La cobertura del planeamiento urbanístico en España. Balance de los 16 años de vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976

Vicente Domine Redondo Pedro Martínez Tapia

Ingeniero de Caminos, DGPTU (MOPT) Arquitecto, DGPTU (MOPT)

RESUMEN: En la actualidad, y tras una etapa en la que las Administraciones Públicas han llevado a cabo un importante esfuerzo para extender el ámbito del planeamiento urbanístico, se han llegado a importantes tasas de cobertura: el 65% de los municipios (en donde se encuentran el 95% de los habitantes del país y el 94% del parque de viviendas) cuentan con Plan General, Normas Subsidiarias de ámbito municipal o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano. Sin embargo sigue siendo preocupante el escaso porcentaje de la superficie nacional regulada por planeamiento urbanístico específico (el 74%) desde el punto de vista de la protección del Suelo No Urbanizable y de ciertos elementos de interés urbanístico. En un futuro inmediato, al reto de la extensión del planeamiento a los pequeños municipios (reto simultaneo al de solucionar sus evidentes problemas de cara a la gestión y a la disciplina) habrá que añadir el de conseguir mayores cotas de calidad. Este aspecto preocupa especialmente en estos momentos en los que se está poniendo en marcha la revisión del planeamiento que afecta a la mayoría de la población española como consecuencia, entre otros factores, de la necesidad de adaptación a la nueva Ley del Suelo.

Se aportan diversos cuadros y gráficos desglosando las mencionadas tasas de cobertura tanto en estos momentos como en 1977 por Comunidades Autónomas y tamaños de población.

INTRODUCCION

a existencia de un adecuado planeamiento urbanístico, entendido como instrumento de control público sobre el hecho urbano, es un requisito necesario (si bien no suficiente) para asegurar un desarrollo ordenado de nuestras ciudades y de nuestro territorio y, consecuentemente, para la creación de ámbitos que respondan a las exigencias de calidad de vida de los ciudadanos.

La aprobación del nuevo Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS92) en junio de 1992 ha puesto fin a un período de poco más de 16 años de vigencia del Texto Refundido de 1976 en el que han sucedido algunos cambios que han sido fundamentales para explicar la evolución de nuestras ciudades. En lo que se refiere al planeamiento urbanístico cabe destacar, por una parte el intento de adecuar sus determinaciones a la voluntad de la mayoría de la población (representada por las instituciones democráticas) y por otra, su extensión a un número sustancialmente mayor de municipios.

Sobre este segundo aspecto se aportan en el presente trabajo algunos datos cuantitativos que pueden resultar de interés, datos que provienen fundamentalmente del Inventario del Planeamiento Urbanístico vigente en España en diciembre de 1992,



elaborado por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a partir de la información existente en su base de datos y de la suministrada por las Comunidades Autónomas y de otros inventarios elaborados anteriormente por la desaparecida Dirección General de Urbanismo (1).

De acuerdo con el Inventario citado, contaban con planeamiento urbanístico específico (esto es, con Plan General o Normas Subsidiarias de ámbito municipal) a finales de 1992 un total de 3.145 municipios (véase Cuadro I). Añadiendo aquellos en los se encontraba vigente un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano la cifra alcanza los 5.216 municipios, el 65% del número total. Este porcentaje era de tan sólo el 16,1% en 1972 y el 25% en 1977 (Cuadro II), cifras que dan una clara idea del esfuerzo (técnico, económico y de gestión) de extensión del planeamiento llevado a cabo por las Administraciones Públicas tras la aprobación de la Ley del Suelo de 1976. En la actualidad la cobertura del planeamiento urbanístico alcanza al 95% de la población (en 1977 era tan sólo el 76%) y el 94% de las viviendas.

LA EXTENSION DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

En 1977 los índices de cobertura de planeamiento eran elevados para los grandes municipios de manera que el esfuerzo de extensión del planeamiento se ha centrado, en el período considerado, en los pequeños y medianos.

A finales de 1992, como se observa en el Cuadro III, se han conseguido elevadas tasas de cobertura para las núcleos con población comprendida entre los 1.000 y los 25.000 habitantes. Sin embargo, para el intervalo inferior (menos de 1.000 habitantes) el número de municipios con planeamiento urbanístico específico, aunque se ha multiplicado por más de tres, sigue siendo tan sólo ligeramente superior a la mitad. Estos pequeños municipios, que pese a ser el 61% del número total de los existentes solamente albergan al 4,1% de la población, suponen una preocupación especial de cara a una adecuada

gestión urbanística del territorio sobre todo en los casos en los que por motivos exógenos (infraestructuras, condiciones propicias para la segunda residencia, espacios naturales de interés...) existe una elevada presión para el desarrollo de los usos del suelo. En este sentido no deja de ser preocupante que el proceso de reordenación del mapa municipal que se detectaba entre 1950 y 1981 (período en el cual el número total de entidades pasó de 9.212 a 8.022 a causa sobre todo de la agrupación de pequeños municipios) se hava invertido a partir de la citada fecha, de manera que a finales de 1991 el mencionado número había vuelto a subir, alcanzando los 8.077, cifra que en estos momentos ya ha sido superada.

Salvando este aspecto, son dos las consideraciones que deben ser tenidas en cuenta con relación a la prosecución del esfuerzo para dotar de planeamiento urbanístico específico a estos municipios. Por una parte sus pequeños cascos urbanos suelen tener elementos de interés arquitectónico, paisajístico o simplemente morfológico que en muchos casos son muy vulnerables. El planeamiento específico aporta además, de la posibilidad de proteger tales elementos, las determinaciones imprescindibles para que las nuevas edificaciones no rompan el paisaje urbano tradicional.

En segundo lugar la formulación de planeamiento urbanístico específico permite adoptar criterios de protección en el Suelo No Urbanizable que conjuguen la salvaguarda de los valores naturales de interés con la pervivencia de las formas tradicionales de ocupación del territorio que sean imprescindibles para asegurar el mantenimiento de la población en él establecida. Preocupa en este sentido que tan sólo el 74% del territorio nacional cuente con planeamiento urbanístico específico (véase Cuadro I), cifra que aún sería más baja si eliminasemos los municipios que tan sólo cuentan con un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.

⁽¹⁾ Situación de la Ordenación Urbana en España (1972), documento de difusión restringida recogido por J. Martinez Sarandeses, M. A. Herrero Molina y J. M. García-Pablos Ripoll en el artículo La Ordenación Urbana en España, Ciudad y Territorio, número 2/74 e Inventario de Planeamiento. Planes vigentes y necesidades de planeamiento a 31.XII.1977. M.O.P.U. Madrid, 1978.

CUADRO I

MUNICIPIOS CON PLANEAMIENTO URBANISTICO. AÑO 1992

RESUMEN POR COMUNIDADES AUTONOMAS

	Municipios con Planeamiento Urbanístico o Delimitación de Suelo Urbano.					Municipios con Planeamiento aprobado despues de 1982		Municipios > 1000 hab. con P.G. o NN.SS.		Población de los Municipios con Planeamiento o D.S.U. (3)		Superficie de los Términos Municipales con Planeamiento o D.S.U.		Viviendas en Municipios con Planeamiento o D.S.U. (5)	
	P.G.	NN.SS.	D.S.U.	TOTAL	% (I)	N°	% (1)	N°	% (2)	N° hab.	%(I)	Sup. Total (4)	% (1)	N° de viv.	% (I)
Andalucía	73	281	235	589	77	307	40	341	59	6.602.975	95	74.101	84	2.678.444	95
Aragón	33	120	209	362	50	[]4	16	88	76	1.098.222	92	31.911	66	510.445	89
Asturias	7	62	2	71	91	65	83	57	88	1.078.168	99	9.967	94	455.100	98
Baleares	25	32	9	66	99	42	63	51	91	704.805	99	4.882	98	408.558	99
Canarias	25	37	23	85	98	51	59	62	72	1.491.126	99	7.308	99	578.665	99
Cantabria	13	53	23	89	87	64	63	56	79	514.986	98	4.493	85	220.332	98
Castilla-La Mancha	16	255	228	499	54	201	22	150	55	1.421.506	86	55.852	70	670.445	82
Castilla-León	50	233	633	916	41	186	8	155	54	2.077.660	82	44.665	48	950.316	75
Cataluña	259	324	103	686	73	423	45	358	90	5.949.137	98	22.159	69	2.681.661	98
Extremadura	П	102	259	372	98	91	24	90	47	1.037.852	98	40.192	97	457.682	97
Galicia	33	98	59	190	61	89	28	130	43	2.342.426	86	17.571	60	958.113	85
La Rioja	9	42	48	99	57	35	20	27	96	251.493	95	3.383	67	119.629	93
Madrid	32	137	9	178	100	131	74	103	100	4.947.555	100	8.100	100	1.927.376	100
Murcia	14	29	2	45	100	38	84	41	95	1.045.601	100	10.365	100	482.160	100
Navarra	13	97	102	212	80	92	35	60	81	507.706	98	8.066	84	196.153	97
Pais Vasco	69	156	5	230	93	158	64	130	96	2.091.254	99	7.003	96	769.380	99
Com. Valenciana	111	292	122	525	97	338	63	283	95	3.843.492	99	22.497	97	2.077.889	99
Ceuta y Melilla	2	0	0	2	100	2	100	2	100	124.215	100	33	100	34.168	100
TOTAL ESPAÑA	795	2350	2071	5216	65	2427	30	2.184	70	37.130.179	95	372.548	74	16.176.516	94

(I) Respecto del total del ámbito considerado,

(2) Sobre total municipios de más de 1.000 hab. de población de hecho.

(3) Población de derecho según el censo de 1991.

(4) En km¹.

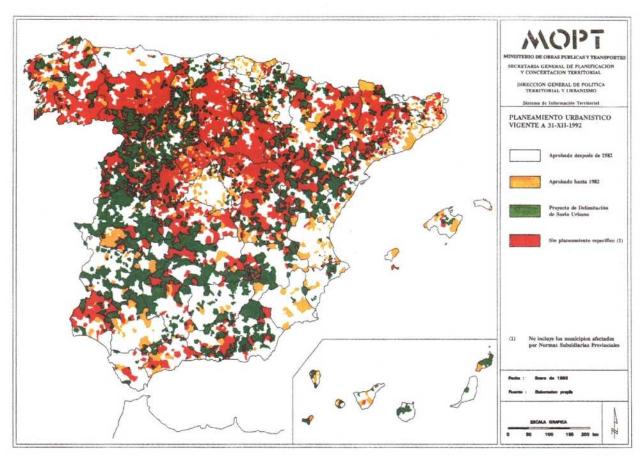
(5) Según censo de viviendas de 1991.

P.G.: Plan General

NN.SS.: Normas Subsidiarias

D.S.U.: Delimitación de Suelo Urbano.





Con todo, la inexistencia de planeamiento específico en un determinado municipio no debe asociarse en todos los casos a la desprotección del Suelo No Urbanizable o a la puesta en peligro de los valores "urbanos" que perviven en algunos pequeños núcleos. En este sentido hay que recordar que son varias las provincias que cuentan con Normas Subsidiarias Provinciales de reciente redacción, muy estrictas en tales aspectos y que mediante la utilización de los instrumentos de protección previstos en la legislación de espacios naturales varias Comunidades Autónomas han incrementado en los últimos años sustancialmente los ámbitos rurales protegidos.

EVOLUCION DEL EMPLEO DE LAS DIVERSAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO

En las cifras anteriormente aportadas contabilizabamos como municipios con

planeamiento aquellos que tan solo contaban con un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, instrumento que de acuerdo con el artículo 81 de la LS92 no debe ser considerado de ordenación urbanística pese a enmarcarse en el contexto de la citada Ley en el Título tercero destinado al Planeamiento Urbanístico del Territorio. En este sentido, resulta preocupante que tan sólo el 70% de los municipios mayores de 1.000 habitantes, en los que en general existe cierta actividad edificatoria, cuenten con alguna figura de planeamiento urbanístico en sentido estricto, esto es, Plan General Normas Subsidiarias de ámbito municipal.

La figura de las Normas Subsidiarias ha adquirido una creciente importancia a partir de la aprobación de la Ley del Suelo de 1976. Entre 1977 y el presente se ha multiplicado por más de 6,5 su número, demostrando que son instrumentos adaptados a las necesidades de una amplia gama de



CUADRO II

MUNICIPIOS CON PLANEAMIENTO URBANISTICO, AÑO 1977

RESUMEN POR COMUNIDADES AUTONOMAS

	Munici	Población de los Municipios con Planeamiento o D.S.U. (2)					
	P.G. (2)	NN.SS.	D.S.U.	N° TOTAL	% (I)	N° hab.	%(I)
Andalucia	102	38	60	200	25	4.059.439	67
Aragón	34	8	54	96	12	813.726	70
Asturias	13	4	7	24	31	825.165	74
Baleares	32	1	3	36	56	528.322	84
Canarias	25	7	13	45	52	1.116.501	80
Cantabria	14		3	17	17	148.947	31
Castilla-La Mancha	20	28	123	171	17	839.457	52
Castilla-León	66	31	245	342	14	1.402.335	56
Cataluña	248	34	73	355	36	5.058.096	90
Extremadura	12	5	12	29	8	408.860	39
Galicia	28	27	17	72	24	1.393.346	53
La Rioja	13	10	3	26	15	173.689	72
Madrid	25	122	23	170	92	4.271.533	99
Murcia	13	5	2	20	47	731.899	83
Navarra	6	4	117	127	48	358.693	75
País Vasco	150	6	П	167	70	1.877.171	91
Comunidad Valenciana	189	16	57	262	48	2.996.545	88
Ceuta y Melilla	1	0	0		50	59.616	48
TOTAL	991	346	823	2.160	25	27.063.340	76

Fuente:

Inventario de Planeamiento. Dirección General de Urbanismo. MOPU. 1977

(1)

Respecto del total de la Comunidad Autónoma.

(2)

Incluye también los municipios regulados por Plan Comarcal.

(3)

Población de hecho según el censo de 1975

P.G.:

Plan General

NN.SS.:

Normas Subsidiarias

D.S.U.:

Delimitación de Suelo Urbano



CUADRO III

PLANEAMIENTO URBANISTICO VIGENTE SEGUN TAMAÑO DEL MUNICIPIO. 1977-1992

	N° TOTAL MUNICIPIOS		MUNICIPIOS CON PLANEAMIENTO										
			P.G.		.22.NN		D.S.U.		TOTAL (en n°)		TOTAL (en %) (2)		
	1977	1992	1977 (1)	1992	1977	1992	1977	1992	1977	1992	1977	1992	
< 1.000 hab.	5.387	4.964	155	88	118	868	462	1.550	735	2.506	14	51	
1.000 - 5.000 hab.	2.282	2.039	349	187	121	1.027	241	453	711	1.667	32	82	
5.001 - 10.000 hab.	510	491	154	135	46	273	66	48	266	456	52	93	
10.000 - 25.000 hab.	346	365	187	188	40	152	44	20	271	360	78	99	
25.000 - 50.000 hab.	85	105	64	86	13	19	8	1	85	105	100	100	
50.000 - 100.000 hab.	44	57	38	53	6	4	-	-	44	57	100	100	
100.000 - 250.000 hab.	35	38	31	36	3	2	1	1	35	38	100	100	
250.000 - 500.000 hab.	8	12	8	12	-	-	-	j	8	12	100	100	
500.000 - 1.000.000 hab.	3	4	3	3	-	1	-	-	3	4	100	100	
> 1.000.000 hab.	2	2	2	2	-	-	-	1	2	2	100	100	
OTAL	8.702	8.077	991	790	347	2.346	822	2.071	2.160	5.207			

Incluye también los municipios regulados por Plan Comarcal.

Respecto total municipios en cada rango

municipios. En la actualidad este tipo de planeamiento es el vigente en la mayoría de los municipios comprendidos entre los 1.000 y los 10.000 habitantes y en el 41% de los del intervalo 10.000 - 25.000 habitantes. Incluso hay 26 municipios de más de 25.000 habitantes actualmente con Normas Subsidiarias.

El número de municipios regulados por Plan General se reduce entre los dos años citados, pasando de 991 a 790, y esto pese a que en el mismo período el número de municipios medios y grandes aumenta significativamente a causa de los procesos de concentración demográfica (2). La reducción se explica en parte porque en el período considerado dejan de estar vigentes la mayor

parte de los 28 Planes Comarcales, Provinciales o Insulares (contabilizados en el Inventario de 1977 como planeamiento general), siendo sustituidos en los núcleos pequeños e intermedios a los que afectaban por Normas Subsidiarias de ámbito exclusivamente municipal. La práctica desaparición del planeamiento urbanístico supramunicipal es sin duda una de las características más interesantes del período. Este hecho, coherente sin duda en el nuevo marco constitucional y político, plantea indudables problemas para la ordenación urbanística de ciertos ámbitos geográficos. En tales casos, los instrumentos específicos de ordenación del territorio deberán jugar un importante papel.



LOS RETOS PENDIENTES

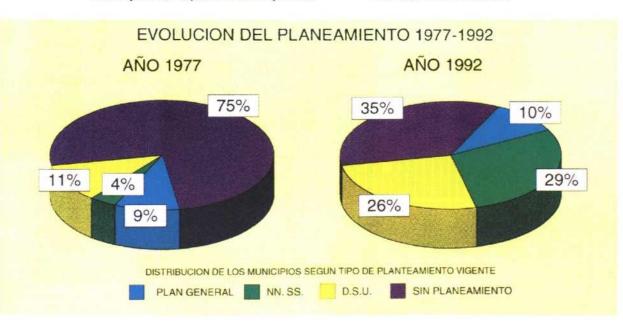
La existencia de planeamiento urbanístico es una condición sin duda necesaria, pero que por si misma no asegura la consecución de una ciudad y de un territorio que satisfagan las aspiraciones de la sociedad en cuanto a mejora del nivel de calidad de vida, desarrollo del sistema productivo, posibilidades de acceso a una vivienda digna y preservación de los espacios naturales y del medio ambiente.

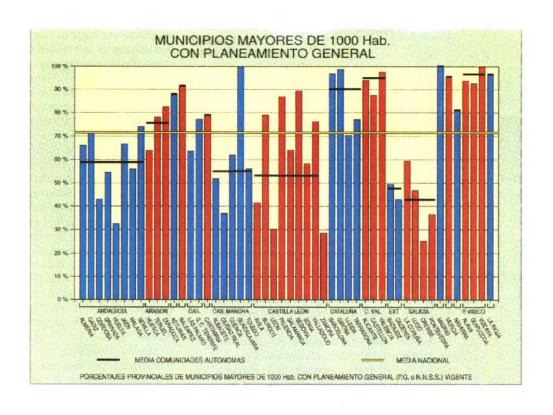
En este sentido, el debate sobre la necesidad de mejorar la calidad del planeamiento urbanístico (tanto desde el punto de vista del diseño del espacio urbano como de la creación de marcos para una gestión ulterior viable) cobra un renovado interés en un momento como el presente en el que se han intensificado los procesos de revisión y formulación de planeamiento hasta el punto de que se encuentran en alguna fase de tramitación anterior a la aprobación definitiva 669 instrumentos en toda España. Estas iniciativas para la renovación del planeamiento surgen en buena parte a raíz de la aprobación de la nuevo marco legislativo en materia de suelo que, como es conocido determina la obligación de que los municipios de más de 25.000 habitantes estén dotados de Plan General y que aquellos en donde es de aplicación completa la Ley adapten a ella su planeamiento. Si bien es cierto que cabe la posibilidad de que esta

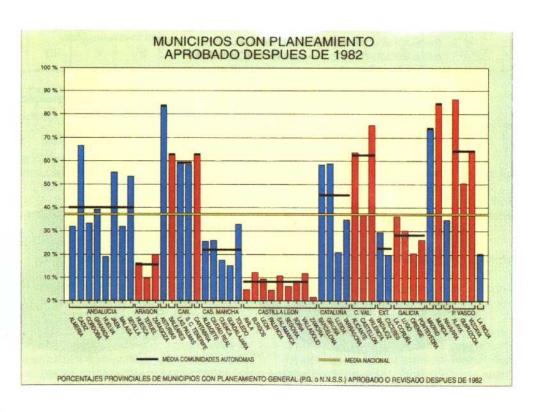
adaptación se haga mediante el sencillo mecanismo de la revisión del programa de actuación, son numerosos los municipios que han optado por una revisión completa del planeamiento, hecho que por otra parte no debe sorprender si pensamos que una parte sustancial de dicho planeamiento fue aprobado a principios de la década de los ochenta, tras la consolidación de la gestión democrática de los Ayuntamientos y la asunción de competencias urbanísticas por parte de las Comunidades Autónomas.

Un reto adicional queda abierto en lo referente al planeamiento de desarrollo. Cabe constatar ritmos de aprobación de planeamiento de desarrollo y, particularmente, de Planes Parciales, bastante inferiores a las previsiones contenidas en el propio planeamiento. Así por ejemplo, en el último trimestre de 1992 sólo se aprobaron en el conjunto del Estado 90 Planes Parciales y 11 Programas de Actuaciónurbanística. Este hecho y las dificultades que surgen en los ulteriores procesos de gestión son observados con especial preocupación por las Administraciones Públicas ya que sin duda supone un serio inconveniente de cara a disponer cantidades suficientes de suelo a precios razonables.

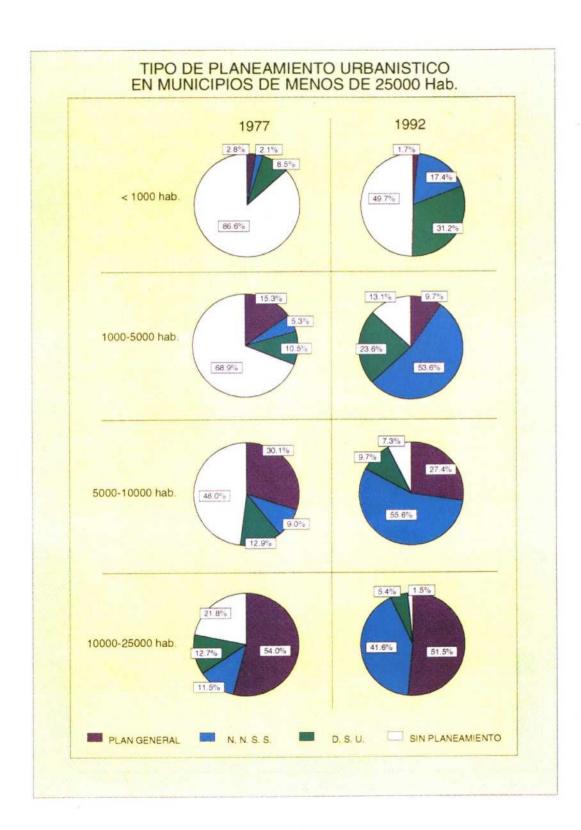
⁽²⁾ Entre 1981 y 1991 el número de municipios de más de 20.000 habitantes pasa de 252 a 256











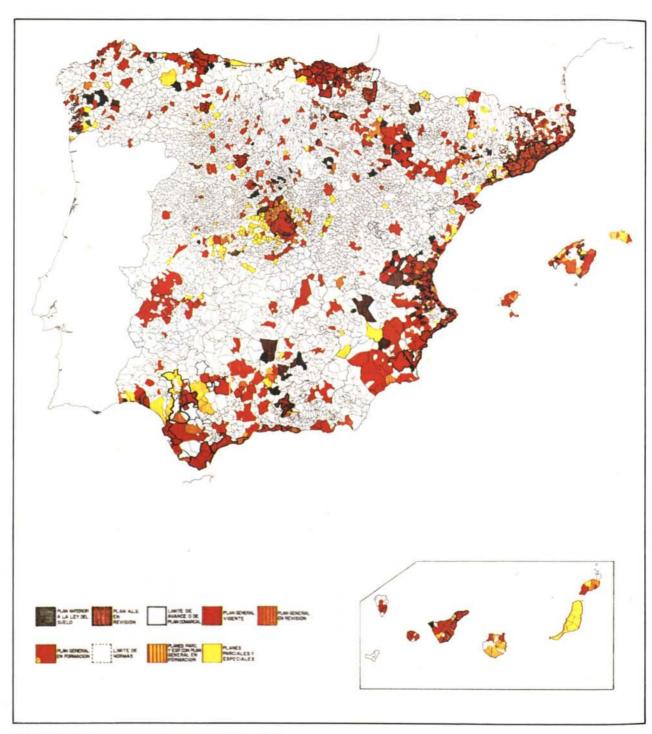


Gráfico I. Municipios afectados por documentos de ordenación urbana.



