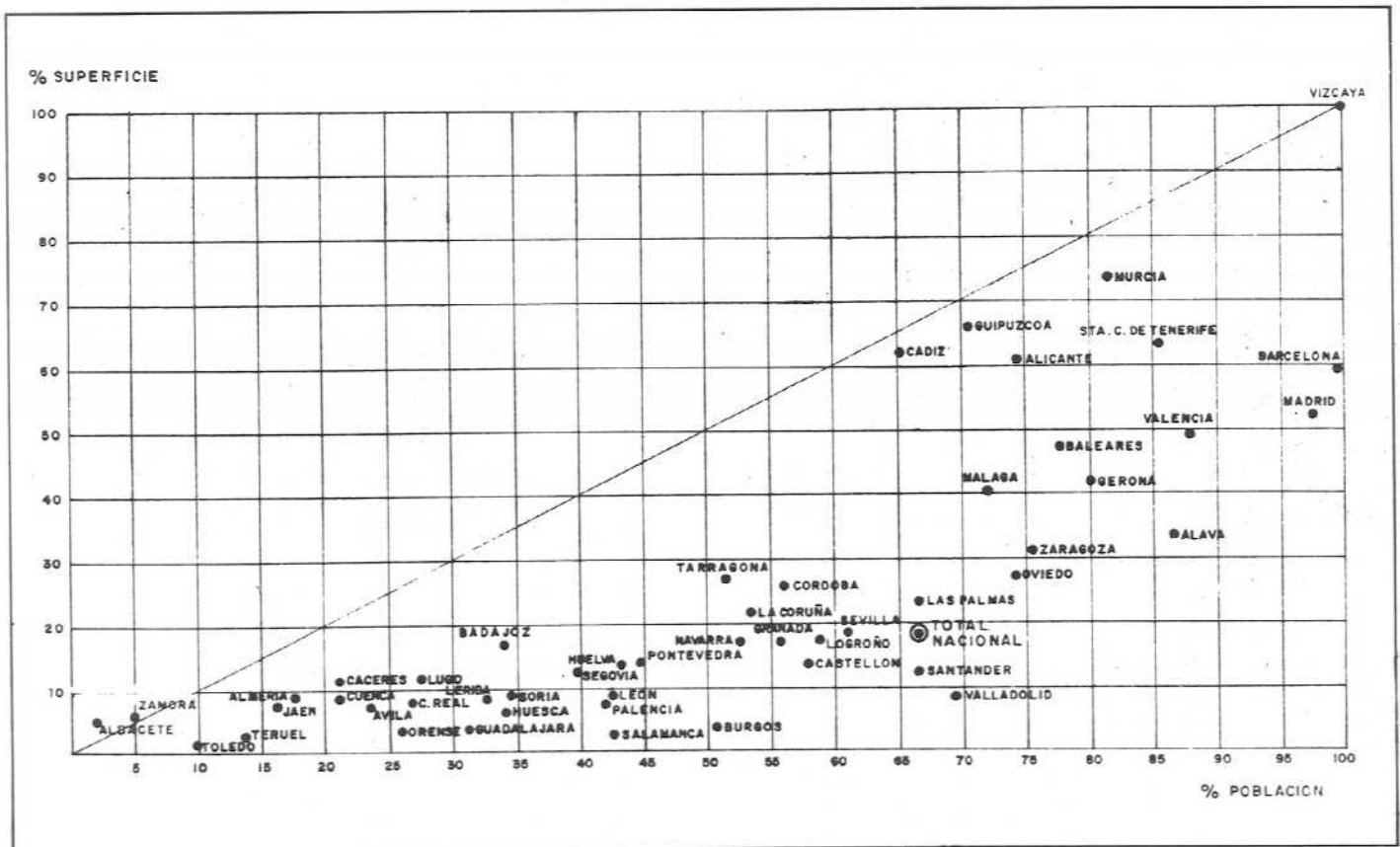


Gráfico 10. Porcentajes provinciales de superficie y población afectados por planes generales.

A partir de los datos totales provinciales comprendidos en las columnas 22 a 25 del cuadro 1, relativos al conjunto de los planes generales comarcales y municipales, se han realizado los gráficos 11a, 11b y 11c que expresan el grado provincial de afectación administrativa, territorial y demográfica de dichos documentos. Por la importancia de los ámbitos afectados respectivos destacan las provincias de Vizcaya y Barcelona; Vizcaya, Murcia, Guipúzcoa, Santa Cruz de Tenerife, Cádiz y Alicante, y Vizcaya, Madrid, Barcelona, Valencia, Alava, Santa Cruz de Tenerife y Murcia.

Como complemento de los dos últimos gráficos se ha realizado el gráfico 10 que expresa los porcentajes de superficie y población afectados por los planes generales en cada provincia y en el conjunto nacional.

## Normas

Bajo este epígrafe se agrupan las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento y las normas de ordenación urbana provisional. En las columnas 9 a 12, 19 a 21 y 30 a 33 del cuadro 1 se recogen los valores provinciales y nacionales correspondientes. El conjunto de los documentos afecta al 2,5 por 100, al 3,4 por 100 y al 11,2 por 100 de los municipios, de la superficie y de la población nacionales, correspondiendo a los documentos vigentes el 2,1 por 100, el 2,5 por 100 y el 10,6 por 100 y a los documentos en formación el 0,5 por 100, el 0,9 por 100 y el 1,5 por 100. Las normas comarcales afectan respectivamente al 1,4 por 100, al 1,8 por 100 y al 7,5 por 100 y las municipales al 1,1 por 100, al 1,6 por 100 y al 3,9 por 100. Respecto de las desigualdades existentes entre los totales y las sumas de los componentes, valga la advertencia hecha en ocasiones anteriores.

En los gráficos 12a, 12b y 12c se refleja la importancia de los ámbitos administrativos, territoriales y demográficos afectados en cada provincia por el conjunto de documentos señalado. Las normas comarcales refuerzan, generalmente, el planeamiento existente en las zonas costeras y las municipales suplen la inexistencia de planes (gráfico 1).

## Otros documentos vigentes

Se agrupan aquí los datos correspondientes a las ordenanzas municipales de edificación y a los documentos que, en principio, afectan parcialmente a los municipios respectivos. En las columnas 34 a 42 del cuadro 1 se expresa el número de documentos existentes y, entre paréntesis, el número de municipios afectados en cada provincia y en el conjunto nacional.

El conjunto de las ordenanzas y de los planes inventariados afecta respectivamente al 2,9 por 100 y al 9,2 por 100 del total nacional de municipios. Los planes parciales afectan al 7,7 por 100 (3,3 por 100 de municipios sin plan general) y los planes especiales al 1,6 por 100 (1 por 100 de municipios sin plan general).

En el gráfico 13 se refleja la distribución provincial de los planes antes señalados, diferenciando la proporción que se desarrolla en municipios sin plan general.

Las ordenanzas redactadas antes de la Ley del Suelo representan el 21,6 por 100 del total que, desde nuestro punto de vista, parece excesivamente reducido. Las ordenanzas se concentran fundamentalmente en las provincias de Valencia, Zaragoza y Gerona.



Gráfico 11a. Grado provincial de planeamiento según el porcentaje de municipios afectados por planes generales.

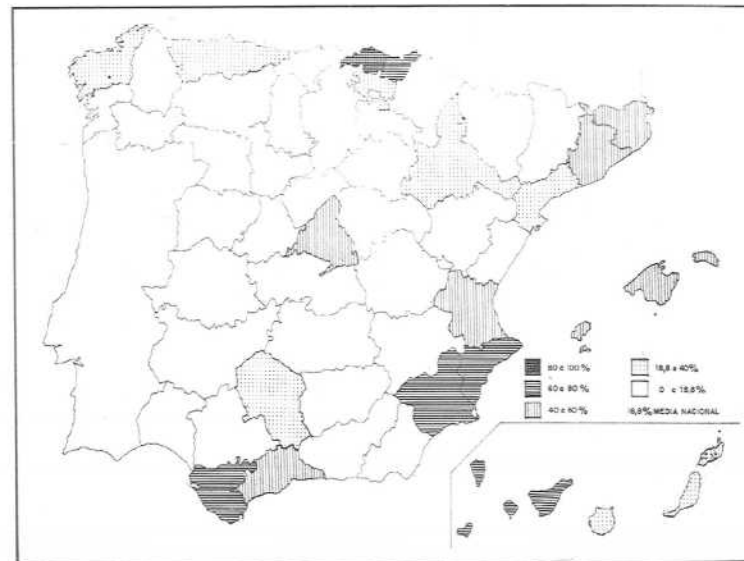


Gráfico 11b. Grado provincial de planeamiento según el porcentaje de superficie afectada por planes generales.

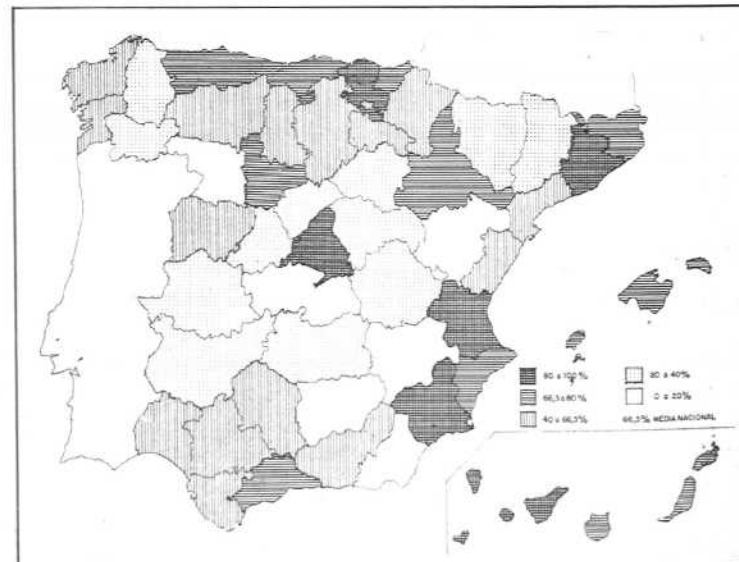


Gráfico 11c. Grado provincial de planeamiento según el porcentaje de población afectada por planes generales.

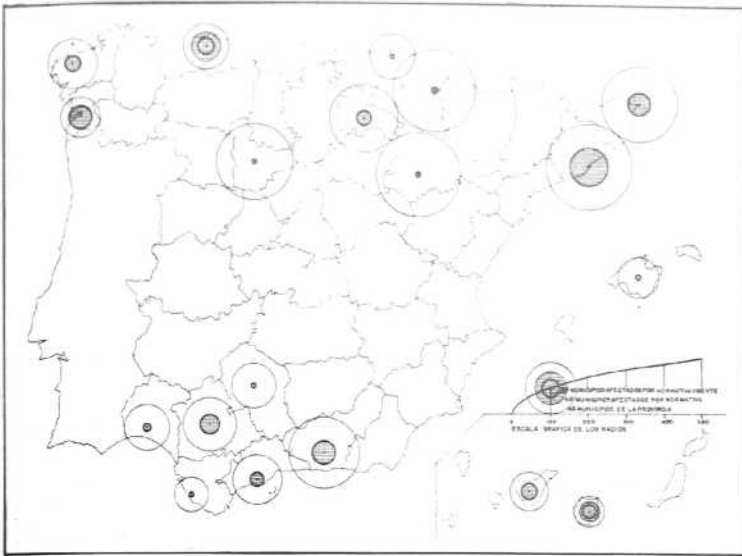


Gráfico 12a. Municipios afectados por normas.

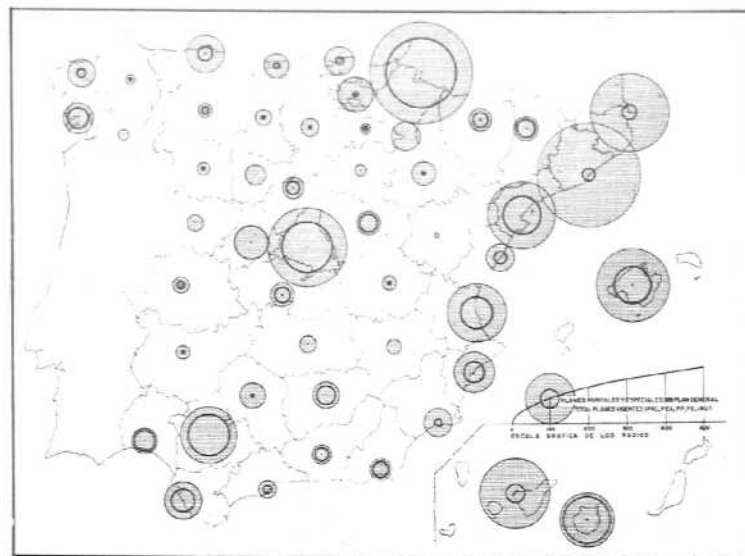


Gráfico 13. Distribución provincial de planes parciales y especiales.

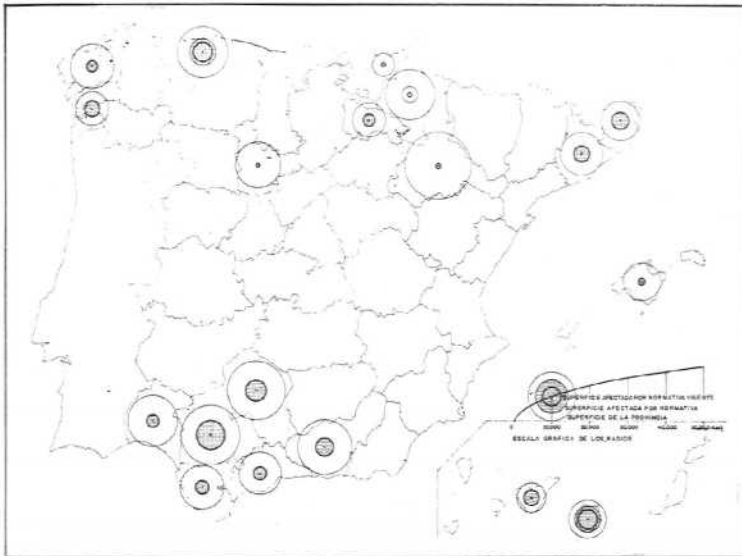


Gráfico 12b. Superficie afectada por normas.

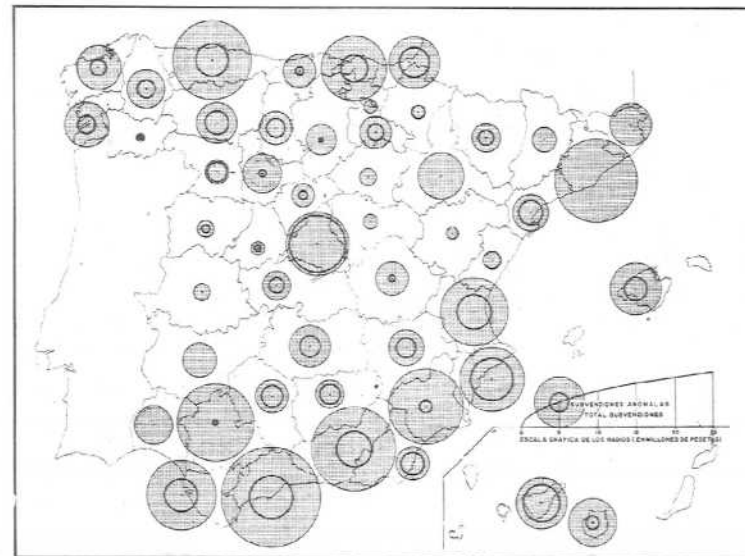


Gráfico 14. Distribución provincial de las subvenciones de la Dirección General de Urbanismo.

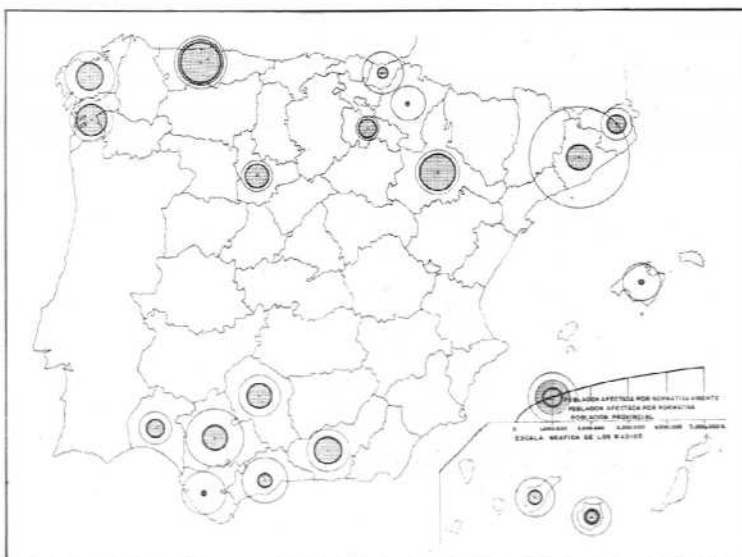


Gráfico 12c. Población afectada por normas.

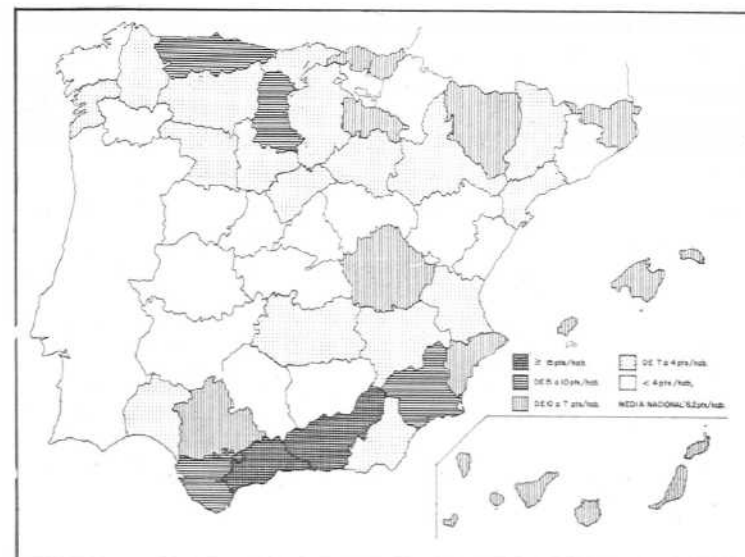


Gráfico 15. Grado provincial de subvención en pesetas por habitante.

CUADRO 5. DOCUMENTOS DE ORDENACION URBANA QUE AFECTAN A LAS CAPITALES DE PROVINCIA Y A LOS MUNICIPIOS CON POBLACION SUPERIOR A 50.000 HABITANTES

SITUACION	Avances plan comarcal		PLANES					NORMAS			Total
			Generales			Totales		NCSP		NOUP	
			PGC	PGM	Anteriores Ley Suelo	PG	PG + PALS	NC	NM		
Vigente .....	V	4	5	33		38	38		12	12	
V. en revisión .....	VR	9	11	25	10	36	46				
En formación .....	F	1	8	9		17	17	2		2	
Total vigente .....	TV	13	16	58	10	74	84		12	12	
Total en formación .....	TF	10	19	34	10	53	63	2		2	
<b>Total .....</b>	<b>T</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>67</b>	<b>10</b>	<b>91</b>	<b>101</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	

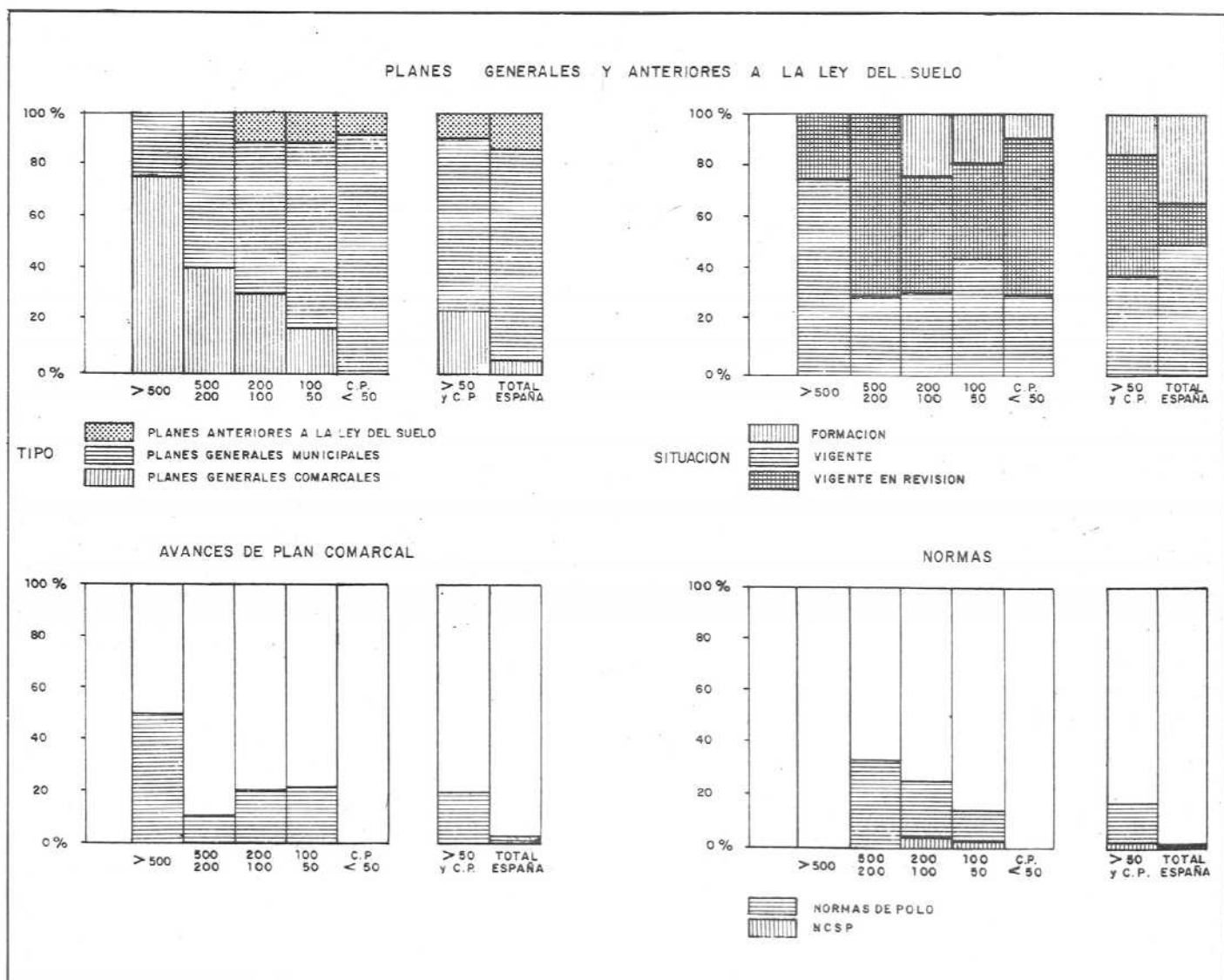


Gráfico 16. Distribución de los documentos de ordenación urbana que afectan a las capitales de provincia y a los municipios con población superior a 50.000 habitantes.

**CUADRO 6. ANTIGÜEDAD DE LOS DOCUMENTOS QUE AFECTAN A LAS CAPITALES DE PROVINCIA Y A LOS MUNICIPIOS CON POBLACION SUPERIOR A 50.000 HABITANTES**

	Con plan vigente					Sin plan vigente	Total
	> 15 años	de 10 a 14	de 5 a 9	de 0 a 4	Total		
Municipios .....	18	19	28	14	79	2	80
% .....	22,2	23,4	34,6	17,3	97,5	2,5	100 %
Población .....	3.531.946	1.979.713	7.018.428	2.293.156	14.814.243	132.912	14.947.155
% .....	23,6	13,2	46,9	15,3	99,1	0,9	100 %

### Subvenciones

La Dirección General de Urbanismo dispone, desde 1960, de una asignación anual para subvencionar a las corporaciones locales que acometen la redacción de documentos de ordenación urbana. De acuerdo con los datos recogidos en las columnas 43 a 46 del cuadro 1, el 22 por 100 de los 210 millones de pesetas concedidas está en situación anómala, así como el 28,5 por 100 de los municipios subvencionados. El 35,4 por 100 de las cantidades concedidas ha alcanzado su objetivo, el 13,9 por 100 se ha destinado a la revisión de planes en curso de realización y el 42,9 por 100 a la redacción de nuevos planes. El 36,7 por 100 de las cantidades concedidas para revisión y el 39,4 por 100 de las concedidas para nueva redacción están en situación anómala.

Las subvenciones afectan al 8,8 por 100, al 15,1 por 100 y al 49,2 por 100 de los municipios, de la superficie y de la población nacionales, concentrándose fundamentalmente en las provincias periféricas e insulares. En el gráfico 14 se refleja la distribución provincial de las cantidades concedidas, diferenciando la proporción que se encuentra en situación anómala. Para matizar dichos valores se ha realizado el gráfico 15 que refleja el nivel de subvención de las provincias en pesetas por habitante y que pone de manifiesto las grandes desigualdades existentes entre ellas.

### Capitales de provincia y municipios con población superior a 50.000 habitantes

A continuación se analiza el conjunto de los documentos que afecta a los municipios más importantes del país. Los datos resumidos en el cuadro 5 ponen de manifiesto el grado de incidencia de la ordenación urbana en dichos municipios: 81 municipios están afectados por 130 documentos (15 avances de plan comarcal, 24 planes generales comarcales, 67 planes generales municipales, 10 planes anteriores a la Ley del Suelo, 2 normas complementarias y subsidiarias de planeamiento y 14 normas de ordenación urbana provisional).

La antigüedad media de los planes vigentes alcanza 10 años, la de los planes en revisión 14 años —valores que ascienden a 12 y 18 años respectivamente para el grupo de municipios de 50.000 a 100.000 habitantes— y el tiempo medio de formación de los planes que se encuentran en esta situación es de cuatro años, que en algunos casos llega a un máximo de ocho años.

En el gráfico 16 se refleja, por niveles de población, la distribución de los documentos según su tipo y situación. Se observa que la proporción de planes comarcales y de normas decrece uniformemente con la población de los municipios.

En el cuadro 6 figura la distribución de los municipios y de la población afectados según los niveles de antigüedad de los planes vigentes. El 22,2 por 100 de los municipios y el 23,6 por 100 de la población están afectados por planes con antigüedad superior a quince años y el 45,6 por 100 y el 36,8 por 100 respectivamente por planes con antigüedad superior a diez años. Es de destacar que existen dos municipios con población superior a 50.000 habitantes que carecen de plan vigente.

### Conclusiones

Sobre la base de los datos analizados hasta ahora, pueden establecerse las siguientes conclusiones generales:

— Los ámbitos territoriales de los documentos de ordenación urbana coinciden, sensiblemente, con las áreas del país sometidas al proceso de desarrollo urbano más intenso. Sin embargo, a la continuidad espacial de los ámbitos de afectación de los distintos documentos, no corresponde, en general, la coordinación de las determinaciones de los mismos. Los planes que podrían haber establecido dicha coordinación (planes provinciales y planes comarcales) han tenido un desarrollo bastante limitado y la iniciativa de la ordenación ha correspondido, por tanto, a corporaciones locales con intereses rara vez coincidentes.

— Los ámbitos de afectación de los planes comarcales de las grandes aglomeraciones han sido rebasados por el proceso que pretenden orientar y controlar dichos docu-



mentos. La inadecuación de sus límites se pone de manifiesto por la proliferación en su entorno de planes de diversa índole que, incluso, llegan a invadir las provincias limítrofes; los planes de la sierra de Avila, inducidos por el crecimiento de Madrid, son un claro exponente de esta afirmación.

— Por otra parte, la existencia de planes comarcales se traduce, generalmente, en un conflicto de competencias entre los órganos de la Administración, puesto que suelen superponerse con planes generales municipales con determinaciones equivalentes, pero contradictorias. Todo ello traduce una falta de coordinación jerárquica entre los distintos documentos que afectan a un área determinada, que, a su vez, podría interpretarse por la contraposición de intereses existentes entre las autoridades tutelares de cada documento.

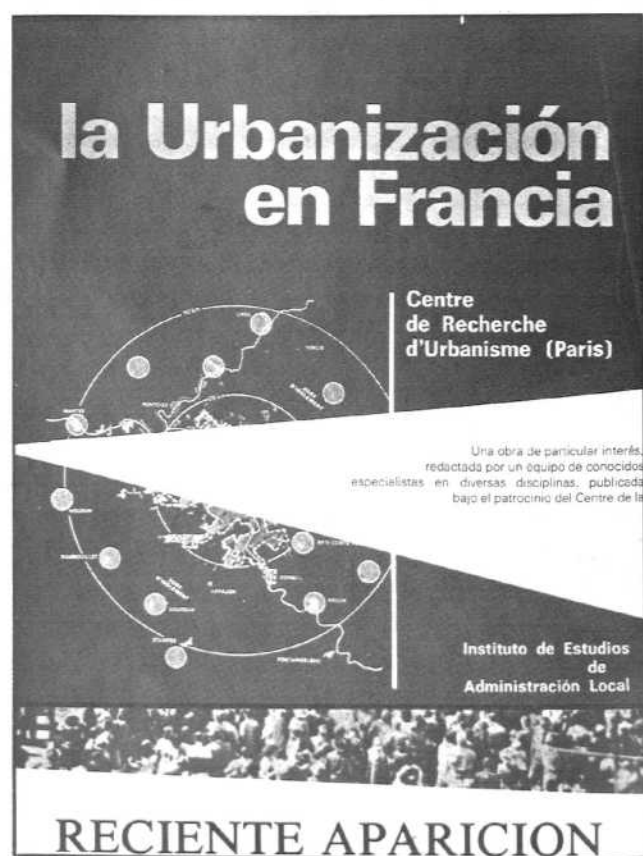
— La falta de coordinación en la distribución de los recursos destinados a la ordenación urbana se manifiesta, a nivel nacional, por la existencia de documentos costosos en entidades con población reducida, e incluso regresiva, y, paralelamente, por la existencia de municipios importantes y dinámicos que carecen de los instrumentos de ordenación más elementales.

— La disfuncionalidad de la ordenación urbana se manifiesta, a nivel municipal, por la existencia de gran número de documentos parciales sin un documento de rango superior que coordine sus determinaciones y viceversa. La primera situación que es característica de zonas con una dinámica urbana intensa, por ejemplo la zona

de influencia de Madrid y ciertas zonas turísticas, traduce la dificultad que tiene la Administración para responder a las presiones de la iniciativa privada y la segunda pone de relieve la inoperatividad de los planes generales que no han tenido el necesario desarrollo en planes parciales.

— Desde el punto de vista temporal, es conveniente resaltar la antigüedad manifiesta de los documentos vigentes que, presumiblemente, implica una falta de adecuación a la problemática generada por un proceso de desarrollo urbano acelerado. Esta situación se origina ya en la aprobación de los documentos, debido al dilatado período de tiempo que, en general, requiere su formación.

— El estado de «desordenación» que se deduce de las conclusiones anteriores se refuerza por la política o, mejor dicho, por la falta de una política de subvenciones de la Dirección General de Urbanismo. En efecto, la concesión indiscriminada de subvenciones, la repetición de concesiones a corporaciones que no han cumplido compromisos anteriores, la falta de control existente sobre la consecución de los objetivos previstos y la concesión de subvenciones para documentos que solapan sus determinaciones y son contradictorios en su contenido, pone de manifiesto la inexistencia de una estrategia selectiva y coherente, dirigida a atender las necesidades prioritarias de ordenación urbana de las áreas más conflictivas del país, aunque sea, claro está, de una forma indirecta.



RECIENTE APARICION