

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 311-330

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.02>

CC BY-NC-ND



Urbanismo transformacional y Plan General Estructural: reflexiones para un debate disciplinar

Pedro GÓRGOLAS

Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.
Redactor de planificación territorial y planeamiento general en la consultora Territorio y Ciudad SLP

RESUMEN: La obsolescencia que caracteriza el planeamiento municipal vigente en España debe incitar hacia su reformulación impregnándose de nuevos principios de ordenación urbanística que permitan restañar las heridas causadas por el legado territorial de la última burbuja inmobiliaria. A tal efecto, tanto los documentos referenciales elaborados por el marco institucional –europeo y español– como la nueva codificación legal en materia de ordenación territorial y urbanismo realizan una apuesta, inequívoca, por impulsar un urbanismo transformacional basado en promover la contracción de las insólitas expectativas de crecimiento consignadas en el planeamiento burbujista y, al tiempo, utilizar la regeneración urbana integral de nuestras ciudades como argumento defensivo contra la tentación de proseguir la senda de mercantilización territorial del pasado reciente. Sin embargo, la escisión en documentos diferenciados –propulsada por las reformas legislativas emprendidas en determinadas Comunidades Autónomas– de las determinaciones relativas a la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada, no parece acoplarse eficazmente a este nuevo ideario axiológico.

PALABRAS CLAVE: Obsolescencia urbanística; Burbuja inmobiliaria; Urbanismo transformacional; Plan general estructural.

Recibido: 23.04.2020; Revisado: 09.06.2020.

Correo electrónico: pedrogorgolas@gmail.com; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9401-9041>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Transformational urbanism and the General Structural Plan: reflections for a disciplinary discussion

ABSTRACT: The obsolescence that characterises current municipal planning in Spain should encourage its reformulation, impregnating it with new urban planning principles that allow the wounds caused by the territorial legacy of the last real estate bubble to be healed. To this end, both the reference documents drawn up by the institutional framework - European and Spanish - and the new legal codification in the field of spatial and urban planning make an unequivocal commitment to promoting a transformational urban planning based on promoting the contraction of the unusual growth expectations set out in the bubble planning and, at the same time, using the integral urban regeneration of our cities as a defensive argument against the temptation to continue the path of territorial mercantilisation of the recent past. However, the splitting up into separate documents –propelled by the legislative reforms undertaken in certain Autonomous Communities– of the determinations relating to structural planning and detailed planning does not seem to fit in effectively with this new axiological ideology.

KEYWORDS: Urbanistic obsolescence; Real estate bubble; Transformational urbanism; General structural plan.

1. Hipótesis de partida: la imperiosa necesidad de reformular el planeamiento municipal vigente

Según datos proporcionados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE, 2016), a partir de nuestra incorporación a la Unión Europea se observan rápidos cambios en la ocupación de suelo, especialmente intensos en los estertores de la última burbuja inmobiliaria. Así, si en 1987 nuestra superficie artificial era de 800.000 hectáreas, en el transcurso de 24 años –es decir, a fecha de 2011– se han artificializado un total de 400.000 hectáreas adicionales. En este periodo, la tasa media de incremento de superficie artificial ha sido de 51 hectáreas diarias, cifra que se eleva hasta las 109 hectáreas/día en el tramo 2005-2011. Los 1,2 millones de hectáreas que conforman la superficie artificial total española suponen una ratio de 27 hectáreas por cada mil habitantes. La específicamente destinada a usos urbanos es de 706.332,64 hectáreas, lo que representa una proporción de 15,09 hectáreas/1.000 habitantes.

La Comunidad Autónoma de Andalucía es la que ha experimentado una mayor tasa de antropización. Su superficie artificial –234.310,8 hectáreas– se ha incrementado en este cuarto de siglo en un 71,13%, a un ritmo de 11,12 hectáreas diarias, llegando a alcanzar un valor de 27,99 hectáreas/1.000 habitantes. Esta pauta de aumento es muy superior a la de otros escenarios territoriales significados por su notable dependencia inmobiliaria como, por ejemplo, la Región Valenciana (7,06 hectáreas/día), la Comunidad de Madrid (6,47 hectáreas/día) o la Región de Murcia (2,39 hectáreas/día).

Además, la superficie que todavía se encuentra en construcción en Andalucía –conformando una suerte de “periferia nonata” toda vez que aún no se ha materializado completamente la edificación prevista (GÓRGOLAS, 2020)– supone el 11,4% de la total artificializada, mientras que en el conjunto del territorio nacional este porcentaje desciende al 6,8% (OSE, 2016: 84). Este dato revela el mayor impacto causado por la deflagración de la última burbuja inmobiliaria, poblando la geografía regional de paisajes devastados, inacabados o a medio concluir, con una significativa presencia en las zonas litorales y las grandes aglomeraciones urbanas del interior, especialmente el Área Metropolitana de Sevilla (FIG. 1).

Esta problemática territorial, por contra a lo que pudiera parecer, no trae causa en la desregulación urbanística reclamada insistentemente por las tesis neoliberales, sino que deriva de la estimulación de una táctica institucional en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel trascendental. Efectivamente, el urbanismo característico de la “década burbujista” (1997-2007) convirtió la vivienda en “un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías” (VINUESA, 2013:103-104), al sustentarse en una política urbanística con un acusado perfil empresarial –el denominado “empresarialismo urbano”– caracterizada por la activa disposición del sector público a la mercantilización del territorio como estrategia preferente de crecimiento económico (LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010: 341-347). El objetivo prioritario de esta política era promover la extensión urbana –daba igual cómo, cuánto y por dónde crecer– “sin atender a la preservación de los valores territoriales amenazados, sin cuestionar la

insostenibilidad del tipo de ciudad –fragmentada, diluida y dispersa– resultante y sin advertir el desabastecimiento habitacional causado en

amplias capas de población, que quedaron sin posibilidades de acceder a una vivienda digna” (GÓRGOLAS, 2020: 27).



FIG. 1/ Ejemplo de suelo urbanizado no edificado en el frente costero de San Pedro de Alcántara (Marbella).

Fuente: Google Earth.

En definitiva, durante esta etapa de efervescencia económica, se patrocinó un fenotipo urbano basado en un consumo masivo de suelo¹, abonando una incuestionable insostenibilidad territorial (FIG. 2) cuyos síntomas más clarividentes son: pujanza del transporte motorizado, pérdida de calidad de vida, despilfarro energético, mayor presión sobre el medio natural, insolidaridad social y una vacuidad funcional asociada al predominio de la vivienda unifamiliar (GOBIERNO VASCO, 2005). Este perverso favorecimiento ha terminado por esbozar “un bestiario urbano de los años en los que lo imposible no existía, y la especulación inmobiliaria hizo metástasis por todo el territorio” (PUNTI, 2012:118).

En los años posteriores a este “tsunami urbanizador” (FERNÁNDEZ, 2006), España transitó hacia una parálisis crónica que afectó a todos los sectores económicos, con especial incidencia en la actividad inmobiliaria, cuyo desplome fue instantáneo (NEL-Lo, 2012a). En aquellos

años, la política urbanística de nuestras administraciones públicas –en lugar de aprovechar la coyuntura depresiva para reinventarse– ha estado sumida en un incomprensible estado letárgico que parece colegir un posicionamiento favorable a perseverar en un “urbanismo reincidente”. La finalidad –no declarada pero no por ello menos evidente– de esta actitud es seguir alimentando la congénita voracidad del sector inmobiliario, una vez ha vuelto a renacer de sus cenizas para liderar, a partir de 2014, la recuperación económica². No debe sorprender esta disposición. El economista americano John Kenneth GALBRAITH (1991) alertaba de la extrema brevedad de la memoria de los mercados. Esta actitud olvidadiza se denomina, en lenguaje económico, la “miopía del desastre”: cuanto más nos alejamos del mismo más tendemos a repetirlo. La condescendencia con los protocolos de actuación característicos del neoliberalismo, está incitando a prorrogar la validez del planeamiento urbanístico gestado durante la última burbuja inmobiliaria, inductor

¹ La ciudad forjada por estas dinámicas genera unos costes ambientales, económicos y sociales considerablemente mayores a los del modelo compacto (HENRY, 2007: 203-228).

² Esta recuperación se ha visto sesgada de raíz por la sorpresa irrupción de la pandemia causada por el Covid-19. ¿Será

capaz la economía española de desprenderse de su histórica dependencia del sector constructor-inmobiliario una vez superada la depresión producida por esta emergencia sanitaria?



FIG. 2/ La ciudad de Torreveija. Ejemplo paradigmático de territorio sometido, desde hace décadas, a los diseños de un urbanismo expansivo que ha provocado el afloramiento de un importante tejido residencial-turístico de baja densidad.

Fuente: Google Earth.

de modelos urbano-territoriales bulímicos —a efectos de colonización espacial— y anoréxicos en términos de densidad residencial y diversidad funcional.

En España, más de 6.000 municipios —el 74% del total— cuentan con su planeamiento municipal aprobado con anterioridad a la legislación urbanística vigente en sus respectivas Comunidades Autónomas. En el caso andaluz, según datos, fechados a 31 de diciembre de 2020, aportados por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, en sólo 183 de los 786 municipios existentes en la región —el 23,30%— su planeamiento urbanístico se encuentra adaptado plenamente a la legislación andaluza, que entró en vigor el 20 de enero de 2003. Ello significa que, hoy día, el 76,70% del planeamiento urbanístico municipal en Andalucía tiene, como poco, 18 años de vigencia; es decir, sus modelos urbano-territoriales fueron ideados en pleno frenesí burbuja.

Esta preocupante obsolescencia urbanística (LOBATO-BECERRA, 2020) apremia la activación de una estrategia regenerativa que reformule los modelos territoriales establecidos en el planeamiento vigente para ajustarlos a nuevas

directrices de ordenación orientadas a la sostenibilidad, con el objetivo irrenunciable —y prioritario— de invertir sus inercias expansivas, ante la amenaza de que esta suerte de “urbanismo durmiente”, en cualquier momento, pueda saltar a la realidad (GAJA, 2016:58). Los datos expuestos en la tabla adjunta (FIG. 3) confirman esta alerta. En ella se escenifica, para las once principales Áreas Urbanas españolas³, la caracterización de los ámbitos de transformación urbanística en los que el planeamiento ha establecido condiciones para su desarrollo; es decir, el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable sectorizado o delimitado (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2013). La relación de cifras mostrada resulta muy esclarecedora, al significar la situación urbanística tendencial que presentan las unidades territoriales donde el fervor inmobiliario de la “década prodigiosa” se ha manifestado más intenso: las grandes aglomeraciones urbanas españolas —con Madrid y Barcelona a la cabeza—, determinados territorios insulares y el litoral mediterráneo.

De los guarismos aportados, se pueden extraer significativas conclusiones. En primer lugar, sorprende el importante volumen de suelo destinado a actuaciones de transformación urbanística

³ Se trata de una muestra bastante significativa, toda vez que la población —según el censo de 2011— existente en

ellas ascendía a 18.579.200 habitantes; es decir, el 39,8% de la población total española en aquella fecha.

que aún se encuentra en situación expectante; es decir, sin iniciar el proceso de urbanización. Ello genera, en segundo lugar, un considerable stock de viviendas pendientes de materialización: un 76,37% del total previsto, hasta superar el millón y medio de unidades. Al tiempo, la densidad residencial media de estas actuaciones denota una clara prevalencia por la vivienda unifamiliar y, por tanto, infiere la incentivación de un consumo de territorio excesivo prolongando, con ello, las características que perfilan el rostro del “urbanismo burbujista” antes apuntadas. Finalmente, destacar la situación que muestran territorios paradigmáticos del último ciclo alcista inmobiliario, como el Área Urbana de Murcia. En esta unidad territorial la superficie de actuaciones urbanísticas en estado de hibernación sextuplica la del Área Urbana de Bilbao, triplica la de las Áreas Urbanas de Valencia y Alicante-Elche, duplica la existente

en el Área de Málaga, es un 20% superior a la del Área Urbana de Barcelona –con una población 8 veces superior– y casi la mitad –el 45,75%– de la consignada en el Área Urbana de Madrid cuya población la multiplica por 10. Si ampliamos el análisis al conjunto de los 362 municipios integrados en el estudio “Sectores Residenciales de España 2014” elaborado por el Ministerio de Fomento (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2015), se observa que, en el conjunto de los 1.077 sectores de planeamiento diagnosticados –81.052,40 hectáreas cuyo grado de urbanización es del 31,6%– están previstas un total de 2.348.663 viviendas, de las que se encuentran edificadas apenas un 7,4%. Esta cifra indica un pronunciado sobredimensionamiento de la oferta residencial existente, si atendemos a la proyección de nuevos hogares –1.779.101– que, para el periodo 2018-2033, ha elaborado el INE (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2018).

Área Urbana	Superficie Áreas de Desarrollo (ha)	Suelo no Urbanizado (%)	Suelo Urbanizado o en Proceso (%)	Viviendas Previstas	Viviendas Pendientes	Densidad (Viv/ha)
Madrid	33.554,80	60,21	39,79	637.791	522.031	29,43
Barcelona	12.860,90	41,10	58,90	268.315	170.830	30,67
Valencia	4.6338,20	34,83	65,17	117.527	81.404	47,83
Sevilla	9.509,37	62,03	37,97	178.563	136.884	36,18
Málaga	7.408,80	66,21	33,79	166.236	126.811	29,51
Bilbao	2.588,55	45,57	54,43	52.358	26.019	25,95
Zaragoza	3.541,40	49,95	50,05	65.930	53.327	33,36
Alicante-Elche	5.203,45	45,56	54,44	112.400	72.354	25,58
Murcia	15.349,82	73,45	26,55	232.159	217.587	20,65
Bahía de Cádiz	6.151,47	49,31	50,69	110.549	73.228	19,36
Palma	2.079,47	28,43	71,57	33.883	28.467	25,01
TOTAL	100.806,69			1.975.711	1.508.942	19,60

FIG. 3/ Áreas de desarrollo en las principales Áreas Urbanas españolas. Datos básicos.

Fuente: Áreas Urbanas + 50. Información estadística de las Grandes Áreas urbanas españolas. Ministerio de Fomento (2013). Elaboración propia.

La evitación de esta errónea, arbitraria, infundada e inconsecuente táctica de musculación urbanística –alentadora de una imparable artificialización del territorio– comporta, ineludiblemente, certificar la defunción del planeamiento urbanístico heredado de la última burbuja inmobiliaria. El nuevo horizonte axiomático a perfilar deberá sustentarse, preferencialmente, en una reconceptualización de la vivienda desterrando del argumentario justificativo su consideración como objeto de negocio, para

otorgarle el rol que debe ejercer como principal recurso proyectual destinado a configurar tejidos urbanos compactos, razonablemente densos, ambientalmente cualificados, socialmente diversos, funcionalmente complejos y bien equipados, cuyo correcto ensamblaje de vendrá modelos de ciudad sostenibles. Ello coadyuvará, al tiempo, al comedimiento en el consumo de territorio, mitigando los perniciosos efectos causados por la dispersión característica del pasado reciente.

El impulso de esta senda regenerativa debe ser abordado sin dilación al advertir que, hoy día, el resurgimiento del sector inmobiliario se está volviendo a reproducir en las Áreas Urbanas antes reseñadas, donde las secuelas de la herencia territorial transmitida –stock de viviendas sin vender, edificios a medio concluir, urbanizaciones inacabadas e intensidad de los desahucios y lanzamientos hipotecarios– han sido más acusadas. Así, el 48.3% de las viviendas iniciadas entre 2013 y 2017 se concentran en cinco de ellas: Madrid, Barcelona, Alicante, Málaga y Sevilla. Ello significa que, en la actualidad, la recuperación de la actividad inmobiliaria se está manifestando protagónica en los principales vestigios territoriales de la última burbuja, en los que se enraizó la nocividad operacional de grandes promotoras y entidades financieras (MÉNDEZ, 2019: 185-187).

2. Hacia un urbanismo transformacional: marco institucional y codificación legal

El urbanismo sostenible, el de un futuro viable, será el de la transformación (...) que implica, en primer lugar, abandono de la expansión, pero no sólo eso: comporta que la intervención sobre la ciudad existente persiga la reducción de los consumos, haciéndola al mismo tiempo más amable, más habitable, un lugar donde vivir, no un espacio para intentar sobrevivir (...) Este es el objetivo estratégico para la consecución de un Urbanismo Estacionario: la reducción tanto del consumo de materias primas como de la generación de residuos, partiendo de la premisa del no crecimiento. (GAJA, 2009:9)

La herencia territorial del último ciclo alcista inmobiliario –escenificada en el apartado precedente– se caracteriza por una triple deriva: de la compacidad a la dispersión, de la complejidad a la zonificación monofuncional y de la sociodiversidad a la segregación territorial de los grupos sociales. Con ello, las ciudades españolas corren el riesgo de irse convirtiendo en espacios ambientalmente insostenibles, funcionalmente ineficientes y socialmente insolidarios (NEL-LO, 2002b: 123). Es decir,

“frente a la estructura tradicional compacta, se produce una expansión dispersa, desagregada, en la que el espacio público queda comprometido.

Este proceso difícilmente garantiza las condiciones básicas de bienestar social: movilidad, comunicaciones, infraestructuras, espacios para actividades económicas, sociales y familiares, vivienda social, servicios sociales y mejora de la habitabilidad urbana” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2008: 1).

2.1. El posicionamiento institucional ante la herencia territorial de la última burbuja inmobiliaria: fomento del modelo de ciudad compacta y regeneración urbana integral

Ya en los albores de la última burbuja inmobiliaria, desde Europa se instaba a promover modelos de asentamiento que limitasen la expansión urbana desmedida⁴. Este principio quedó certificado en la Estrategia Territorial Europea, promulgada en 1999, que apostaba por la idea de ciudad compacta incitando, para ello, a la consecución de una nueva relación campo-ciudad mediante el apoyo a métodos eficaces para contener este descontrol expansivo (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 21-23). Las directrices a desarrollar por la política europea en materia de planificación urbanística –que gravitan sobre el principio de la compacidad urbana– quedaron compendiadas en la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”, impulsada en 2007 por la presidencia alemana. En ella, se destacaba la importancia de prevenir los fenómenos de dispersión de la urbanización (*urban sprawl*)

“mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación” (COMISIÓN EUROPEA, 2007: 4-5).

Años más tarde, el Informe “Ciudades del Mañana: retos, visiones y caminos a seguir” (COMISIÓN EUROPEA, 2011) redonda en la obligación de apaciguar la artificialización del territorio, entendiendo que la propagación de asentamientos con baja densidad constituye una de las mayores amenazas para el desarrollo territorial sostenible. A tal efecto, realiza una llamada de atención sobre la operatividad de la planificación urbanística para la reconducción de este proceso alertando del plagamiento

⁴ Dictamen del Comité de las Regiones sobre Comunicación de la Comisión Europea denominada “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea”

(1999/C 293/12). https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/caud/caud_es.pdf. (Consulta: 20-04-2020).

de la política urbana de muchos municipios a la lógica del mercado inductora del crecimiento sin trabas. Por último, reseñar la Declaración de Toledo (UNIÓN EUROPEA. MINISTROS DE DESARROLLO URBANO, 2010), que otorga un rol protagónico al fomento de la Regeneración Urbana Integral (RUI) dado su potencial para inducir un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. Para ello considera apropiado favorecer el reciclaje urbano y el planeamiento compacto como “estrategias para prevenir la transformación innecesaria de suelo virgen o de zonas naturales en suelo urbanizado” (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 5).

El contexto institucional español ha tratado de vehicular este ideario de ordenación urbano-territorial confeccionando marcos referenciales que lo desarrollen. Entre ellos cabe referir, en primer lugar, tres documentos que se formularon de forma prácticamente coetánea: el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010), la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011) y el Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local (2012).

El primero de ellos incorpora un decálogo a favor de un urbanismo sustentado en criterios de sostenibilidad, entre los que destacan la “complejización de las áreas urbanizadas” y el impulso de “actuaciones de renovación urbana” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2010: 31-32). La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local expresa la urgencia por superar la dinámica de crecimiento ilimitado de los últimos años, minimizando el consumo de suelo y apostando por la ciudad compacta. Para ello, las directrices y medidas que propone relativas al “modelo urbano y los instrumentos urbanísticos”, subrayan la necesidad de “priorizar la mejora, puesta en valor, regeneración, reutilización o reciclaje de los tejidos consolidados” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2011: 89). Por su parte, el Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local consigna la perentoriedad por acomodar el proceso de urbanización a los ejes de un modelo urbano compacto, complejo, eficiente y estable socialmente. Los objetivos vinculados con el urbanismo se podrían resumir en un axioma central: crear ciudad y no urbanización. Es decir, “conseguir una masa crítica de personas y actividades en cada área urbana que permita la dotación de transporte público, los servicios y equipamientos básicos y las dotaciones comerciales imprescindibles para desarrollar la vida cotidiana desde patrones de proximidad” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2012: 48).

Finalmente, significar la Agenda Urbana Española 2019, documento referencial de trascendental interés, el cual advierte que los valores ingénitos al ADN del modelo urbano español (compacidad, densidad cualificada, complejidad, mezcla de usos, espacio público integrador, diversidad social) “han sido ignorados en los desarrollos urbanos de la periferia de muchas ciudades, con esquemas anodinos, ajenos a su cultura y carentes de identidad” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019: 12). Para revertir esta trayectoria inercial claramente insostenible, la Agenda define un conjunto de Objetivos Estratégicos, entre los que destacan los siguientes: (a) el Objetivo Estratégico 1 referido a “ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo”. Para ello, se requiere reducir el consumo de suelo virgen adecuándolo a las dinámicas de la población y a las nuevas actividades económicas, fomentando la productividad del suelo ya transformado, y (b) el Objetivo Estratégico 2, que desarrolla un conjunto de finalidades específicas destinadas a evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, notificando que:

“la planificación u ordenación del suelo debe perseguir estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes, la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos y la redensificación de los suelos urbanizables dispersos” (Gobierno de España, 2019: 94).

2.2. La codificación legal de los principios del urbanismo transformacional

Uno de los principales efectos de estos marcos reflexivos debe ser su destilado hacia el ordenamiento jurídico de aplicación, incidiendo en la conceptualización de textos legislativos y desarrollos reglamentarios. En este epígrafe se realiza un recorrido sintético por diferentes códigos normativos con la finalidad de constatar el alcance de esta impregnación.

En primer lugar, resulta insoslayable registrar un texto que lideró la reorientación de los axiomas de ordenación territorial y urbanística ejercitados en décadas anteriores: la Ley Estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. En su Exposición de Motivos declaraba que “la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy

parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”. Estos objetivos quedaron certificados en su propia reglamentación. Así, el artículo 2, al regular el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible, establecía el deber de procurar “un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social”. Toda una declaración de principios contra la dispersión urbana y la segregación social que genera inaccesibilidad a la vivienda para amplios estratos de la población.

Años más tarde, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas –formulada en el periodo de profunda depresión económica posburbuja– asume, explícitamente, los principios de la ya citada Declaración de Toledo, afirmando que “la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada”.

En la actualidad, el marco legislativo estatal vigente –codificado en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSU/2015)– incluye, entre los principios que han de regir un desarrollo territorial y urbano sostenible regulados en su artículo 3, la utilización del suelo conforme al interés general. Para ello, dispone la necesidad de proteger el medio rural, preservando los valores del “suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística”.

La legislación autonómica reproduce, con carácter general, estos principios de ordenación territorial. Por ejemplo, el todavía vigente código urbanístico andaluz (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) se posicionó sin ambages, hace más de tres lustros, hacia el favorecimiento de la regeneración urbana como antídoto para aplacar las inercias

expansivas de años atrás. Su Exposición de Motivos declara que el urbanismo del siglo XXI tiene como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar que ha sido su rasgo más característico a lo largo del siglo XX. (GÓRGOLAS, 2019: 29). No obstante, en la reciente hornada de textos legislativos autonómicos⁵ se advierte una explicitación más enfática por afrontar este desafío. Entre ellos, destacan:

- a. La Ley 7/2014 de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo (LMRUSU/2014) de Castilla y León, cuyo principal objetivo es que las políticas públicas adopten un perfil claramente regenerativo tipificando, para ello, actuaciones específicas y medidas complementarias de sostenibilidad. A tal efecto, su artículo 11 determina que el planeamiento urbanístico se oriente a completar las tramas urbanas existentes atemperando el consumo de nuevo suelo rural. Para ello, dispone que, al menos, “el 50% de la suma de las viviendas existentes y las previstas deberán situarse en el suelo urbano”.
- b. La Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP/2014) de la Comunidad Valenciana, que antepone la rehabilitación y la renovación urbanas a la expansión sobre suelos no transformados. Así, entre los criterios de crecimiento territorial y urbano regulados en su artículo 7, expresa la obligación de “promover la culminación de los desarrollos existentes y la ocupación sostenible del suelo, que prevea su rehabilitación y reutilización, y también el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, para evitar la segregación y la dispersión urbanas”.
- c. El Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TRLFOTU/2016) de Navarra, promulgado en 2016, que instiga –en su artículo 52– a preferenciar la consolidación de los núcleos urbanos existentes, prestando atención

⁵ Real Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana; Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo de la Comunidad de Castilla y León; Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región

de Murcia; Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia; Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; Real Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra; Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Islas Baleares y Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

- especial “a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrautilizados”.
- d. La Ley 4/2017 del Suelo y Espacios Naturales Protegidos (LSENP/2017) de Canarias, que incorpora una novedosa regulación sobre desarrollo sostenible anudado a principios precautorios, preventivos, de mínimo impacto y de equidad intra e intergeneracional. Entre los criterios de ordenación territorial explicados en su artículo 82, se encuentra “el desarrollo de núcleos de población más compactos, complejos y atractivos, en los que se use más eficientemente el suelo, mediante su reutilización y densificación, y se impulse la integración social y funcional, evitando la práctica extensiva de la zonificación urbana, y favoreciendo igualmente una reducción de las demandas de movilidad urbana”.
 - e. La Ley 12/2017 de Urbanismo de las Islas Baleares (LUIB/2017), cuyo artículo 3.2.a) regula que las políticas públicas deberán contribuir a “materializar un desarrollo sostenible y cohesión de las ciudades y del territorio municipal, racionalizando las previsiones de la capacidad de población y priorizando la compleción, la conservación, la reconversión y la reutilización o la mejora de los suelos ya transformados y degradados, así como la compactación urbana y la rehabilitación, en vez de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano”.
 - f. La Ley 11/2018 de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible (LOTUS/2018) de Extremadura, que aporta un articulado destinado al fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas con medidas concretas que benefician estas actuaciones. Entre los criterios de ordenación sostenible regulados en su artículo 10, apunta a la prevalencia de este proceso “frente a la generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos”.
 - g. Por último, exponer las intenciones regulatorias avanzadas en dos propuestas legislativas en tramitación. En primer lugar, el Anteproyecto de la Ley del Territorio de Cataluña, que propone “limitar los nuevos crecimientos para cubrir aquellas necesidades que no se puedan satisfacer mediante actuaciones de reforma del tejido urbano existente, la edificación de solares vacantes, la ocupación de edificios vacíos o la rehabilitación de edificios” (GENERALITAT DE CATALUÑA, 2017:

15). En segundo lugar, el reciente Proyecto de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía que en su artículo 61, con el objetivo de evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, prioriza la consolidación de los núcleos urbanos existentes, mediante actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, frente a la generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos. Ello implica limitar los nuevos crecimientos a la existencia de necesidades que no puedan ser atendidas en la ciudad consolidada.

3. Una nueva instrumentación urbanística depurada de toxinas mercantilistas: decrecimiento del suelo urbanizable y optimización de las capacidades transformativas de la fábrica urbana existente

Las reflexiones institucionales y prescripciones legales expuestas en los párrafos precedentes, infieren un nuevo modelo de gestión y ordenación urbanística que se basa en tres pilares fundamentales: (a) considerar el suelo como un recurso natural escaso y no renovable, por lo que la liberalización generalizada del suelo rural no puede llevarse a cabo sin ponderar sus valores intrínsecos, (b) reconocer que las ciudades expansivas son ineficientes económicamente, generan modelos de segregación social y en definitiva, constituyen modelos de desarrollo insostenible, y (c) otorgar prevalencia a la regeneración y revitalización de la ciudad preexistente frente a la reclasificación de suelo rural.

Para coadyuvar a garantizar la efectiva implementación de estos axiomas de ordenación, la planificación territorial de última generación ha ejercido un rol determinante a través de la imposición de límites a la capacidad de promocionar nuevos crecimientos por parte del planeamiento general municipal.

Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, ante el cariz neoliberal que estaba tomando el urbanismo practicado durante la última burbuja inmobiliaria (GÓRGOLAS, 2019; 2020), la Administración Regional adoptó un posicionamiento oficial, firme e inequívoco, a favor de un modelo de ciudad compacta, funcionalmente diversa, ambientalmente cualificada y socialmente cohesionada, que tendría que servir como referencia para la elaboración del planeamiento urbanístico. El instrumento de planificación elegido para implementar este objetivo fue el Plan de

Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) – aprobado mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006)– que incluye un cuerpo normativo específicamente dedicado a describir las determinaciones aplicables al modelo de ciudad requerido y las directrices a desarrollar por el planeamiento general para reorientar los procesos de urbanización existentes en la región. En concreto, en la regulación establecida en su Norma 45, se observa una apuesta clara por la adopción de modelos territoriales caracterizados por la compacidad urbana y la complejidad funcional⁶. Pero, además, esta disposición normativa establece límites cuantitativos a la estrategia expansiva a escenificar por el planeamiento municipal. Así, desde la aprobación del POTA, el crecimiento a promover por cualquier municipio –referido a los ocho primeros años de vigencia del planeamiento urbanístico– deberá ajustarse a los indicadores tendenciales, en materia demográfica y de implantación de usos productivos, advertidos en la última década. En todo caso, la superficie resultante no podrá ser superior al 40% del suelo clasificado como urbano, ni el incremento poblacional inducido rebasar el 30% de la población existente en la ciudad⁷.

Otro documento de notable interés es la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana aprobada por Decreto 1/2011 de 13 de enero (GENERALITAT VALENCIANA, 2011), cuyo Título IV atiende a la regulación de la ocupación racional y sostenible del territorio. A tal efecto, define un índice máximo de artificialización de suelo para usos residenciales (Directrices 80 y 82), desautoriza la inserción de nuevas piezas aisladas (Directriz 89) e impone criterios para evitar conurbaciones (Directriz 90). Al tiempo, establece principios directores para garantizar la racionalidad en las extensiones de actividades económicas a contemplar (Directriz 92) proponiendo limitaciones a la clasificación de suelo urbanizable destinado a estos usos (Directriz 95).

Pero, sin lugar a dudas, la Comunidad Autónoma de Baleares ha sido la que ha mostrado mayor compromiso por incorporar reivindicaciones territoriales en el debate político (RULLÁN, 2010: 404). Las Directrices de Ordenación Territorial

de 1999 (DOT) incluían medidas restrictivas para el crecimiento urbano tales como la prohibición de nuevos suelos urbanizables aislados o la obligación de implantar los ensanches residenciales dentro de una orla periurbana distanciada 500 metros de los núcleos existentes. La máxima extensión para usos habitacionales se fijó en el 10% de la superficie conjunta del suelo urbano y el urbanizable que contase con plan parcial aprobado a la entrada en vigor de las DOT (18-04-1999). La superficie resultante de este porcentaje se redistribuiría en los diferentes municipios de cada isla mediante los Planes Territoriales Insulares (PTI). En concreto, el PTI de Mallorca –aprobado el 31 de diciembre de 2004⁸– consigna para el municipio de Palma un máximo de crecimiento residencial y/o turístico de 235,93 ha, apenas un 5,4% de la superficie, antes reseñada, sobre la que verificar dicho cómputo. Las limitaciones expansivas se extienden, además, a dos aspectos complementarios: (a) los nuevos suelos urbanizables sólo podrán disponerse en las Áreas de Transición de Crecimiento –y, excepcionalmente, en las Áreas de Transición de Armonización– definidas para su localización, y (b) la máxima intensidad admisible para el uso alojativo se acota a 60 habitantes/hectárea para zonas turísticas y 100 habitantes/hectárea en las zonas residenciales, salvo para los municipios de Palma, Manacor e Inca, donde se amplía hasta los 120 habitantes/hectárea (CONSELL DE MALLORCA, 2004).

La vehiculación de este conjunto de directrices institucionales, disposiciones legales y restricciones al crecimiento devenidas de la planificación territorial, precisa de la adopción de nuevos presupuestos de ordenación urbanística –al objeto de confrontar con el legado territorial transferido por la última burbuja inmobiliaria– que, por un lado, induzcan el decrecimiento de las quiméricas expectativas de expansión habilitadas en el planeamiento general vigente y, por otro, arbitren las estrategias transformativas necesarias para optimizar las posibilidades dispuestas por la ciudad existente para dar satisfacción a las necesidades diagnosticadas a corto y medio plazo, en especial, las relativas a la formación de nuevos hogares.

⁶ En el primer apartado del presente artículo se ha constatado la generalizada inadecuación del planeamiento general de los municipios andaluces a la legislación urbanística vigente. Esta inobservancia se extiende al POTA, que se aprueba casi cuatro años después de este código legal. Por consiguiente, los modelos urbano-territoriales contemplados en estos planes municipales divergen, con carácter general, del arquetipo de ciudad compacta requerido para la región. De ahí que no deban causar extrañeza los datos, expuestos en dicho apartado, sobre la tasa de antropización observada en Andalucía en el período 1987-2011.

⁷ Estos porcentajes de crecimiento poblacional, a raíz de la aprobación del Decreto 11/2008, han sido ampliados para municipios de población inferior a 10.000 habitantes. Al tiempo, se determinó –sin justificación fundamentada– la exclusión del suelo urbanizable industrial del límite porcentual de crecimiento superficial (GÓRGOLAS, 2019: 128-129).

⁸ El PTI de Mallorca ha sufrido dos modificaciones aprobadas, respectivamente, el 3 de junio de 2010 y el 13 de enero de 2011. Las reglas limitativas del crecimiento urbanístico se han mantenido sustancialmente incólumes.

La incitación a reducir la actual sobreclasificación de suelo urbanizable, se constituye en un inexcusable ejercicio de ética territorial si se quiere evitar la propagación de la patológica dilución urbana que ocasionaría su desarrollo, ante la nada desdeñable posibilidad de que comience a despertar del letargo en el que se ha encontrado sumido durante la depresión económica posburbuja. Los datos expuestos en el apartado introductorio del presente artículo revelan la perentoriedad por adoptar este tipo de medidas. Es una actitud que no admite demoras si queremos llegar a tiempo de poder distinguir en el territorio entre “lo interno, lo externo y lo externalizado” porque, en palabras de Ramón FOŁCH (2010: 105), “la actual ampliación de los diferentes internos ha reducido al mínimo lo externo sin transformar, de modo que no queda lugar para la externalización, a menos que no se haga contra un interno vecino. De ahí los cozazos y los conflictos”.

Esta exigencia ha sido advertida por determinadas legislaciones autonómicas que han emprendido una ruta expresiva de “un urbanismo de marcha atrás”. Así, en Castilla y León, la Disposición tercera de la LMRUSU/2014, establece plazos para demostrar la viabilidad de los terrenos clasificados como suelos urbanizables que, caso de incumplirse, retornarían a su condición previa de suelo rústico común. Por su parte, la Comunidad Valenciana ha incluido, en la modificación de la LOTUP/2014 aprobada el 21 de febrero de 2019, un innovador procedimiento denominado “reparcelación inversa” que, en resumen, pretende dejar sin efecto la equidistribución efectuada en desarrollos urbanísticos inconclusos, con la finalidad de que las fincas resultantes de esta reversión sean las rústicas aportadas inicialmente a dicho proceso. Es decir, se trata de restituir a su origen rural suelos afectados por la repentina deflagración de la burbuja inmobiliaria. La LSENP/2017 de Canarias, en sus Disposiciones transitorias primera y décima, promueve la reclasificación directa, como suelo rústico común, del suelo urbanizable no sectorizado y, además, faculta a los municipios a extender esta medida a todo el suelo clasificado como urbanizable que no haya iniciado su desarrollo durante los primeros 5 años contabilizados desde su entrada en vigor. La Comunidad Balear también se ha adscrito a esta “estrategia decreciente”. En la Disposición adicional decimosexta de la LUIB/2017 se adoptan medidas desclasificadoras –de aplicación automática desde el inicio de

su vigencia– de suelos de desarrollo urbano no transformado previstos en instrumentos de planeamiento general inadaptados a las DOT, que afectan: (a) al suelo urbanizable no programado propuesto en planes generales con vigencia superior a ocho años, (b) a los suelos urbanizables programados que se encuentren incumpliendo los plazos establecidos para su desarrollo y no estén tramitando el preceptivo plan parcial, y (c) a los suelos urbanizables ordenados pormenorizadamente que no estén gestionando el correspondiente proyecto de urbanización en los tiempos estipulados⁹.

En cuanto a la RUI a instrumentar, significar la conveniencia de trascender la identificación de actuaciones específicamente destinadas a regenerar barrios desfavorecidos las cuales, habitualmente, suelen centrarse en articular operaciones de mejora del espacio público y el parque edificatorio existente (accesibilidad, eficiencia energética, etc.) implementando, en contadas ocasiones, nuevos equipamientos de proximidad. Es decir, la estrategia regenerativa a desarrollar tiene que incorporar, además, una “dimensión transformativa” sustentada en operaciones de renovación urbana destinadas a ampliar el territorio de la centralidad urbana, mejorar los niveles de equipamiento, esponjar y renaturalizar el tejido urbano y/o promover una oferta de vivienda social que mitigue los procesos de expulsión de población causados por la gentrificación asociada a la elitización habitacional de determinados espacios y ello comporta otorgar rango protagónico a: (a) las intervenciones de completación de vacíos urbanos existentes con el objetivo de reinstaurar la continuidad urbana y resolver el desmembramiento y desvertebración de la trama (FIG. 4), (b) la extirpación de espacios sometidos a procesos de obsolescencia funcional que, por su posición en la ciudad, se constituyen en oportunidades irrenunciables para promover áreas de nueva centralidad orientadas, no sólo a incrementar los niveles de complejidad funcional, sino a proporcionar nuevos espacios referenciales y centros urbanos atractores y simbólicos, (c) la densificación selectiva e inserción de microcentralidades en la periferia de baja densidad, y (d) el reciclaje de áreas industriales en declive, favoreciendo la implantación de nuevos usos y actividades compatibles de amplio espectro (administrativas, terciarias, eco-productivas, investigación e, incluso, residenciales).

⁹ En fechas recientes ha entrado en vigor, en la Comunidad Balear, el Decreto Ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio. En su artículo 3, se refuerzan las medidas desclasificadoras del suelo

urbanizable normadas en la LUIB/2017, extendiéndolas al suelo urbano con urbanización no consolidada en el que concurren determinadas circunstancias reguladas en su artículo 2.



FIG. 4/ Actuación de renovación urbana en el vacío localizado al norte del Velódromo Palma Arena. Documento Borrador del Plan General de Palma.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

En conclusión, la reorientación estratégica de la ordenación urbanística reclamada en este apartado, debe asentarse en una nueva cultura de la planificación que coadyuve a proyectar una ciudad ambientalmente cualificada, funcionalmente diversa, homogéneamente equipada, socialmente cohesionada y metabólicamente eficiente asegurando, ante todo, la salvaguarda del interés colectivo. Ello implica la absoluta necesidad de incentivar un urbanismo transformacional basado en la reprogramación urbana, la redefinición del espacio público de la calle en claves de movilidad sostenible, la inversión de la poliédrica marginalidad de barrios vulnerables, la reutilización de espacios centrales obsoletos y la intensificación socio-funcional de las desnutridas periferias contemporáneas, sin olvidar –obviamente– la potenciación, desde su preservación y conservación, de las zonas preñadas de valor patrimonial. Este cambio de rumbo, permitirá el afloramiento de un planeamiento general guiado por nuevos impulsos que eviten la expansión urbana innecesaria apostando, principalmente, por la regeneración integral de la ciudad, por su crecimiento interno en sentido cualitativo y por la defensa activa de los factores esenciales de la vida urbana (CAMPOS VENUTTI, 1981).

4. Nuevas tendencias legislativas: la escisión entre Plan General Estructural y Plan de Ordenación Pormenorizada. Reflexiones para un debate disciplinar

La institucionalización de la figura del Plan General de Ordenación Urbana municipal (PGOU) tuvo lugar con la promulgación de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En la reforma de este texto aprobada el 2 de mayo de 1975, el PGOU terminó por configurarse como el “eslabón clave del sistema de planeamiento urbanístico” (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981: 256-257), responsable de enunciar una forma de gobernar la ciudad expresada en la elección de un determinado modelo territorial denotativo de sus grandes opciones de futuro (EZQUIAGA, 2011:241). Esta herramienta –subordinada, caso de existir, a la planificación territorial– debe establecer, por tanto, la ordenación urbanística de la totalidad del término municipal y organizar la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación de suelo previsibles a medio plazo. El escenario decisional de este

arquetipo de PGOU pivota sobre cinco aspectos básicos:

- a. Definir los elementos que sirven de soporte estructurante al modelo de ciudad; es decir, aquellos que expresan su condición singular, su forma general.
- b. Adoptar el nivel de resolución requerido para habilitar la edificación en el suelo urbano con urbanización consolidada, mediante el establecimiento de ordenanzas zonales¹⁰.
- c. Establecer las pautas de intervención tendentes a la recomposición, recualificación, transformación y conservación de determinados tejidos urbanos. Para las actuaciones de renovación, reforma, regeneración y/o rehabilitación ideadas optará, justificadamente, por diferir su ordenación detallada a la formulación de planeamiento derivado o por proceder a su establecimiento de forma directa. Al tiempo, podrá promover un nuevo tipo de intervención, que el actual marco legislativo estatal –artículo 7.1.b) del

TRLSRU/2015– define como “actuaciones de dotación”, cuyo objetivo es identificar parcelas a las que otorgar incrementos de aprovechamiento que deben ser compensados con mejoras dotacionales proporcionales a dicho aumento (Fig. 5).

- d. Determinar los criterios y las decisiones que avalan la estrategia de ampliación de la ciudad; es decir, la previsión de los nuevos crecimientos que, en base a las reflexiones expuestas anteriormente, sólo serán necesarios en aquellos supuestos donde las demandas tendenciales estimadas no puedan ser satisfechas en el suelo urbano.
- e. Ordenar el territorio que ha de quedar preservado del proceso urbanización, estableciendo las medidas necesarias para proteger sus valores ingénitos –naturales, ambientales, patrimoniales, culturales, productivos y paisajísticos– y definir una Infraestructura Verde garante de la conectividad ecológica y aprovisionadora de bienes y servicios ecosistémicos.



FIG. 5/ Actuaciones de Dotación en el polígono industrial Son Castelló con el objetivo de promover su refuncionalización. Documento Borrador del Plan General de Palma.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

¹⁰ Este instrumento, por contra a lo que pudiera parecer, presenta una potencial transformativo de gran interés para, por ejemplo, fomentar la diversidad funcional mediante el establecimiento de una regulación de usos incentivadora de la inserción de actividades de proximidad en los tejidos residenciales. También, puede ser empleado para fortalecer una política pública de vivienda social estimulando la materialización –a

voluntad del propietario del suelo– de vivienda protegida a través del consentimiento de mayores densidades netas de parcela –sin comportar incrementos de edificabilidad– en zonas de ordenanza de tipologías plurifamiliares, siempre que el aumento de viviendas resultante de este incremento se destine a esta tipología habitacional.

En los últimos tiempos, el devenir de la formulación de PGOUs se ha caracterizado por una preocupante problematización (BENABENT-FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, 2019) sustentada en la siguiente sintomatología carencial: (a) “deficiencias procedimentales”, que convendría minimizar mediante la agilización de los trámites aprobatorios; (b) “deficiencias documentales” que deben incitar una simplificación de su compleja voluminosidad; (c) “deficiencias instrumentales” propugnando, para su reversión, la armonización del marco regulatorio a la insólita situación creada por las patologías territoriales de la burbuja inmobiliaria y (d) “deficiencias conceptuales” impulsando un planeamiento menos rígido capaz de responder a coyunturas e imprevistos ajustándose, en cada momento, tanto a las capacidades de gestión de la administración local, como a los requerimientos de la iniciativa privada. No obstante, hay que advertir que esta línea de actuación corre el peligro de inhibir el control público sobre el modelo de ciudad, para que pueda “mudarse de piel” al rebufo de las cambiantes solicitudes del mercado inmobiliario (GÓRGOLAS, 2018: 50).

Con la pretensión de invertir estas disfuncionalidades, en fechas recientes –como ha quedado reseñado anteriormente– se han acometido importantes reformas del marco legal en materia de urbanismo y ordenación del territorio en determinadas Comunidades Autónomas. Uno de los grandes objetivos de estos novedosos textos legislativos es incrementar la eficacia aprobatoria del planeamiento municipal en un escenario procedimental condicionado por la irrupción de la Evaluación Ambiental Estratégica, mandatada por directivas europeas¹¹, cuya regulación se ha ido incorporando progresivamente a la legislación estatal y autonómica en materia medioambiental¹².

Para ello, en algunas de estas reformulaciones normativas, se ha procedido a escindir la ordenación urbanística municipal en dos niveles –la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada– expresados en instrumentos

de planificación diferenciados: el Plan General Estructural (PGE), de aprobación autonómica, y el Plan de Ordenación Pormenorizada (POP), de aprobación municipal, que sustituyen a la concepción integral y territorialmente omnicomprensiva del PGOU, explicitada en párrafos precedentes¹³. El rango de ordenación estructural se otorga a aquellas determinaciones que comportan decisiones de relevancia ambiental y territorial, mientras que la ordenación pormenorizada se subordina a la ordenación estructural y regula el uso detallado del suelo y la edificación, responsabilizándose, al tiempo, de definir actuaciones de dotación y/o de renovación urbana de tamaño reducido. De esta manera, el pronunciamiento de las administraciones sectoriales gestoras de los intereses territoriales afectados, se ha de producir sobre un documento más sintético –el PGE–, con un contenido más específico, lo que, además de contribuir a la clarificación competencial comentada, debe causar una importante reducción de sus tiempos de formulación y tramitación.

Sin embargo, esta duplicación documental podría desfavorecer la calidad del modelo de ciudad confeccionado, al quedar concebido desde la estricta identificación –diferenciada de los insumos proyectuales que lo nutren– de sus elementos estructuradores que, por propia definición, configuran una expresión abstracta de dicho arquetipo urbano (ver en FIG. 6 un ejemplo de modelo de ciudad concebido desde las determinaciones de la ordenación estructural reguladas en la LOTUP/2014). El esquematismo de la ordenación estructural, en palabras de Manuel de SOLÁ-MORALES (2009: 125), “ha creado un falso silogismo por el cual lo que es concreto depende siempre de lo que es grande y la cualidad parcial no existe sin la eficacia global”. Sin embargo, ¿cómo pueden avalarse, desde la inconcreción morfológica consustancial a la ordenación estructural, los atributos de la habitabilidad, la movilidad sostenible, la proximidad de funciones o la diversificación socio-funcional que han de distinguir un espacio urbano sostenible? ¿Cómo puede certificarse

¹¹ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

¹² La reacción tardía de algunas regiones –como la andaluza– en producir este acoplamiento ha provocado la anulación de un importante número de PGOUs de reciente aprobación, por parte de los Tribunales de Justicia. Es el caso, por ejemplo, de los PGOUs de Jaén, Marbella, El Puerto de Santa María o Chiclana de la Frontera. Al tiempo, se observa la paralización procedimental de PGOUs que se encuentran en una fase

avanzada de tramitación ante su, más que probable, anulación en el supuesto que adquieran vigencia.

¹³ Esta escisión documental aparece reflejada, expresamente, en las legislaciones de Valencia, Baleares, Canarias y Extremadura. También consta su contemplación en el Anteproyecto de Ley del Territorio de Cataluña y en el Proyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. No obstante, las leyes de Canarias (artículo 135) y Extremadura (artículo 49) otorgan al municipio la potestad de abordar conjuntamente la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada. Las nuevas legislaciones aragonesa, castellano leonesa, murciana, gallega y navarra mantienen, sustancialmente, el nivel de resolución del PGOU tradicional.

la coexistencia poliédrica –de usos, de actividades, de tipos de vivienda, de personas– que ha de caracterizar la ciudad? ¿Cómo va a garantizarse la conformación de un espacio público

dotado de la densidad espacio-visual necesaria para hacerse legible a los ciudadanos, para aportar hitos escénicos a una periferia urbana necesitada de referentes?

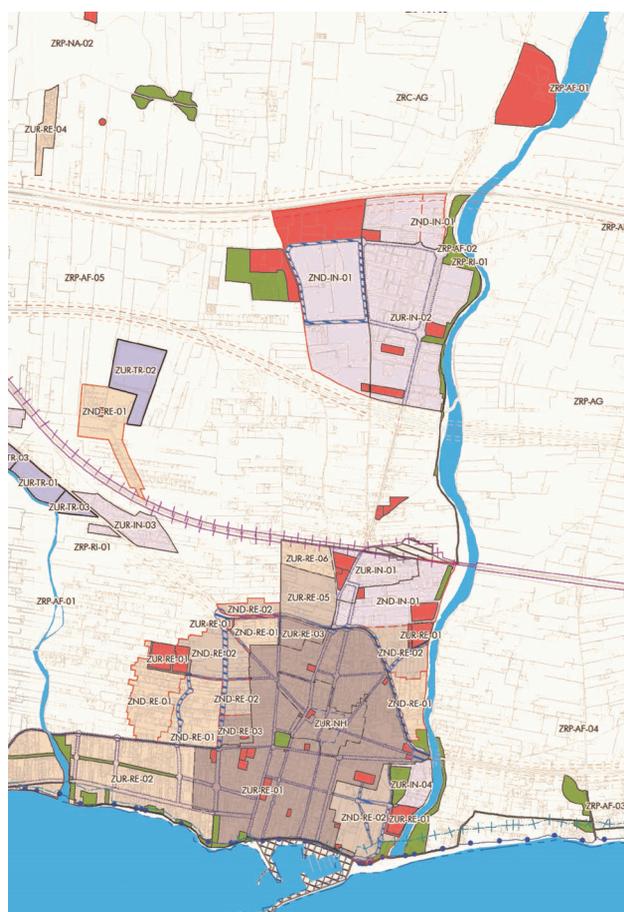


Fig. 6/ Plan General Estructural de Benicarló (Castellón): zonificación del suelo urbano (ZUR) y urbanizable (ZND) e identificación de sistemas generales.

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

Estos interrogantes transmiten ciertas reservas sobre el correcto acoplamiento entre la escisión documental diseñada y la oxigenación disciplinar reclamada al planeamiento general, para lidiar con la herencia territorial transmitida por el último ciclo alcista inmobiliario. Dos son las cuestiones que centran la incertidumbre causada:

a. En primer lugar, esta diferenciación documental despoja al PGE de la posibilidad de discernir, en su verdadera dimensión, la capacidad que ofrece la ciudad existente para solucionar las demandas y necesidades a satisfacer a corto y medio plazo. Efectivamente, el contenido sustantivo

exigible a la ordenación estructural en el suelo urbano se restringe, por un lado, a desagregar éste en zonas de ordenación urbanística distinguidas por su condición funcional y/o caracterización tipo-morfológica. Para cada una de ellas, el PGE debe proporcionar una definición paramétrica básica: densidad residencial y edificabilidad máximas, potencial techo poblacional de acogida, uso global, criterios tipológicos, estándares dotacionales existentes –en materia de zonas verdes y equipamientos– expresados en $m^2/vivienda$ o $m^2/habitante$. Por otro lado, respecto a las actuaciones de transformación urbanística, el PGE solamente definirá aquellos ámbitos cuya ordenación

pormenorizada quede remitida a la posterior formulación de planeamiento derivado¹⁴.

Sin embargo, en el suelo urbano –como ha quedado apuntado anteriormente– el nivel de resolución habitualmente adoptado por el planeamiento general tradicional, suele incorporar la ordenación detallada de una parte sustantiva de las intervenciones propuestas. Este nivel de concreción ordenadora, con carácter general, queda transferido a los Planes de Reforma Interior, sólo en el supuesto de operaciones de gran complejidad, a causa de: (a) la conflictividad social subyacente a la transformación pretendida: regeneración de áreas vulnerables o regularización de asentamientos del suelo no urbanizable, (b) la dificultad de gestión que deviene de una estructura de la propiedad muy atomizada, o (c) por presentar una localización estratégica que le otorga a la actuación una vocación estructurante¹⁵ que aconseja ajustar el tiempo de la ordenación detallada a la constatación de la existencia de financiación económica para impulsar la reforma propuesta.

Es decir, la renovación urbana de la ciudad consolidada opera a “dos velocidades” en virtud del alcance, relevancia, significación o complejidad de las actuaciones ideadas. Efectivamente, en un grupo se encuentran operaciones de impacto local, habitualmente de pequeña escala –unidades de actuación y/o actuaciones de dotación– que, con el objetivo de fomentar la mejora del entorno urbano (continuidades de viario, nuevas dotaciones de proximidad, generación de centralidades locales, densificaciones selectivas, etc.), se integran pacíficamente en las zonas de ordenación urbanística en la que se enclavan. Otro grupo, se corresponde con actuaciones de condición estratégica, rango estructurante y/o problemática gestión cuya ordenación pormenorizada conviene diferir.

Pues bien, en base a esta caracterización dual, cabe concluir que las usuales intervenciones quirúrgicas, de acupuntura urbana, configuradoras de microcentralidades locales, difícilmente van a quedar desveladas en el PGE. Además, existe un cúmulo de escenarios urbanos de reciente configuración, anexados al frenesí urbanizador e inmobiliario de años atrás, en los que tampoco va a ser factible –desde una ideación exclusiva y diferenciada de las determinaciones

estructurales– experimentar estrategias de ordenación regenerativas que atemperen su congénita condición patológica. Me refiero a dos epifenómenos característicos de este legado (FIG. 7): (a) el ingente volumen de urbanizaciones periféricas de baja densidad necesitadas de actuaciones de densificación selectiva y diversidad funcional, al objeto de promover una textura diversa de dotaciones, servicios de proximidad y tipos de vivienda, y (b) el suelo urbanizado no edificado, inconcluso, que tapiza los confines de nuestras ciudades transmitiendo una sensación de devastación y abandono que urge revertir (GÓRGOLAS, 2020: 136). Este espacio, al estar ya urbanizado y parcialmente construido, resulta especialmente adecuado para idear “actuaciones de dotación” que transfieran el aprovechamiento inmaterializado de determinadas parcelas vacantes hacia otras, permitiendo combinar la desurbanización de algunos suelos con la creación de una red de pequeñas centralidades correctamente distribuidas en este tejido suburbano. Sin embargo, esta tipología de actuaciones, vitales para cualificar el afloramiento bulímico de esta “periferia nonata”, no forma parte del contenido sustantivo de la ordenación estructural.

En consecuencia, cabe inferir que, ante las limitaciones que acusa el PGE para tasar la oferta total a satisfacer –en materia de nueva vivienda, equipamientos y servicios de proximidad– mediante actuaciones de renovación urbana y/o de dotación, se podría estar incitando a sobredimensionar la clasificación del suelo urbanizable esgrimiendo el pretexto de su inevitable contemplación para acomodar aquellas demandas que no hayan quedado atendidas en el suelo urbano. Y ello, camina en sentido opuesto a las directrices de ordenación urbanística de perfil transformacional destiladas de las reflexiones institucionales y la codificación legal expuestas en apartados anteriores, toda vez que la evaluación integral de la potencialidad regenerativa de la fábrica urbana quedará pospuesta a la formulación del POP y, por consiguiente, la contracción en el consumo de suelo rural, debido a dicha postergación, no va a resultar todo lo eficaz que sería deseable.

Ante esta constatación, cabría interrogarse sobre la conveniencia de invertir la hoja de ruta perfilada en estas reformas legislativas, priorizando la formulación previa de un Plan de Ordenación

¹⁴ A título de ejemplo, el artículo 29 de la LOTUP/2019 de la Comunidad Valenciana, en su apartado 1, regula que el Plan General Estructural delimitará en el suelo urbanizable y, en su caso, en el suelo urbano, ámbitos de planificación urbanística para su posterior desarrollo pormenorizado. Para el caso del suelo urbano, estos ámbitos conciernen a operaciones de renovación urbana cuya ordenación detallada debe ser abordada

por Planes de Reforma Interior (apartado 1.b) del artículo 29).

¹⁵ Entre este tipo se actuaciones se encuentran, entre otras, la reordenación de frentes portuarios, la reprogramación de grandes contenedores públicos –cuarteles, por ejemplo–, la erradicación de industrias obsoletas con una elevada renta de emplazamiento o la integración urbana de infraestructuras ferroviarias.



Fig. 7/ Periferia sur de Alcalá de Guadaíra, municipio enclavado en el Área Metropolitana de Sevilla. Puede observarse la presencia de los dos epifenómenos reseñados en el texto.

Fuente: Google Earth.

–pormenorizada y estructural– del Suelo Urbano y el Suelo Rústico para, una vez evaluada la oferta total a satisfacer en la propia ciudad y definido el sistema de protección territorial, proceder a diseñar la ordenación estructural de las nuevas extensiones, caso de resultar necesarias.

b. En segundo lugar, conviene advertir del riesgo al que puede conducir anteponer la elaboración de un “planeamiento exclusivamente estructural”, susceptible de transfigurarse en un ejercicio de vacuas zonificaciones, de asignación de aprovechamientos, de delimitación de áreas de reparto y demás formulaciones cuantitativas de indudable operatividad jurídico-normativa, pero dudosa calidad proyectual. Vista la banalidad del urbanismo que ha inundado nuestras ciudades en las últimas décadas, no parece que el POP –concebido con posterioridad a la ordenación estructural y tutelado, además, por unos municipios que, en no pocos casos, se han revelado cómplices de los intereses de la iniciativa privada– vaya a acudir al rescate de la “precariedad proyectual” anunciada por la prevalencia de la abstracción modelística ingé-nita al PGE.

Decía el profesor Manuel de Solá-Morales que el planeamiento urbano contemporáneo se ha caracterizado por la simbiosis parasitaria entre el “urbanismo burocrático” –presidido por el marco jurídico-administrativo que actúa como un corsé que constriñe la capacidad de experimentar nuevos rumbos en el proyecto de la

ciudad– y el “urbanismo tecnocrático”; es decir, el centrado en lo cuantitativo y que, en realidad, no hace más que enmascarar la aplicación de recetas proyectuales banales que devienen la esterilidad cultural del producto urbano resultante. Precisamente, la nueva concepción del PGE regulada en estas reformas legislativas, puede ocasionar que se acentúe, en exceso, la “dimensión burocrático-tecnocrática” del planeamiento al reducir su contenido sustantivo al establecimiento estricto de determinaciones estructurales básicas: clasificación y categorización del suelo, sistemas generales, zonificación territorial, delimitación y definición paramétrica de actuaciones (áreas y/o sectores) cuya ordenación pormenorizada se demora a la formulación de planeamiento derivado, ordenación del suelo no urbanizable protegido, etc.

Para apaciguar esta presumible acentuación, la ordenación estructural debería aflorar de una estrategia de intermediación –retroalimentada– entre la escala global definitoria de las bases sustantivas del modelo de ciudad y el ensayo proyectual-morfológico de las diferentes actuaciones de transformación urbanística identificadas en el PGE –tanto de renovación urbana como de nueva urbanización– de la que emergen los elementos ensambladores, estructuradores de aquel (SOLÁ-MORALES & PARCERISA, 1987). Así, se garantizaría la correcta integración de cada nuevo fragmento urbano en la estructura general diseñada. Esta táctica operacional

permitirá, al tiempo, inducir –desde el sustento justificativo proporcionado por esta experimentación proyectual– los parámetros cuantitativos de dichas actuaciones (densidades, edificabilidades, usos pormenorizados, reservas dotacionales, etc.).

Se trataría, con ello, de concebir el PGE “como *mediación*, como instrumento limitado e interpuesto entre la ciudad y la arquitectura” (QUERO, 1986: 257), reivindicando

“los interesantes ejercicios de configuración tentativa de los nuevos desarrollos y de las principales operaciones de transformación, el “descubrimiento” de las fichas de directrices y determinaciones vinculantes o indicativas para los futuros planes de desarrollo y la recuperación de los planos de imagen global sobre la previsible forma futura de la ciudad que caracterizaron la generación de planes de la década de los 80 del siglo pasado” (LÓPEZ DE LUCIO, 2005: 74).

5. Epílogo. La diferenciación documental entre ordenación estructural y ordenación pormenorizada: ¿evolución resiliente o retrotransformación?

La reflexión expuesta en este artículo ha permitido visualizar la nociva situación causada por el “tsunami urbanizador” de la última burbuja inmobiliaria, legándonos un sistema de ciudades que adolece de los atributos que han de perfilar el rostro de la sostenibilidad definitorio de las políticas públicas a desplegar. Al tiempo, las expectativas desarrollistas consignadas en el planeamiento municipal vigente alertan sobre la posibilidad de prolongar este proceso consuntivo de territorio. Frente a este escenario tendencial insostenible, la posición colegida de las atalayas disciplinar e institucional no admite equívocos: es perentorio revertir esta sintomatología patológica, para lo cual, se precisa implementar estrategias de ordenación que promuevan la configuración de modelos urbano-territoriales habitables, socialmente cohesivos, policéntricos, multifuncionales y ambientalmente cualificados. Y ello implica, indefectiblemente, indagar las oportunidades que ofrece el reciclaje, renovación, transformación, regeneración y rehabilitación de la ciudad existente y, al tiempo, atemperar el crecimiento urbanístico expectante restituyendo a su condición rural original todo aquel suelo urbanizable que atienda a intenciones claramente especulativas. Urge, por consiguiente, corregir la falla metodológica advertida en el planeamiento urbanístico de última

generación. Sin embargo, las innovaciones legislativas señaladas en este texto no parecen augurar una reparación consecuente, imaginativa y acertada de esta preocupante anomalía, al denotar una fundamentación amparada en una simple táctica administrativa aclaratoria de la competencia aprobatoria del nuevo instrumental de planificación urbanística diseñado, con el ánimo de que, al tiempo, se agilicen los procedimientos sometidos a fiscalización ambiental.

Ante las argumentaciones expuestas en las páginas precedentes, cabe concluir que el PGE resultante de estas nuevas disposiciones legales podría asemejarse en exceso al de los años 60 del siglo XX, el proveniente de la aplicación de la Ley del Suelo del 56, que se distinguió por intentar predecir el futuro de la ciudad mediante esquemas gráficos abstractos, despreocupándose de la espacialidad urbana subyacente a sus determinaciones paramétricas y cuantitativas. Un planeamiento que ocasionó la “colonización contable del territorio” (QUERO, 1986: 256); es decir, su degradante homogeneización zonificada a partir de juegos aritméticos. Para replicar esta retrotransformación, debería promocionarse una vía alternativa –que Solá-Morales denominó el “urbanismo carismático”– estimuladora de una “dimensión proyectual-morfológica” de la ordenación urbanística municipal que enfatice la calidad del modelo urbano-territorial a proponer, sustentado en explorar la oferta potencial discernible en la ciudad existente, al objeto de minimizar –o incluso impedir, según el caso– nuevas colonizaciones en el suelo rural.

6. Bibliografía

- BENABENT-FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2019): “La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo”, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(201): 451-466.
- CAMPOS VENUTTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506083.pdf>.
- (2010): *Declaración de Toledo. Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/regeneracion_urbana/es_def/adjuntos/201006_toledo_declaration_es.pdf.
- (2011): *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Dirección General de Política Territorial.

- CONSELL DE MALLORCA (2004): "Plan Territorial Insular de Mallorca". *Boletín Oficial de las Islas Baleares*, de 31 de diciembre, 188 EXT.
- EZQUIAGA, J. M. (2011): "El planeamiento municipal", en: Moya, L. (Coord.), *La práctica del urbanismo*. Madrid: Editorial Síntesis.
- FERNÁNDEZ, R. (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus Editorial.
- FOLCH, R. (2010): "De la matriz biofísica al espacio socioambiental: el territorio del siglo XXI", en: *Crisis y Territorio. Aportaciones y Conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT: 105-106.
- GAJA, F. (2009): "Urbanismo sostenible, urbanismo estacionario. Ideas para la transición", en: *Revista Digital Universitaria*, vol. 10, N° 7. Coordinación de Publicaciones Digitales. DGSCA-UNAM. [en línea: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art41/int41.htm>]
- (2016): "Al salir del túnel. Superar el modelo hiperconstructor", en Brandis, D.; Del Río, I. y Morales, G. (Coords.), *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*. Madrid: Biblioteca Nueva: 49-62.
- GALBRAITH, J. K. (1991): *Breve Historia de la euforia financiera*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & PAREJO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, Civitas.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2017): *Anteproyecto de la Ley de Territorio. Documento comprensivo*. Departamento de Territorio y Sostenibilidad.
- GENERALITAT VALENCIANA (2011): "Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana". *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana*, de 19 de enero, 6441.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2008): *Expansión descontrolada en Europa. Un desafío olvidado*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Madrid: Ministerio de Vivienda.
- (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Ministerio de Fomento.
- (2012): *Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local en la era de la información*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- (2013): *Áreas Urbanas + 50. Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas 2012*. Madrid, Ministerio de Fomento. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.
- (2015): *Sectores Residenciales en España 2014*. Madrid, Ministerio de Fomento. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.
- (2018): *Proyección de hogares 2018. Nota de Prensa*. Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- (2019): *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid, Ministerio de Fomento.
- GOBIERNO VASCO (2005): *Manual para la redacción de planeamiento urbanístico con criterios de sostenibilidad*. Bilbao, IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental
- GÓRGOLAS, P. (2018): "Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la Comunidad Andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual?". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n° 319, 43-83.
- (2019): *Dos décadas de Urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción* (Vol. 36). Sevilla, Editorial de la Universidad de Sevilla. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- (2020): *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia*. Valencia: Tirant Humanidades. Crónica/ Geografía.
- HENRY, G. (2007): "Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad", en INDOVINA, F. (Coord.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Colección Estudios. Serie Territorio, 1: 203-228.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): "Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación". *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 29 de diciembre, 250.
- LOBATO-BECERRA, J. A. (2020): Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano, en *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 52(204):197-210
- LÓPEZ, I. & RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2005): "Entrevista". en: *Revista Papers* n° 43. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitano: 73-76.
- MÉNDEZ, R. (2019): *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia. Colección: Desarrollo Territorial 21.
- NEL-Lo (2012a): "Herencias territoriales, exploraciones geográficas y designios políticos", en Schulz-Dornburg, J. (Coord.), *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 23-69.
- (2002b): *Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades. Colección Crónica.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, OSE (2016): *URB 16. 25 años urbanizando España*. Madrid: Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- PUNTI, J. (2012): "Arqueología del futuro", en Schulz-Dornburg, J (Coord.), *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 117-119.
- QUERO, D. (1986): "Efectos del crecimiento urbano en la forma de la ciudad", en: *Estudios sobre Espacios Urbanos*. Madrid: IEAL, Ministerio de Obras Públicas: 255-259.
- RULLÁN, O. (2010): "Las políticas territoriales en las Islas Baleares", en: *Cuadernos Geográficos*, n° 43: 403-418.

- SOLÁ-MORALES, M. (2009): "Un campo de cosas urbanas", en *Un urbanismo docente*. Universidad de País Vasco
- & PARCERISA, J. (1987): "El Urbanismo Urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas", en: *Estudios Territoriales* nº 24: 33-51.
- VINUESA, J. (2013): *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.
- materia de Urbanismo de la Comunidad de Castilla y León.
- LOTUP/2014: Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.
- LOTUS/2014: Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.
- LSENP/2017: Ley del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
- LUIB/2017: Ley de Urbanismo de las Islas Baleares.
- PGE: Plan General Estructural.
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.
- POP: Plan de Ordenación Pormenorizada.
- POTA: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- PTI: Plan Territorial Insular.
- RUI: Regeneración Urbana Integral.
- TRLFOTU/2016: Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad de Navarra.
- TRLSRU/2015: Texto Refundido de la Ley Estatal del Suelo y Renovación Urbana.

7. Listado de signos y abreviaturas

- DOT: Directrices de Ordenación Territorial de Baleares.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- LMRUSU/2014: Ley de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en