

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 585-590

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.1>

CC BY-NC-ND



## Presentación

### El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro

#### *Urban Planning in Spain: crisis and future challenges*

Desde su fundación la revista Ciudad y Territorio ha constituido un espacio privilegiado para promover y dar cuenta del largo, y en ocasiones doloroso, proceso de emergencia y consolidación de una cultura urbanística en España. Esta tarea fue emprendida desde una actitud abierta, dando acogida tanto a las experiencias más interesantes desarrolladas fuera de nuestras fronteras, como a los focos de innovación en el pensamiento y la práctica urbanística surgidos en España. Convirtiéndose de esta forma, en poco tiempo, en herramienta indispensable para la formación de varias generaciones de urbanistas.

Recordemos, cómo en el segundo número de la revista publicado en 1969, Manuel Sola-Morales ya identificaba la deficiencia en los recursos humanos cualificados dedicados al urbanismo como uno de los más graves estrangulamientos que impedirían una orientación favorable de nuestras ciudades o como Mario Gaviria diseccionaba el potencial y riesgos del entonces emergente urbanismo del ocio para nuestro país. A través de números como los dedicados a la experiencia de las *New Towns* en Europa en 1974 se ampliaba el campo de visión del urbanismo español, todavía muy absorto en los esfuerzos de aprendizaje, aplicación y primera revisión de la Ley del Suelo de 1956. En los números monográficos dedicados a las nuevas dimensiones del urbanismo en Madrid o Cataluña publicados en 1976 y 1977 –en plena Transición Política del país– además de aportarse un valioso testimonio sobre el estado del arte en materia de ordenación territorial y metropolitana, se apuntaban cuestiones ahora tan sensibles como la gestión de los recursos naturales o la integridad de los frentes costeros.

Pero es, quizás, en el ámbito de la reflexión sobre las complejas relaciones entre la teoría urbanística, el planeamiento urbano y territorial, el marco legal en que este se desenvuelve y las consecuencias prácticas en la gestión y construcción de territorios y ciudades, donde Ciudad y Territorio y más tarde Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales constituyen un documento de valor irremplazable.

Por ceñirnos a la etapa más reciente no pueden dejar de mencionarse los números dedicados en 1984 al apasionado debate profesional entre el Plan o Proyecto Urbano, importado a nuestro país desde Italia en los años 80 del pasado siglo y las experiencias alternativas de los primeros años de gestión urbanística de los Ayuntamientos democráticos en Madrid y Barcelona. La propuesta en 1993 de “Nuevos horizontes en el urbanismo” suscitaba la necesidad de un salto de escala al ámbito territorial tras la fecunda experiencia del planeamiento municipal de los 80.

La recepción de las recomendaciones de Avance Normativo y políticas de suelo propuestas por la *Comisión de Expertos sobre Urbanismo* en 1995 fue ocasión de recoger la encendida controversia política entre regulación y liberalización del suelo que atravesó nuestro país, y las principales economías occidentales, hasta la crisis de 2008. En otros casos la revista desempeñó el papel de instrumento cualificado de información experta. Los números monográficos dedicados a las innovaciones en la legislación estatal introducidas por la ley 8/2007 del suelo y 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas aportaron un cuidado disección de los motivos aspiraciones y contenidos de las iniciativas. Aun cuando la cercanía a la redacción y entrada en vigor de la renovación legislativa impidiera realizar una evaluación crítica de su efectividad, recepción en la legislación de las Comunidades Autónomas o de las consecuencias derivadas de su implementación.



Fig. 1 / Portadas de algunos números de la revista CyTET dedicados al planeamiento urbanístico

Fuente: Archivo de CyTET

Ahora, transcurrida una década de vigencia y aplicación del nuevo marco legal es posible realizar ese balance y es conveniente realizarlo desde muchos puntos de vista, pero muy específicamente desde la perspectiva de una de las dimensiones clave del marco legal: el *planeamiento urbanístico*. El presente número monográfico de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales pretende aportar a la sociedad española y a la comunidad de servidores públicos, académicos y profesionales del urbanismo, una contribución reflexiva y crítica, pero con vocación proactiva, en torno a la urgente necesidad de reconsiderar de nuevo las bases teóricas y legales del planeamiento en España.

La percepción de que el urbanismo, y en particular el planeamiento, atraviesa una grave crisis no es nueva. El cuestionamiento de la capacidad y utilidad social del planeamiento urbanístico es un proceso que con diversas modulaciones y desde hace décadas afecta al conjunto las sociedades occidentales de tradición urbanística más desarrollada. Desde las páginas de la Revista su primer director, Fernando de Terán, dedicó una particular atención a identificar sus orígenes y naturaleza. Para ello con gran agudeza intelectual deslindó las consecuencias de la quiebra de los fundamentos teóricos sobre

los que se sustentaba la disciplina urbanística y la práctica del planeamiento y el debate político sobre el papel de los poderes públicos en la regulación de la actividad económica en el contexto de las democracias liberales.

Esta distinción era importante, ya que es todavía frecuente encontrar consideraciones críticas sobre la imposibilidad y/o inutilidad del planeamiento que se deslizan con la mayor desenvoltura del plano epistemológico al pragmático o político. Fernando de Terán atribuía la crisis la crisis del planeamiento convencional surgida en los años 60 y 70 en la crisis de los fundamentos teóricos del urbanismo científico. “*Si las esperanzas estaban puestas en obtener para el planeamiento las garantías que le iba a proporcionar el método científico (...) no es casual que la crisis se produzca cuando esas mismas ciencias hacen balance autocrítico y someten a revisión sus planeamientos*”. Pero su diagnóstico de la situación actual, expuesto en este monográfico, es significativamente distinto: la actividad urbanística se está desarrollando cada vez más al margen de la *maquinaria* de la regulación legal y el planeamiento. Al plan holístico se opone hoy un modo de producción de ciudad caracterizado por la intervención *sectorial* y la transformación urbana *fragmentaria*.



FIG. 2 / Algunos artículos publicados en CyTET sobre el planeamiento urbano en España

Fuente: Archivo de CyTET

El conjunto de los artículos que componen este número monográfico comparte una percepción muy crítica del desencuentro cada vez más profundo entre las necesidades de la construcción contemporánea de la ciudad y del territorio y la capacidad de los formatos de planeamiento disponibles en España para responder de manera solvente a esta tarea. Estas críticas se expresan con una unanimidad y radicalidad poco frecuente en las monografías históricas de la Revista a las que anteriormente hemos hecho referencia y gravitan en términos generales en torno a tres grandes cuestiones:

- 1) Crisis de los instrumentos de planeamiento. La inquietud generada en el conjunto de la sociedad civil por el crecimiento exponencial de la litigiosidad en el ámbito urbanístico y la alarmante proliferación de sentencias anulatorias de figuras urbanísticas, especialmente en la esfera del planeamiento municipal se entiende como síntoma de una patología más profunda que afecta a las bases jurídico-técnicas sobre las que se sustenta el planeamiento.
- 2) Crisis de confianza. El plan no es entendido desde los Ayuntamientos como el vehículo operativo de expresión y consecución de las aspiraciones y metas del municipio, sino como una garantía de reserva de valor para los propietarios de suelo. Concepto diametralmente opuesto al que inspiró la fundación de nuestro sistema de planeamiento. La burocratización y juridicalización del planeamiento municipal ha motivado que los municipios vuelvan la mirada a la intervención sectorial o el proyecto fragmentario, al margen de una idea articulada de ciudad. Sin embargo, en los últimos tiempos la visión holística se ha recuperado a través de formatos alternativos tales como las

Agendas Urbanas o los planes estratégicos, con las limitaciones de que estas nuevas herramientas carecen por el momento de las garantías de procedimiento y capacidad regulatoria del planeamiento convencional.

- 3) Obsolescencia de los contenidos del planeamiento convencional. El planeamiento, concebido históricamente como herramienta para asegurar el crecimiento ordenado mediante la secuencia canónica de ordenación del suelo, urbanización y edificación, debe reinventarse para afrontar las nuevas realidades determinadas por la crisis climática y los crecientes desequilibrios ambientales, territoriales y sociales. El territorio post-metropolitano supone un extraordinario incremento de la diversidad y la complejidad funcional que demanda nuevas formas de gobernanza y nuevas herramientas de organización.

Sin embargo, hay también otro común denominador del conjunto de los artículos reunidos en la monografía: la voluntad de salvar los fundamentos clave que dieron origen históricamente al planeamiento a través de la reforma sustancial de sus contenidos e instrumental jurídico-técnico. Los autores no se conforman con exponer un incisivo diagnóstico de la situación, sino que sobre este diagnóstico sustentan visiones alternativas para la mejora del planeamiento actual.

Este cambio de paradigma opera desde cuatro líneas de trabajo en última instancia convergentes: la reinención ontológica del sistema, la renovación de sus fundamentos jurídico-administrativos, la creación de nuevas herramientas y temáticas para vehicular su vocación estratégica y el potencial innovador que desde sus orígenes ha tenido la práctica del planeamiento para ampliar la consciencia de la sociedad civil.

El monográfico se articula en seis bloques o secciones, además de la sección de Documentación, donde se presenta un diagnóstico sobre el estado actual del planeamiento urbanístico en España, que en realidad podría servir de introducción a la temática planteada en el número. En el primero de los bloques, bajo el epígrafe **La oportunidad de una reflexión transversal sobre el papel del planeamiento urbano en el momento actual**, se incluyen tres artículos que recogen, desde una perspectiva histórica y de análisis general del marco de referencia, las diversas aproximaciones que han impregnado la disciplina del planeamiento urbano y territorial en las últimas décadas.

Fernando DE TERÁN en **El planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica** recupera la ponencia inaugural del VI Congreso de ISUF: Forma Urbana y Resiliencia, celebrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid el 29 y 30 de septiembre de 2022, para señalar la incapacidad de la disciplina urbanística para dar una respuesta adecuada y suficiente a una realidad urbana, consecuencia de un proceso histórico especialmente complejo desde la segunda mitad del siglo pasado; y atender a las preocupaciones actuales relacionadas con la insostenibilidad y la vulnerabilidad, destacando –desde una siempre lúcida aproximación histórica–, los importantes vaivenes de credibilidad y legitimidad de la propia disciplina del urbanismo y la siempre compleja relación entre el planeamiento y forma urbana.

En **La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano**, José M<sup>a</sup> EZQUIAGA analiza los fundamentos epistemológicos de lo que denomina profunda crisis de legitimidad del planeamiento urbanístico que afecta a sus dimensiones técnica, jurídica y social y que es, en parte, consecuencia del singular vínculo entre el plan como herramienta técnica de gobierno del territorio y como instrumento de regulación del estatuto de la propiedad del suelo. Concluye proponiendo un modelo alternativo de plan municipal, desde una concepción más estratégica, como herramienta de gobernanza espacial y diálogo entre la sociedad civil y los poderes públicos.

Para finalizar este primer bloque, Agustín HERNÁNDEZ e Isabel GONZÁLEZ, en el artículo titulado **En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social**, realizan un alegato en favor del planeamiento como un instrumento válido de planificación espacial que visibilice un proyecto colectivo de transformación social. Para ello, será necesario incorporar un marco referencia que busque dar respuesta a los retos urbanos actuales, sean nuevos o heredados, sin renunciar al extraordinario bagaje de conocimiento y experiencia de la aproximación disciplinar propia, construida con

las aportaciones de muchos profesionales y desde la extensa experiencia real e histórica del planeamiento municipal en nuestro país.

En un segundo bloque se han agrupado los artículos que ofrecen una aproximación jurídica tanto por el perfil de sus autores como por la perspectiva desde la que abordan la situación del planeamiento en la actualidad, bajo el epígrafe **Crisis y renovación del marco jurídico-administrativo del planeamiento urbano**. En esta sección se han incluido cinco artículos.

Ángela DE LA CRUZ, en **Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español** realiza un repaso por aquellos aspectos que, desde su opinión, necesitan de una profunda reforma para contribuir, desde el planeamiento y el urbanismo, a la triple dimensión de la sostenibilidad (económica, social y medioambiental). Señala como principal debilidad la obsolescencia del modelo y la falta de visión estratégica para solucionar los retos presentes y futuros, que se manifiesta en una prolija y confusa normativa urbanística y sectorial, una compleja tramitación de los instrumentos y una inexistente participación ciudadana real.

Por su parte, Marcos VAQUER aborda, en el artículo **Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja**, las relaciones entre los planes de ordenación del territorio y los de ordenación urbanística como instrumentos para el buen gobierno del territorio, insistiendo en la necesidad de coordinación y concertación entre ellos. Destaca, además, los problemas que ocasiona el déficit y las carencias del planeamiento territorial que, en una lógica secuencia temporal y escalar, permitiría acotar la discrecionalidad del planeamiento urbanístico y afrontar con eficacia algunos grandes retos territoriales de la actualidad, aportando seguridad jurídica sin menoscabar la autonomía local.

En un tercer artículo, **El derecho urbanístico español a través de la pandemia: crónica de la producción normativa de 2018 a 2022**, el autor Ángel MARINERO, realiza una panorámica general sobre la evolución del derecho urbanístico español en el último lustro, con especial interés en las reformas legislativas que se han producido a raíz de los últimos acontecimientos de carácter global y disruptivo (pandemia, guerra de Ucrania, emergencia climática y crisis de recursos) destacando algunos ejemplos y tendencias interesantes.

Los dos últimos artículos del bloque se centran en aspectos relacionados con la seguridad jurídica del planeamiento y el intenso debate doctrinal surgido ante la multitud de sentencias judiciales anulatorias del planeamiento municipal. Así Rafael FERNÁNDEZ desde la experiencia como magistrado del Tribunal Supremo, reflexiona sobre la crisis jurídica del instrumento

esencial del planeamiento urbanístico en **La nulidad del planeamiento urbano: una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo** entendiendo que, al ser considerado el plan general como una norma reglamentaria, la ilegalidad de la citada norma reglamentaria lleva inevitablemente a la nulidad de pleno derecho. El autor sustenta el argumento en un análisis de casos y sentencias y realiza un recorrido sobre las causas más frecuentes de nulidad del planeamiento.

Por su parte, Ángel MENÉNDEZ en **Propuestas para reforzar la seguridad jurídica de los planes de ordenación** plantea cómo las múltiples sentencias judiciales anulatorias de planes de ordenación dictadas en los últimos años han suscitado un vivo debate doctrinal sobre la configuración y el contenido de los planes, su naturaleza jurídica y la doctrina de la nulidad radical de las disposiciones. Entre sus consecuencias, destaca la imposibilidad de subsanar los vicios formales, la nulidad en cascada de los planes de desarrollo y los actos de ejecución, y la reviscencia automática del plan anterior al anulado. Finalmente, el autor termina remarcando los aspectos claves para una propuesta de reforma cuyo objetivo sea el refuerzo de la seguridad jurídica del planeamiento.

El tercer bloque del monográfico, **La necesidad de renovación disciplinar del planeamiento urbano**, incluye dos artículos críticos con el modelo actual de planeamiento desde la perspectiva urbanística. En el primero, **El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística**, Juan Luis DE LAS RIVAS describe de forma rotunda los factores que considera enemigos del actual sistema de planeamiento y que condicionan, a su juicio, la necesaria renovación de la actividad urbanística relacionados con el marco de actuación en el que hoy trabaja el planeamiento urbano, que impone rigideces como consecuencia de un régimen de suelo muy singular y de su carácter reglamentario. Postula la necesidad de recuperar las dimensiones territorial y estratégica, en un proceso de consolidación de derechos asociado a criterios de calidad y a su implementación en la realidad.

Sebastià JORNET, en **La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial**, evidencia los síntomas de fatiga y envejecimiento del planeamiento que se han ido manifestando en los últimos años con rotundidad como consecuencia los profundos cambios a los que hemos asistido con el nuevo siglo. Ante esto, promueve una renovada y necesaria actualización de los pilares básicos que han sustentado el instrumental y el contenido de las herramientas principales del urbanismo español hasta este momento.

En un cuarto bloque se agrupan otros dos artículos bajo el epígrafe de **La problemática del urbanismo en los pequeños municipios**

cuyos autores centran su reflexión en la falta de adecuación del modelo de planeamiento urbanístico a la realidad de los municipios pequeños.

En **El urbanismo olvidado de la España Vacía: doce problemas en el planeamiento urbanístico de los pequeños municipios rurales ilustrados mediante ejemplos**, Eduardo DE SANTIAGO, realiza una análisis general sobre la penosa situación del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios, donde se constata la ausencia de instrumentos en muchos de ellos y la obsolescencia de los existentes en otros, así como las deficiencias en la concepción de las figuras en la normativa urbanística autonómica. Presenta doce problemas urbanísticos característicos estos municipios, ilustrados a través de distintos ejemplos representativos. Para concluir con una breve reflexión apuntando algunas claves para un debate propositivo que permita mejorar esta situación y superar los problemas presentados.

Víctor GARCÍA, desde su experiencia profesional en la Comunidad Valenciana realiza una reflexión en **Las dificultades del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios desde la experiencia en la Comunidad Valenciana** sobre el histórico desencuentro entre la legislación urbanística y el planeamiento y las necesidades de ordenación y gestión urbanística de los pequeños municipios en el contexto territorial valenciano. Describe, por otro lado, las medidas que, en los últimos años, la Administración Autonómica ha implementado con el objetivo de agilizar de las tramitaciones, entre las que destacan algunas modificaciones legislativas y nuevas herramientas de digitalización aplicadas al urbanismo.

El bloque 5 se ha reservado para lo que se han denominado **Nuevas herramientas para pensar y gobernar la ciudad y el territorio**. En un primer artículo Sonia HERNÁNDEZ sobre la Agenda Urbana Española (AUE), **Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI**, recalca la imprescindible aportación estratégica y transversal que la Agenda Urbana y su instrumento de implementación, los Planes de Acción, pueden suponer para orientar las políticas públicas y el planeamiento, especialmente en su papel de instrumentos de coordinación y gobernanza.

Por otro lado, Iván RODRÍGUEZ, Lucas ÁLVAREZ y Ana Díez, en **Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos**, abogan por la necesaria relación entre las herramientas básicas de rehabilitación y regeneración urbanas, que son, para los autores, el planeamiento urbanístico y las políticas de rehabilitación y regeneración urbana de carácter sectorial, tratando de identificar confluencias y divergencias, con el objetivo de potenciar las virtudes de cada una de ellas.

Como último artículo de esta sección, se incluye **Los planes de ordenación urbana y territorial desde la lógica de sistemas alimentarios sostenibles**, donde sus autores, Marián Simón, Nerea Morán, Annalisa Giocoli y Alberto Matarán, plantean la necesidad de sistematizar el conocimiento sobre las experiencias innovadoras sobre sistemas alimentarios sostenibles para implementar estas estrategias en los instrumentos de ordenación. Presentan como ejemplos significativos el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona y el Plan de Biodistritos en Andalucía. De estos planes se extraen lecciones críticas que permitirían hacer operativas las recomendaciones de reorganización espacial adaptada a las especificidades de los sistemas agroecológicos.

Un último bloque del monográfico está dedicado a los estudios de casos en las diferentes escalas de intervención, desde la ordenación del territorio hasta el planeamiento urbanístico. Se traen aquí siete ejemplos reconocidos donde se destacan los diferentes aspectos innovadores de cada propuesta.

En el primero de ellos, Sonia PUENTE, trae a colación el caso asturiano en **Cómo enfrentarse al reto de hacer una ley del territorio: el caso del Principado de Asturias, Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA)**. El Principado se encuentra inmerso en lo que la autora denomina una revisión estructural para redactar una ley de quinta generación, que busca descomponer el complejo sistema de planificación vigente. Destaca aspectos innovadores relacionados con la definición de mecanismos precisos para la intervención sobre lo ya construido (“taxonomía del reciclaje”) y el ambicioso proceso de participación ciudadana.

Desde la realidad del contexto del País Vasco, Jesús María ERQUICIA escribe **La ordenación del territorio en el País Vasco: marco y ayuda para el Planeamiento Urbanístico de los municipios**, donde se hace un repaso de los documentos y materias trabajados desde las Directrices de 1997 hasta las Directrices de 2019, que ofrecen, al planeamiento urbanístico de los municipios, criterios relacionados con ordenación territorial y constituyen todo un recorrido por las materias supramunicipales que condicionan la redacción del planeamiento urbanístico de escala municipal.

En un tercer artículo sobre **Menorca, veinte años después: revisión del Plan Insular de Menorca**, Gemma PERIBÁÑEZ recuerda lo que supuso el Plan Insular de Menorca como un modelo territorial basado en la consecución de un nuevo “equilibrio ambiental”, sustentado sobre la protección activa de los recursos naturales y el paisaje y una gestión prudente del territorio fundamentada en la evaluación de su “capacidad de carga”. La revisión incide en esta cultura del territorio asociada a unas nuevas necesidades de desarrollo económico y social

relacionadas con la promoción de políticas activas para garantizar el derecho a la vivienda accesible y de apoyo a la diversificación económica sobre los pilares de un turismo inteligente y respetuoso con el medioambiente y a la refundación de la agricultura tradicional.

José SEGUI, propone abordar en **La experiencia del planeamiento municipal en Andalucía: una reflexión sobre los Planes Generales de Ciudades en los años 80 y su evolución: un viaje entre la complejidad y la esperanza**, un análisis general para poder comprender la revisión de la nueva Ley del Suelo en Andalucía L.I.S.T.A. (“Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”). Para ello, realiza una panorámica sobre la reciente historia de la legislación urbanística andaluza y los instrumentos de planeamiento más emblemáticos.

En un nuevo salto por el territorio, Carmen ANDRÉS y Llanos MASIÁ ponen el foco en la escala municipal reciente para contar la propuesta que plantean para el municipio de Torrelavega en el artículo titulado **El aparente ocaso de los planes: Torrelavega, una oportunidad para la renovación del modelo**, donde destacan como principales fortalezas la introducción en la definición de la ordenación municipal de temas como el paisaje, la movilidad, la infraestructura verde y la agricultura de proximidad, entre otros.

Como último caso de estudio se incluye el Plan General de Palma de Mallorca de la mano de Pedro GÓRGOLAS en **Principios de ordenación del crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma: “urbanismo de marcha atrás” y revitalización de la ciudad existente para limitar el consumo de territorio**. En el texto, al autor expone las estrategias de ordenación desarrolladas por el Plan General de Palma para invertir las habituales “tendencias expansivas” que habían caracterizado el planeamiento urbano impulsado en décadas precedentes. Lo que él llama “directriz contractiva” guarda una estrecha vinculación con la apuesta por la renovación cualitativa de la ciudad existente, que debe actuar como estímulo para ejercitar una suerte de “urbanismo de marcha atrás” orientado a restringir el suelo clasificado como urbanizable al estrictamente necesario para acomodar las demandas que no han podido ser atendidas en el suelo urbano.

En definitiva, este monográfico de CyTET recoge un amplio panel de artículos expertos que esperamos contribuya al necesario debate sobre los retos y el futuro del planeamiento urbano en España.

Jose María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ

Doctor Arquitecto y Sociólogo

Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

Isabel GONZÁLEZ GARCÍA

Profesora Contratada Doctora

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Universidad Politécnica de Madrid