



Planeamiento

INDICADORES PARA EVALUAR LAS NECESIDADES DEL PLANEAMIENTO GENERAL EN ESPAÑA

**Hacia la definición cuantitativa de
una estrategia de asignación de recursos**

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

En nuestro trabajo «La ordenación urbana en España» (1) hacíamos referencia a la disfuncionalidad existente en la distribución de los documentos de ordenación urbana, que quedaba manifiesta por la falta de planes en municipios de relativa importancia y por la proliferación de planes parciales y especiales en municipios que no disponen de documentos de rango superior que coordinen las determinaciones de aquéllos.

Señalábamos, asimismo, la inexistencia de una estrategia explícita de los organismos competentes de la Administración que establezca criterios para definir las actuaciones prioritarias en el campo de la ordenación urbana y, por tanto, de los recursos que han de preverse para tal fin.

En el presente artículo intentamos efectuar una aproximación a la problemática enunciada mediante la elaboración de un sistema de indicadores, que permita identificar las áreas del país que presentan las carencias más relevantes y valorar, en consecuencia, las inversiones necesarias para subsanar las mismas.

Para ello, y habida cuenta del carácter metodológico

de este ensayo, hemos adoptado una serie de hipótesis simplificadoras, tanto en la selección del número y de las características de los indicadores como en el uso de los mismos, susceptibles de ser matizados y completados en un trabajo de mayor envergadura.

En efecto, para delimitar las áreas deficitarias de referencia y para valorar el grado de carencia de las mismas, hemos elaborado, tomando al municipio como unidad de información, una función paramétrica formulada a partir del cumplimiento o no de las condiciones siguientes:

- a) Carecer del plan general vigente en 1972.
- b) Tener planes parciales o/y especiales vigentes en 1972.
- c) Tener población superior a 10.000 habitantes en 1970.
- d) Tener incremento de población entre 1960 y 1970 superior al 11 por 100.

De acuerdo con esta función hemos podido clasificar a los municipios afectados según el número de condiciones que reúnen en cada caso, que, como mínimo, habrán de ser la primera y alguna de las otras tres.

El cumplimiento de las dos primeras condiciones, in-

(1) «La ordenación urbana en España. Balance de dieciséis años de aplicación de la Ley del Suelo», *Ciudad y Territorio*, 1974, núm. 2, págs. 37-56.



Gráfico 1. Municipios sin Plan General vigente y con Planes Parciales o/y Especiales.
 ■ Sin Plan General ■ Con Plan General en formación.

dicador del estado del planeamiento, permite identificar a los municipios cuya ordenación presenta disfuncionalidades manifiestas.

Para dar una idea de la importancia del fenómeno, hemos confeccionado el gráfico 1, a partir de la información recopilada en el volumen tercero de nuestro trabajo «Situación de la Ordenación Urbana en España, 1972» (2).

En dicho gráfico se reflejan los municipios que en 1972 no tenían plan general vigente, y si tenían parciales o/y especiales. Se diferencian, no obstante, aquellos para los que en dicho año no había constancia de la existencia de plan general (colaborados en rojo) de los que lo tenían en formación (coloreados en naranja).

A los efectos de este ensayo hemos considerado que un municipio no tiene plan general no sólo cuando así ocurre sino aún cuando existiendo éste la fecha de su aprobación es anterior a 1960, por entender que la forma y contenido de los documentos que están en estas condiciones no se adecúan a los requerimientos de la Ley del Suelo.

(2) Dirección General de Urbanismo: *Situación de la Ordenación Urbana en España, 1972*, cuatro volúmenes, Madrid, 1973 (edición multicopiada de difusión restringida).

Asimismo, hemos considerado que un municipio tiene plan general en formación cuando la Dirección General ha concedido una subvención para tal fin, o bien cuando hay alguna referencia sobre el contrato de su redacción o sobre su tramitación administrativa.

Por otra parte, la denominación planes parciales y especiales engloba también a los planes de extensión, a los planes de ordenación de los Polígonos de los Institutos Nacionales de Urbanización y de la Vivienda y a los documentos tramitados de acuerdo con la legislación de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

La imagen resultante en el gráfico 1 pone de manifiesto la importancia que el fenómeno de disfuncionalidad alcanza en la zona de influencia de Madrid, en los valles bajo y medio del Guadalquivir, en Las Palmas y, en grado menor, en Tarragona, Guipúzcoa, Baleares, Valencia y Pontevedra.

Para ampliar los datos obtenidos por la aplicación de los indicadores de planeamiento hemos seleccionado dos indicadores complementarios, los indicadores municipales de tamaño y de evolución de población, que, combinándolos con los dos primeros, permiten valorar la gravedad de las distintas situaciones que puedan presentarse.

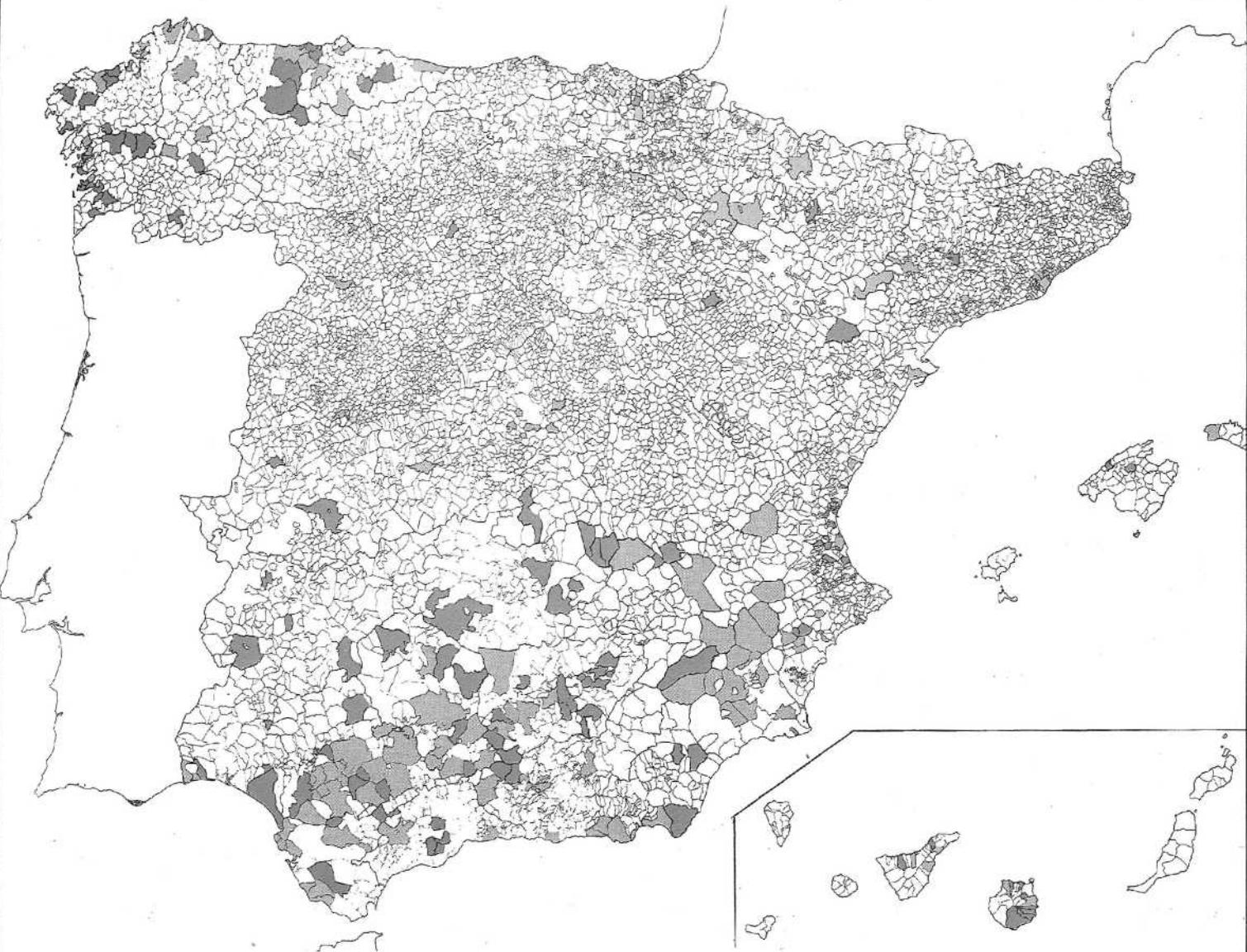


Gráfico 2. Municipios sin Plan General vigente (1972) y con población superior a 10.000 habitantes (1970).

■ Sin Plan General. ■ Con Plan General en formación.

En efecto, es lógico suponer que en un municipio que cumple las dos primeras condiciones, los problemas de ordenación que puedan presentarse adquirirán más gravedad a partir de unos umbrales de tamaño y de evolución de su población.

El umbral de tamaño de población que hemos adoptado con este fin corresponde al nivel mínimo de población fijado en la normativa censal para que un municipio sea considerado urbano. Queda legitimado por el hecho de corresponder al tamaño de población en el que se da la inflexión de la tendencia en la evolución demográfica municipal, ya que los municipios con más de 10.000 habitantes aumentan en número y en población, mientras que los inferiores decrecen en ambos aspectos.

El umbral de evolución de población retenido, 11 por 100 decenal, corresponde aproximadamente al incremento de la población nacional entre 1960 y 1970.

A partir de la información referida anteriormente y de los censos de población, se han elaborado los gráficos 2 y 3, que reflejan, respectivamente, con los mismos criterios que en el gráfico anterior, los municipios que en 1972 no tenían plan general vigente y en 1970 tenían una población superior a 10.000 habitantes o bien tuvieron un

incremento de población entre 1960 y 1970 superior a la media nacional.

Los municipios delimitados en el gráfico 2 se concentran fundamentalmente en el valle del Guadalquivir, Murcia, Albacete, la zona galaico-asturiana, Guipúzcoa y Canarias.

Por su parte, los municipios delimitados en el gráfico 3 presentan mayor grado de dispersión espacial, aunque sensiblemente se concentren alrededor de las grandes aglomeraciones del país. En este sentido son ilustrativas las aureolas que aparecen en Madrid, Cataluña, zona vasco-navarra y país valenciano, con claro dominio de los municipios con planes generales en formación.

La consideración conjunta del contenido de los tres gráficos anteriores permite establecer una graduación entre las situaciones que presentan los municipios afectados, de acuerdo con el número de condiciones de la función paramétrica que cumplen.

De este modo, la situación más grave, de tercer grado, corresponde al cumplimiento de las cuatro condiciones; la situación intermedia, de segundo grado, corresponde al cumplimiento de tres condiciones, y la situación menos grave, de primer grado, corresponde al cumplimiento de



Gráfico 3. Municipios sin Plan General vigente (1972) y con incremento de población superior al 11 % (1960-1970).
 ■ Sin Plan General. ■ Con Plan General en formación.

dos condiciones, prescindiendo en los tres casos de los matices resultantes de considerar las posibilidades que pueden darse al combinar entre sí los distintos parámetros.

En el gráfico 4 se reflejan, mediante series cromáticas de intensidad graduada, los municipios comprendidos en cada uno de los grados establecidos, manteniendo además la distinción efectuada en los gráficos anteriores para diferenciar los municipios carentes de plan general y los que lo tienen en formación.

Al primer grupo corresponden los colores negro (tercer grado), azul oscuro (segundo grado) y azul claro (primer grado), y al segundo los colores rojo (tercer grado), naranja (segundo grado) y amarillo (primer grado).

Aunque la imagen conformada en dicho gráfico facilita la visualización de las áreas deficitarias en planeamiento general definidas de acuerdo con nuestra función, la complejidad de la misma, debida a la diversidad del tamaño superficial de los municipios, no permite medir la importancia de los defectos observados. Para salvar esta dificultad hemos elaborado el cuadro 1, que recoge el número de municipios que, en cada provincia y en el conjunto nacional, se encuentran en las distintas situaciones resultantes de combinar los parámetros de referencia.

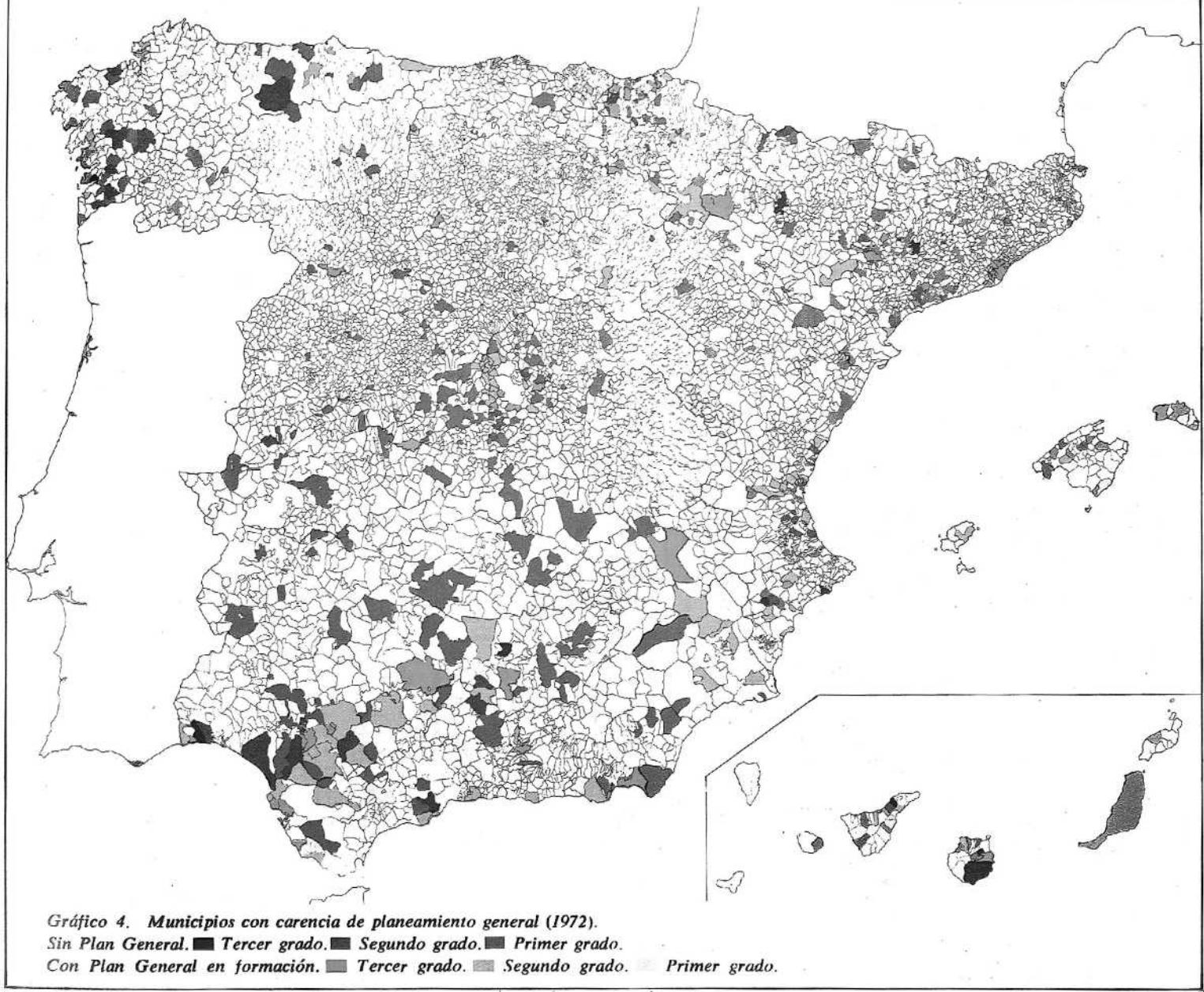
Las columnas del cuadro 1 se agrupan en cinco sectores. Los sectores primero y segundo comprenden las cifras correspondientes a los municipios de primero y segundo grado, diferenciándolos en ambos casos según las condiciones que cumplen y teniendo en cuenta la existencia de planes generales en formación.

El tercer sector comprende las cifras correspondientes a los municipios de tercer grado, y el cuarto los totales de los municipios afectados en los tres grados.

Las cifras que figuran en las dos primeras columnas del quinto sector son la suma de las cifras correspondientes a los totales parciales de cada grado multiplicadas por un factor de corrección equivalente a la magnitud del grado respectivo, es decir, que los totales del primer grado se han trasladado con su valor, los totales del segundo grado se han multiplicado por dos y los totales del tercer grado se han multiplicado por tres.

Las relaciones ordenadas de los valores provinciales corregidos resultantes en cada columna han permitido elaborar los gráficos 5, 6 y 7, mediante los cuales intentamos expresar la gravedad de las carencias provinciales de planeamiento general.

En efecto, en el gráfico 5 se reflejan las provincias que



alcanzan los valores más elevados en la columna 25 del cuadro 1 y que, por tanto, se supone tienen mayor urgencia de que se acometa la redacción de nuevos planes generales. Los grados que se han diferenciado en la representación corresponden a tres niveles de urgencia que se establecen para separar los valores que adopta la distribución.

De acuerdo con este criterio, las provincias de Tarragona y Pontevedra tendrán una urgencia de grado tercero (indicador de la columna 25, superior a 30), las de Madrid, Sevilla, Las Palmas, Lérida y Toledo, de grado segundo (indicador superior a 20), y las de Gerona, Navarra, Valencia, Avila, Barcelona, Guipúzcoa, Jaén, Huesca, Santa Cruz de Tenerife, Baleares, Cáceres, Guadalajara, Alicante y Oviedo de primer grado (indicador superior a 10).

Del mismo modo, en el gráfico 6 se reflejan las provincias que alcanzan los valores más elevados en la columna 26, que traducen un mayor número de municipios con plan general en formación y que, por tanto, exigen mayor atención para los procesos de ordenación en curso.

En este sentido, las provincias de Barcelona, Madrid, Guipúzcoa, Valencia, Sevilla y Gerona merecen, de acuerdo

con el criterio establecido anteriormente, una atención de tercer grado (indicador superior a 30), las de Alicante, Cádiz y Murcia, de segundo grado (indicador superior a 20), y las de Granada, Navarra, Vizcaya, Baleares, Santa Cruz de Tenerife, Córdoba, La Coruña, Málaga, Oviedo y Santander, de primer grado (indicador superior a 10).

Los valores de la columna 27, suma de los valores correspondientes de las columnas 25 y 26, permiten confecionar el gráfico 7, que totaliza las situaciones reflejadas en los gráficos 5 y 6. Las provincias de tercer grado (indicador superior a 60) serían entonces, y por este orden, Barcelona, Madrid, Sevilla y Guipúzcoa; las de segundo grado (indicador superior a 40) serían Valencia, Gerona, Tarragona, Alicante y Pontevedra, y las de primer grado (indicador superior a 20) serían Las Palmas, Navarra, Lérida, Cádiz, Santa Cruz de Tenerife, Toledo, Baleares, Murcia, Granada, Jaén, Oviedo y La Coruña.

Es evidente que los listados que anteceden tienen un valor relativo debido al carácter elemental de los indicadores utilizados para obtenerlos. Prueba de ello es la diferencia de manchas existente entre los gráficos 5 y 8. En este último se reflejan, mediante círculos de superficie proporcional a las magnitudes representadas, las inversio-

CUADRO 1. MUNICIPIOS DEFICITARIOS EN PLANTEAMIENTO GENERAL

PROVINCIA	(A) MUNICIPIOS SIN PLAN GENERAL VIGENTE (1972)																							
	(G1) PRIMER GRADO					(G2) SEGUNDO GRADO					(G3) TERCER GRADO					TOTAL								
	(B) Con Planes Parciales o/ y Especiales vigentes (1972)	(C) Con población superior a 10.000 habitantes (1970)	(D) Con incremento de población superior a 11% (1960-1970)	TOTAL (B) + (C) + (D)				(B), (C)				(B), (D)				(C), (D)				TOTAL (B), (C) + (B), (D) + (C), (D)				
	(1) 1	(2) 2	(1) 3	(2) 4	(1) 5	(2) 6	(1) 7	(2) 8	(T) 9	(1) 10	(2) 11	(1) 12	(2) 13	(1) 14	(2) 15	(1) 16	(2) 17	(T) 18	(1) 19	(2) 20	T) 21	(1) 22	(2) 23	(T) 24
1 Alava	1	—	—	—	1	3	2	3	5	—	—	1	—	—	1	1	—	1	—	—	2	4	6	
2 Albacete	—	—	1	2	—	2	6	1	2	3	—	1	—	3	1	3	1	6	7	2	3	5	24	
3 Alicante	—	1	1	2	7	—	10	2	12	—	—	—	—	1	1	1	1	7	2	3	5	15		
4 Almería	—	—	3	2	3	—	17	1	18	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	1	18	
5 Avila	14	1	—	—	2	—	7	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17	1	7	
6 Badajoz	1	—	4	—	2	—	7	6	13	1	—	1	2	1	3	2	5	—	—	7	—	9	7	
7 Baleares	5	4	—	—	2	—	7	6	50	—	—	1	4	—	1	5	6	—	18	14	60	74	74	
8 Barcelona	2	4	—	—	11	33	13	37	50	—	—	1	4	—	1	5	6	—	18	14	60	74	74	
9 Burgos	2	—	—	—	1	1	3	1	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	1	4		
10 Cáceres	5	—	—	—	5	—	11	—	11	—	—	—	1	—	1	—	1	—	—	12	—	12	12	
11 Cádiz	—	—	4	1	1	1	5	2	7	—	3	—	1	—	1	4	4	4	4	5	10	15		
12 Castellón	4	—	—	1	3	5	3	8	8	—	—	1	—	1	1	2	—	—	6	4	10	8		
13 Ciudad Real	—	—	8	—	—	—	8	—	8	—	—	—	—	—	—	—	—	8	—	8	9	15		
14 Córdoba	—	—	6	7	—	6	7	13	—	1	—	—	—	1	4	5	—	—	9	8	17	17		
15 Coruña, La	2	—	5	4	1	—	8	4	12	—	2	—	1	2	1	4	5	—	—	10	12	22		
16 Cuenca	—	1	—	—	13	11	16	13	29	—	—	4	5	—	4	5	9	—	20	20	40	40		
17 Gerona	3	2	—	—	13	11	16	13	29	—	—	4	5	—	4	5	9	—	20	20	40	40		
18 Granada	1	1	2	4	2	5	5	10	15	—	1	—	3	—	—	4	—	1	—	13	1	14		
19 Guadalajara	9	—	—	4	—	13	—	13	—	—	3	5	—	2	3	7	10	1	9	10	20	30		
20 Guipúzcoa	2	1	—	—	4	3	6	4	10	—	—	3	5	—	2	3	7	10	1	9	10	20		
21 Huelva	—	1	2	—	1	—	3	1	4	2	1	—	—	2	1	3	1	1	2	6	3	9		
22 Huesca	2	—	—	1	5	—	7	1	8	—	2	—	2	—	1	2	1	1	10	2	12	12		
23 Jaén	1	—	7	2	—	—	8	2	10	2	2	—	—	2	2	2	2	1	11	5	16	16		
24 León	3	1	1	—	11	1	20	2	22	—	2	—	1	2	1	3	1	1	23	4	8	27		
25 Lérida	9	1	—	—	11	1	2	2	2	—	2	—	1	1	1	1	1	1	—	4	4	8		
26 Logroño	—	—	5	—	—	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	6	6	6			
27 Lugo	—	1	—	5	—	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	6	6	6			
28 Madrid	12	15	—	12	8	24	23	47	—	3	19	—	2	3	21	24	—	4	25	48	75	75		
29 Málaga	—	3	1	—	3	3	4	7	—	1	3	1	1	2	4	6	—	4	5	8	13			
30 Murcia	—	1	1	6	2	2	3	9	12	—	—	1	6	1	6	7	—	1	4	15	19			
31 Navarra	2	—	—	12	5	14	5	19	—	1	3	1	1	2	4	6	—	1	16	10	26			
32 Orense	—	1	—	3	—	4	—	4	—	1	3	—	1	4	—	5	—	9	10	19	19			
33 Oviedo	—	2	6	3	2	1	1	1	2	—	1	—	1	1	2	2	—	1	6	7	9			
34 Palencia	—	—	—	1	1	11	4	15	1	1	—	—	1	1	2	2	—	1	17	6	23			
35 Palmas, Las	10	4	1	—	11	4	15	3	18	5	—	2	1	1	8	2	10	1	1	24	5	29		
36 Pontevedra	6	—	6	1	3	2	4	2	6	—	—	4	1	1	1	8	2	7	8	8	15			
37 Salamanca	—	—	1	1	4	1	1	5	6	—	4	1	1	5	2	7	—	7	8	8	15			
38 Santa Cruz de Tenerife	1	1	—	1	3	5	8	—	—	4	1	1	1	5	2	7	—	14	12	13	13			
39 Santander	2	3	—	1	1	3	5	8	—	—	1	—	—	1	—	2	—	3	5	3	8			
40 Segovia	5	3	—	—	5	3	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	3	8	8			
41 Sevilla	10	—	3	2	3	1	16	3	19	3	6	2	2	1	7	9	16	6	23	18	41			
42 Soria	—	—	—	2	—	2	—	2	—	1	—	—	1	—	1	—	6	2	1	2	1			
43 Tarragona	17	—	—																					



Gráfico 5. Provincias urgentes de nuevos Planes Generales.



Gráfico 6. Provincias que requieren mayor atención para el planeamiento en formación.

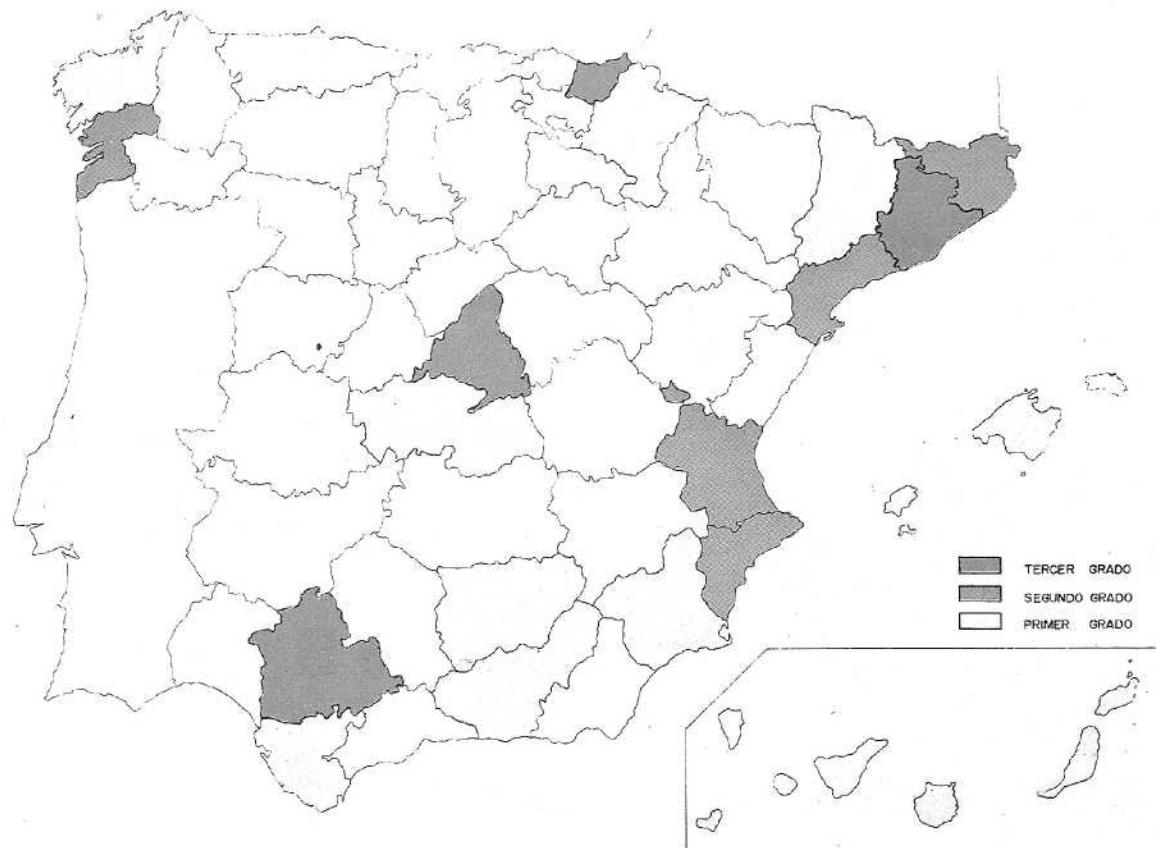


Gráfico 7. Provincias con mayores carencias de planeamiento general.

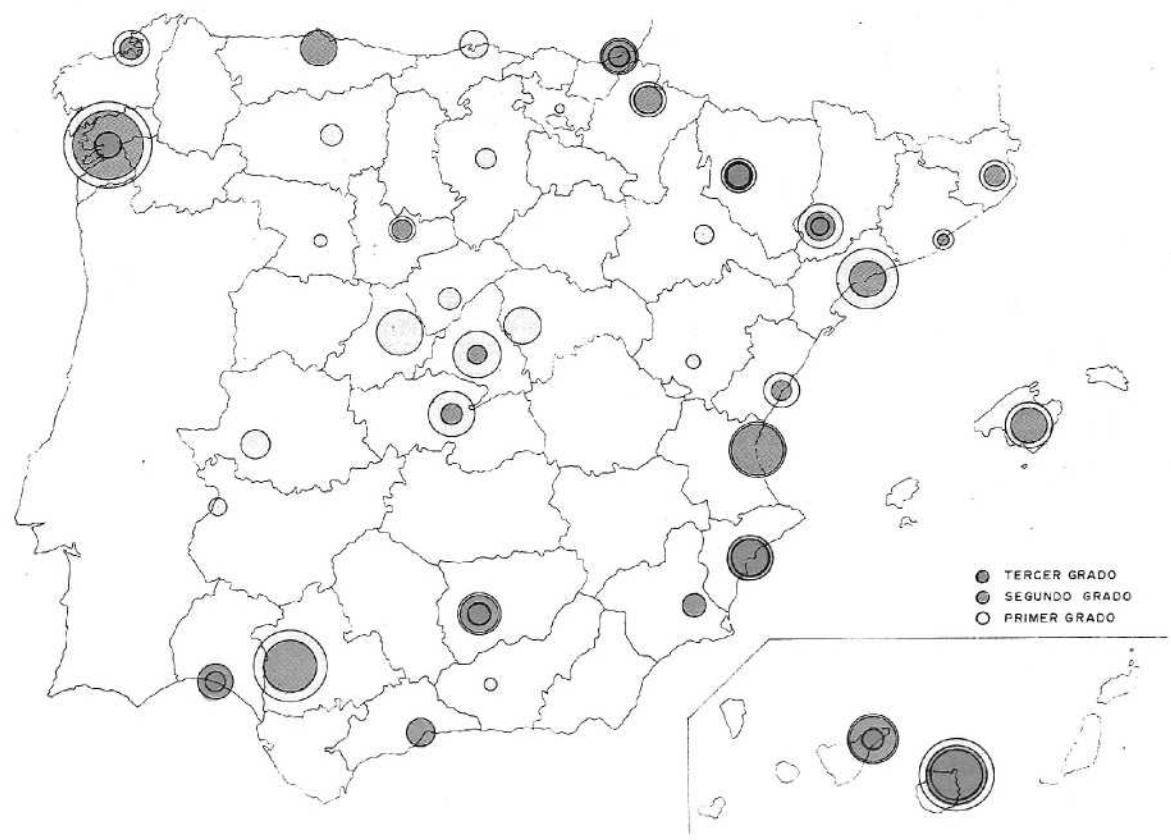


Gráfico 8. Inversiones provinciales necesarias para redactar los Planes Generales de los municipios deficitarios.

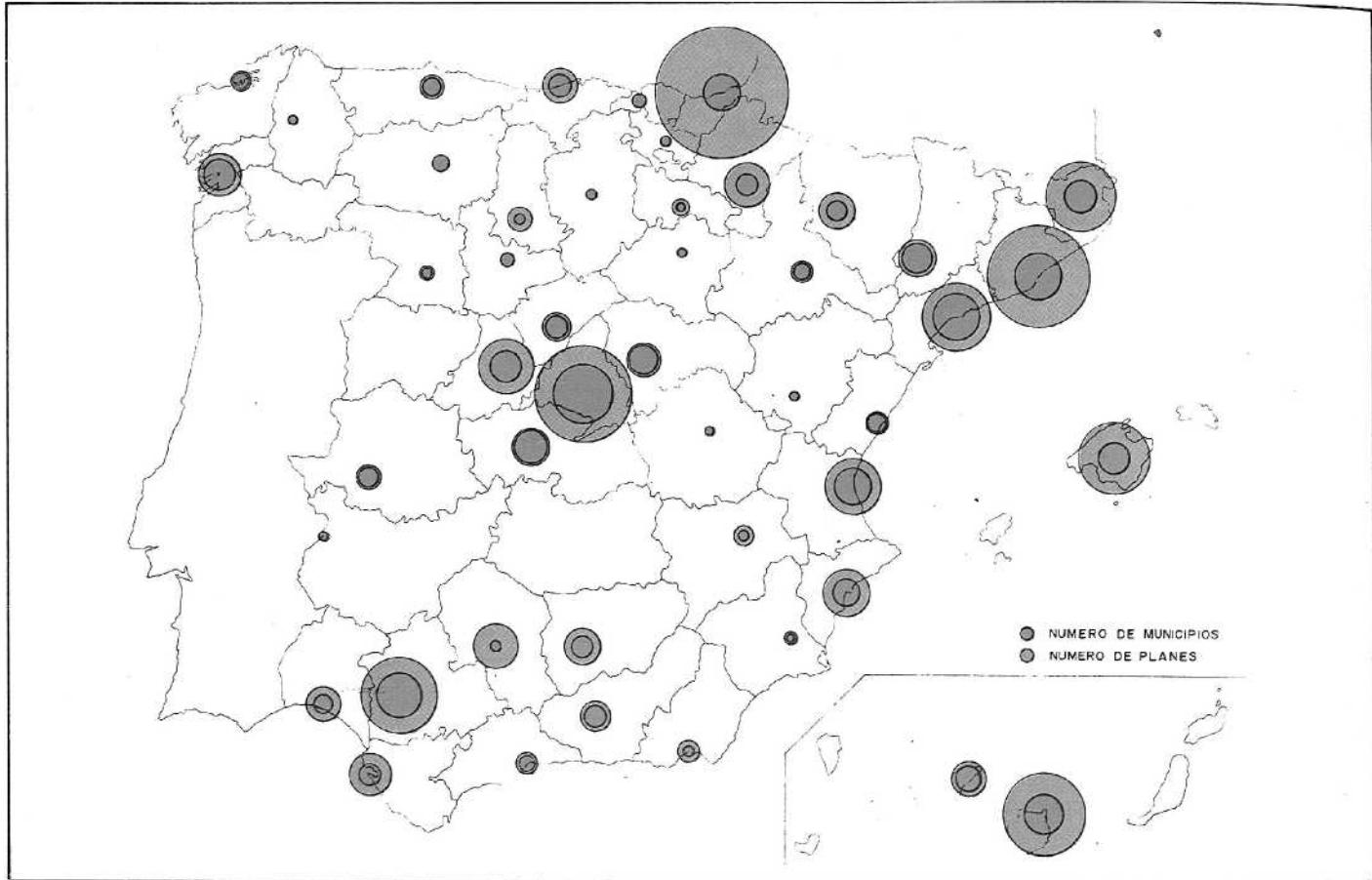


Gráfico 9. *Planes Principales o/y Especiales en municipios sin Plan General vigente.*

nes provinciales necesarias para redactar los planes generales de los municipios que se encuentran relacionados en las columnas 1, 16 y 22 del cuadro 1, es decir, de los municipios sin plan general que tienen planes parciales o/y especiales o que tienen una situación de segundo o tercer grado.

Los valores provinciales de referencia, que están recogidos en el cuadro 2, se han obtenido aplicando los baremos establecidos por la Dirección General de Urbanismo a efectos del cálculo de honorarios de planes generales sobre las poblaciones de los municipios afectados en cada provincia por las situaciones descritas.

De esta forma, las cifras resultantes permiten cuantificar las necesidades globales de inversión y los niveles de urgencia de la misma.

A este respecto destacan las inversiones de tercer grado necesarias en las provincias de Las Palmas y Alicante, las de segundo grado en Pontevedra, Valencia, Sevilla y Santa Cruz de Tenerife, y las de primer grado en Sevilla, Tarragona, Ávila, Las Palmas, Toledo, Pontevedra y Madrid.

Consideradas conjuntamente, destacan las inversiones necesarias en las provincias de Pontevedra, Las Palmas, Sevilla, Tarragona y Valencia, todas ellas superiores a cuatro millones de pesetas.

Aunque la exposición que antecede ha permitido alcanzar los objetivos planteados, es necesario insistir sobre la reserva con que deben ser aceptados los resultados obtenidos, ya que la simplicidad de los indicadores manejados puede conducir a conclusiones erróneas.

En este sentido hemos efectuado una comprobación sobre la validez del indicador que hace referencia a los municipios que sin tener plan general cuentan con planes parciales o/y especiales. Para ello hemos puesto en rela-

ción el número de municipios que cumplen esta condición con el número de documentos existentes, en la idea de que ésta última cifra puede ser un indicador más perfeccionado para caracterizar el problema.

En la columna primera del cuadro 3 figura el número de municipios afectados, que es suma de los valores comprendidos en las columnas del cuadro 1 que cumplen la condición (B), y en la columna segunda figura el número de documentos existentes. Los valores provinciales reflejados en dicho cuadro se han representado en el gráfico 9 mediante círculos de superficie proporcional a las magnitudes respectivas. Las diferencias existentes entre cada par de valores permiten constatar las alteraciones que pueden sufrir los resultados en función de las características de los indicadores seleccionados.

Para terminar, queremos hacer constar que si bien estamos convencidos de la validez del método utilizado, somos conscientes de las limitaciones impuestas por las características de los indicadores, cuyo perfeccionamiento exige la formulación de una función paramétrica con variables cualitativas.

Sugerimos a este respecto, y a expensas de una mayor precisión posterior, la posibilidad de utilizar los siguientes indicadores: valoración cualitativa de los planes vigentes; umbrales de población más elaborados, por ejemplo, de acuerdo con series progresivas; evaluación de la importancia y de la dinámica del desarrollo urbano mediante índices de vivienda, edificios, plazas turísticas y, de ser posible, del suelo transformado para usos urbanos.

Sólo éstos y semejantes indicadores, manejados con corrección, permitirán evaluar de forma satisfactoria las deficiencias del planeamiento y orientar una política de inversiones que pretenda ajustarse a la dinámica del desarrollo urbano. ■