

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 741-756

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.11>

CC BY-NC-ND



La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial

Sebastià JORNET

Arquitecto Urbanista

Resumen: El planeamiento urbanístico español presenta evidentes síntomas de fatiga y envejecimiento, unos síntomas que se han ido manifestando de manera especial a lo largo de los últimos años y que han emergido con rotundidad, con los profundos cambios a los que hemos asistido con el nuevo siglo. El presente trabajo, promueve una renovada mirada sobre el urbanismo, que propone el necesario cambio y actualización de los pilares básicos que han sustentado el instrumental y el contenido de las herramientas principales del urbanismo español, que han sido la base de su regulación y ordenación más reciente y que a todas luces se ha demostrado desfasadas, inadecuadas, rígidas, obsoletas y hasta cierto punto contrarias al propio principio y finalidad que persiguen.

Palabras clave: Renovación del urbanismo; Planeamiento general; Réquiem suelo urbanizable; Reciclaje urbano; Vivienda digna; Planificación territorial.

The need to rethink Urban and Territorial Planning

Abstract: Spanish Urban Planning presents evident symptoms of fatigue and aging, symptoms that have been shown in a special way over the last few years, and that have clearly emerged with the profound changes that we have witnessed with the new century. The present paper promotes a renewed look at Urban Planning, proposing the necessary changes and updates of the basic pillars that have supported the instrumental and the content of the main tools of Spanish Urban Planning, which have been the basis of its recent regulation and management, and that clearly have shown to be

Recibido: 14.02.2023; Revisado: 19.06.2023

Correo electrónico: sebastia.jornet@ilp.cat

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

outdated, inadequate, rigid, obsolete and –to a certain extent– contrary to the principles and purposes that they pursue.

Keywords: Renewal of urbanism; Urban Master Plans; Requiem developable land; Urban recycling; Decent housing; Territorial Planning.

La estructura de la aportación que sigue a continuación se establece en base a cuatro grandes afirmaciones generales comunes para la totalidad del territorio nacional y un epílogo, que tiene como objetivo avanzar en la construcción compartida de esta imprescindible renovación del urbanismo.

1. La obsolescencia del Plan General como instrumento de ordenación de nuestras ciudades

Hace ya un par de años, en el 2021, se cumplieron 65 años de la primera ley moderna que ordenaba el urbanismo en el estado español, la ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, fundamentada a su vez en las Leyes de Ensanche y Extensión, de 26 de julio de 1892; de Saneamiento y Mejora Interior, de 18 de marzo de 1895; de Solares, de 15 de mayo de 1945 y, finalmente, con carácter general, por diversos artículos de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, además de otros preceptos complementarios de muy diverso rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades. Tal como establecía en su Exposición de Motivos la ley del 1956, la regulación vigente en aquel momento se mostraba insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística, en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requerían y las modernas técnicas aconsejaban. Una ley, la de 1956, que nunca llegó a aplicarse y que finalmente fue sustituida por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que en la actualidad ya tiene casi 50 años. De estos dos textos legales, son herederas todas las legislaciones autonómicas sin ninguna excepción, que en diferentes formatos han ido ajustando con mayor o menor acierto los originales textos legales, pero con los que no se acaba de dar con la solución óptima para la implementación del instrumento más adecuado para la ordenación de nuestros territorios.

La lectura del urbanismo comparado del estado español con respecto a otros países, recogida

en la reciente publicación de “Urbanismo comparado. 10 modelos, 10 miradas” (MAS, 2021), nos permite apreciar y distinguir mecanismos, procesos y maneras de hacer el urbanismo que son radicalmente diferentes del que tenemos en nuestra casa, donde sin ser exhaustivos pero por citar algunas singularidades, se podría citar el urbanismo de la concertación en Francia, que es la base de las grandes actuaciones de transformación urbanística de nuestro país vecino, o las áreas libres de planeamiento en Londres, donde el plan no establece ninguna regulación y cede el lugar a la iniciativa privada y en función de lo que esta proponga, regula los requerimientos o, finalmente, los planes y las ordenanzas “*machizukuri*” en el urbanismo japonés, donde el propio Plan General identifica ámbitos, que no pueden ser resueltos desde la lógica general, sino que precisan de un diálogo más directo con la vecindad afectada por el planeamiento urbanístico, de forma que en cierta medida el silencio del Plan General, se resolverá, en un estadio posterior, de común acuerdo con la comunidad directamente afectada. La concertación, la adaptabilidad y el diálogo, del urbanismo de estos países, sin ser exhaustivas, son algunas de las posibles recetas que podrían tener un encaje, no exento de dificultades, en nuestro urbanismo español.

El planeamiento en general y de manera particular el mismo Plan General, con diferentes nombres en las Comunidades Autónomas, se ha convertido en un documento espeso, pesado, interminable con una pretensión de abordarlo todo, de forma que este mismo valor de pretensión de control y ordenación casi absoluta se ha convertido al mismo tiempo en su propia debilidad y a la vez el motivo de su mayor causa de fragilidad, que ha hecho que alrededor de uno de cada tres Planes Generales, haya sido declarado nulo por diferentes Salas de lo Contencioso a nivel autonómico o por el mismo Tribunal Supremo.

Tal como se afirma en la reciente Exposición de Motivos de la tramitación sobre el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para

reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la Planificación Territorial y Urbanística:

“La gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de dichos planes, agravada, si cabe, por la existencia no sólo de una nutrida legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística sino, sobre todo, por las heterogéneas, dispersas y cada vez más numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, unidas al largo periodo de tiempo que transcurre entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, hacen que los efectos de las mismas sean cada vez más perniciosos y supongan una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes”.

De acuerdo con la afirmación anterior, el propio legislador estatal reconoce y manifiesta, para justificar el citado anteproyecto de ley, que el urbanismo español sufre una gran complejidad técnica y jurídica, agravada por gran cantidad de legislaciones sectoriales que inciden en el propio plan y que, en parte, son causa de su propia debilidad y obsolescencia.

Sin duda alguna, en el momento en el que Pedro Bidagor, después de haber elaborado el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1941-1946, propuso, en la nueva Ley de Suelo y ordenación urbana del año 1956 y para la totalidad del territorio nacional, implementar el Plan General, como instrumento para ordenar todos los municipios, este se convirtió en un documento imprescindible para la planificación del conjunto de los municipios y esta planificación, se estableció en base a las tres conocidas clases de suelo: el Suelo Urbano, el Suelo de Reserva Urbana y el Suelo Rústico.

Los primeros Planes Generales democráticos de la nueva ley de 1976, se podría afirmar que eran planes en cierta manera más simples, más sencillos, más ligeros de contenido y en los que, en general, la gestión era un elemento que en escasas ocasiones se contemplaba en el contenido del planeamiento. Casi se podría expresar que pasamos de una época de la especulación, a una etapa de una cierta utopía urbanística, con una voluntariosa localización de sistemas públicos de suelos, equipamientos y zonas verdes, pero sin mecanismos para su obtención, una época que ya forma parte del pasado, pero que conservaba un cierto aire de frescor que ahora se echa en falta en algunos planes.

Estos primeros planes democráticos, tenían más intención en el dibujo y en la definición de

la “*forma urbis*”, que en el establecimiento de una constitución holística municipal, que pretendiera ordenarlo todo llegando hasta el último y más minúsculo detalle, a través de diferentes entradas sectoriales y por las propias de la ordenación, con todo un gran abanico de criterios sociales, ambientales, económicos, patrimoniales, de movilidad, etcétera.... Con la evolución del tiempo y el paso de los años, los planes, en lugar de reforzar el documento original, lo han llenado de debilidades y fragilidades, haciendo del plan una misión imposible en su gestación y elaboración en el tiempo, con una la duración media para la redacción de un Plan General, de alrededor de ocho años, siendo en muchos casos un proceso mucho más largo y con una vigencia absurda, para la velocidad de cambios del siglo XXI, ya que la vigencia media de los planes en España es de veinte años. Los mismos Planes Generales, que en un principio tanto costaron de redactar, se convierten con el tiempo en una losa que no se ajusta a las necesidades contemporáneas del municipio.

Elaboración y vigencia, se han convertido en dos indicadores claros de la propia obsolescencia de un Plan General, que nace ya desfasado en el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente y con una vigencia que dura demasiado, precisamente porque no es fácil proceder a su necesaria nueva revisión, redacción y tramitación.

Con la construcción del estado de las autonomías, la competencia en la redacción de los planes urbanísticos, ha pasado tal como recoge el artículo 149 de la Constitución Española, a ser competencia exclusiva de las mismas comunidades, de forma que algunas de estas legislaciones han intentado abordar la problemática del Plan General en base a la división del mismo plan como instrumento único, en dos documentos: Un Plan Estructural y un Plan de Ordenación Detallada, en un intento plausible de facilitar la gestación de un documento imposible e inservible.

Sin embargo, la misma idea de plan estructural, con su carácter absolutista, se queda a menudo equivocado y corto, por su voluntad de pretender ordenar y regular la totalidad del término municipal en un acto único y supuestamente holístico, dando la razón a la conocida frase de Dwight Eisenhower: “en la batalla, te das cuenta que los planes son inservibles y la planificación es imprescindible” y que se puede aplicar perfectamente a la mayor parte de los Planes Generales que se redactan.

El Plan General, que pretende ordenarlo todo, que no entiende que la ciudad es proceso y que la ciudad se hace de proyectos más que de planes, nace igualmente obsoleto y equivocado en su propia razón de ser y se convierte desde su origen en un instrumento, necesitado de ser permanentemente modificado y adaptado continuamente, cuando lo que se debería hacer es madurar, concretar y evolucionar de acuerdo con las necesidades presentes en cada momento. (FIG.1)

Actualmente, a casi un cuarto del nuevo siglo, la casi totalidad de los aproximadamente 8200 municipios de España, ya dispone de algún documento de planeamiento urbanístico general y casi todos estos mismos municipios, excepto una ínfima minoría, ya disponen de un plan que regula las acciones urbanísticas que se pueden realizar, de forma que el escenario actual es totalmente inverso al escenario de 1956, cuando Pedro Bidagor planteó la necesidad de la redacción de un Plan General para cada municipio. Hoy podemos afirmar que todo el suelo del estado español tiene una regulación general y una ordenación detallada, una regulación y una ordenación que muchas veces está obsoleta y desajustada respecto a las necesidades del municipio. Sin embargo, la solución no está en la realización de un nuevo acto fundacional. la solución no puede ser hacer un nuevo

plan con un mayor nivel de detalle, una nueva tecnología digital, una nueva cartografía, una nueva participación ciudadana y elaborar una vez más un documento durante ocho años, que cuando se habrá acabado de redactar, el contexto habrá cambiado tanto, que una vez más el plan volverá a nacer como un documento con los pies de barro, frágil y débil en su contenido y expuesto a los procesos judiciales que han acabado con una parte significativa de buenos documentos urbanísticos.

La sustitución de este plan que ya no sirve no puede ser otro plan, sino que sería necesario dotarse de un instrumento mucho más ágil en su gestación y de una vigencia mucho más corta que el actual instrumento. Se trata en cierta manera, como se está planteando en la Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA), actualmente en proceso de redacción, de introducir en nuestro urbanismo una cierta metodología anglosajona en el sentido de diferenciar radicalmente en la planificación dos documentos totalmente diferentes: 1) por una parte lo que podríamos llamar el “*masterplan*” y 2) por la otra el “*action plan*”. El contenido del primero tendría que ser más de estrategia, de modelo, de directrices, de orientaciones y de alguna forma debería como un avance dignificado. un avance con contenido e intención de



FIG.1 / Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Montmeló- Premio BEAU XI 2011

Fuente: JORNET LLOP PASTOR, Arquitectos



Fig. 2 / Avance del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Mollet del Vallès

Fuente: JORNET LLOP PASTOR, Arquitectos

proyecto, como un borrador de planeamiento, tal como se recogía en el antiguo artículo 125 de la Ley de Suelo de 1976, que establecía los criterios objetivos y soluciones generales de planeamiento. Un documento que después deberá ser concretado en los diferentes planes-proyecto que se desarrollen a continuación.

La planificación general municipal, más que producto cerrado de edificabilidades, estándares, sectores, aprovechamientos y valores económicos, se debería convertir en una semilla del producto que será después y que se irá concretando en base a acciones proyectuales específicas (BAÑO LEÓN, 2020). El nuevo documento de la ordenación general, debería hablar más de magnitudes que de edificabilidades, de orientaciones más que de datos concretos, de voluntades e indicaciones más que de determinaciones específicas y rígidas y al mismo tiempo debería orientar y establecer los objetivos y los criterios del propio Plan General, definiendo los déficits municipales, identificando las áreas de intervención, pero no detallando los sectores de gestión, sino más bien identificando las áreas en las que poder diferenciar la necesaria taxonomía del reciclaje necesario, pero no pretendiendo cuantificar el balance de beneficios y cargas en la fase de planificación general, ya que esto no corresponde a este tipo de instrumentos, sino que corresponde a los instrumentos de ejecución posterior al mismo.

El documento de planificación general debe ser una pauta, una plantilla, un pentagrama, un esquema que establezca precisamente esta estructura general y orgánica del territorio, con determinaciones que más bien deberían ser orientativas, indicativas, y que definiera las magnitudes de lo que se pretende o se desea obtener, pero de forma que estos objetivos generales se concreten posteriormente, en diferentes planes que definirán las acciones detalladas y específicas e identificarán los actores que ejecutarán los diferentes proyectos (ESTEBAN NOGUERA, 2011). La ciudad debe ser el resultado de este diálogo entre procesos generales y acciones concretas, de forma que las segundas, deben estar contempladas en el instrumento de estrategia general de ordenación, que servirá para definir el marco de referencia en el que concretar los diferentes planes de desarrollo que se ejecutaran posteriormente. (FIG.2)

Con casi cincuenta años de experiencia de planeamiento, es absolutamente necesario abrir nuevos caminos que nos permitan un urbanismo más ágil, más eficiente, donde la iniciativa privada, orientada y canalizada a través de la gobernanza pública, actúe como motor de la

transformación pública, cumpliendo con la conocida función social que emana de nuestra misma Constitución.

2. El réquiem por el Suelo Urbanizable y la necesaria elaboración de una nueva caja de herramientas para el reciclaje urbano

Los tiempos en los que estamos, algunas voces lo han identificado como el Antropoceno, que es el término utilizado para designar la era geológica actual, que se distingue por el papel central que desempeña la humanidad para propiciar significativos cambios geológicos, ya que nunca en la historia anterior, nuestra especie humana, había tenido tanta influencia en el ecosistema del planeta en el que vivimos, y esta época, por lo que se refiere a la edad contemporánea, recoge los tres últimos siglos XIX, XX y XXI.

De estos tres últimos siglos, se puede afirmar claramente que el siglo XIX fue el siglo de los ensanches: el ensanche Castro en Madrid, el ensanche Cortázar en Donostia, el Ensanche Talavera en Sevilla o el más conocido ensanche Cerdá en Barcelona, por citar algunos de ellos. Se trataba en definitiva de derribar las murallas y establecer la pauta geométrica de ordenación de la nueva ciudad, en base a unas cuadrículas y trazados reticulares que debían ser el soporte intencionado, en el que establecer el crecimiento de nuestras ciudades.

El pasado siglo XX ha sido sin duda el siglo de las extensiones asociadas a un gran consumo de suelo, con dos grandes episodios, el primero a mediados este mismo siglo que vino marcado por el éxodo del campo a la ciudad, con unos movimientos demográficos que tuvieron la respuesta del estado español, entre otras medidas, en el conocido Plan de Urgencia Social para la ciudad de Madrid y con la conocida implantación de las ciudades satélites, polígonos residenciales y ciudades dormitorio, que colonizaron gran parte de la periferia de la geografía de nuestras ciudades.

En este mismo siglo XX y más recientemente, hemos sufrido un segundo periodo vinculado a la ya conocida burbuja inmobiliaria, de la que todavía estamos curando las heridas. En este siglo XX se ha consumido entre 5 y 10 veces más suelo que en toda la historia anterior, un siglo que en España hemos doblado la población y algo más, pero en el que hemos consumido mucho más suelo que el que realmente

hacía falta. El siglo XX ha sido el siglo de las extensiones y del consumo desbordado de suelo.

El siglo XXI, del que ya llevamos casi un cuarto de siglo, tiene que ser sin duda el siglo del reciclaje urbano, el siglo de poner la atención a aquello que ya hemos consumido, de optimizarlo y de reaprovechar aquello ya usado. Reciclar es precisamente eso, convertir el residuo en algo potencialmente reutilizable y el reciclaje urbano, cumple de lleno con la reciente Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2021, sobre la Protección del Suelo, que nos recuerda entre otras afirmaciones que:

- El suelo es un ecosistema esencial, complejo, multifuncional, vivo y de crucial importancia medioambiental y socioeconómica que desempeña numerosas funciones clave y presta servicios vitales para la existencia humana y la supervivencia de los ecosistemas, de modo que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades.
- Los suelos de la Tierra constituyen el mayor almacén terrestre de carbono y contienen aproximadamente 2500 gigatonnes de carbono (1 gigatón = 1000 millones de toneladas métricas), frente a 800 gigatonnes en la atmósfera y 560 gigatonnes en los animales y vegetales; que unos suelos sanos resultan fundamentales para la mitigación del cambio climático, ya que eliminan aproximadamente el 25% del carbono equivalente emitido por el uso de combustibles fósiles a escala mundial cada año; que los suelos cultivados en el mundo han perdido entre el 50% y el 70% de sus reservas iniciales de carbono.
- El suelo desempeña un papel central como hábitat y dotación genética, ya que alberga el 25% de la biodiversidad mundial, presta servicios ecosistémicos clave a las comunidades locales y en un contexto mundial (tales como el suministro de alimentos, el suministro de materias primas, la regulación del clima a través de la captura de carbono, la purificación del agua, la regulación de nutrientes y el control de plagas), sirve de plataforma para la actividad humana y ayuda a prevenir inundaciones y sequías; y es conocido que la formación del suelo, es uno de los procesos ecosistémicos que se sabe está disminuyendo en Europa.

Esta misma resolución nos recuerda que es de lamentar que la Unión y los Estados miembros no estén en la actualidad en vías de cumplir sus compromisos internacionales y europeos en relación con el suelo y la tierra, en particular deberían alcanzar, entre otros, el objetivo

de ocupación cero de suelo en 2050 y reducir la erosión, aumentar el carbono orgánico del suelo y avanzar en los trabajos de recuperación en 2020. La ocupación cero de suelo, supone poner el acento en el reciclaje, en volver a urbanizar lo urbanizado, en crecer sobre el suelo ya consumido, sin consumir nuevo suelo y considerando el mismo como un recurso natural finito y limitado.

El objetivo de cero ocupación para el 2050 supone, entonar el réquiem por el Suelo Urbanizable, que ha sido uno de los pilares del urbanismo español y enterrar el Suelo Urbanizable, supone la necesidad de replantear la necesaria caja de herramientas para intervenir de forma adecuada en la ciudad existente. El Suelo Urbanizable que ha sido hasta la fecha y en gran medida el lugar favorito de la especulación desarrollista, en el que se adquiría el suelo inicial barato, se urbanizaba y se especulaba con el mismo, debe pasar a ser una alternativa excepcional y solo legitimada en casos muy singulares, justificados y de iniciativa pública.

La mirada sobre la ciudad existente exige la instrumentación de nuevas herramientas para su intervención ya que no tiene nada que ver la extensión urbana con el reciclaje urbano, o dicho en términos de la vigente ley 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, nada tiene que ver en urbanismo, la nueva urbanización, con la reforma de la urbanización.

A pesar de haber asistido ya hasta cuatro generaciones de diferentes legislaciones autonómicas en materia de urbanismo, poco o casi nada hemos adelantado respecto al instrumental heredado de la legislación española del año 1976, de forma que la mayor parte de nuestras legislaciones urbanísticas autonómicas actuales, todavía fundamentan su principal acción en la extensión urbana y en la plusvalía. Unas actuaciones que han sido los cimientos del urbanismo consumista del siglo XX, reforzando aquella expresión de la legislación de suelo y ordenación urbana de 1976 que afirmaba que los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), eran lo mismo que los Planes Parciales (PP) pero en Suelo Urbano, ignorando que las actuaciones en Suelo Urbano presentan una gran complejidad respecto a las actuaciones en Suelo Urbanizable, y que al mismo tiempo precisan de una nueva caja de herramientas, que permitan modular los cuatro requerimientos básicos del urbanismo actual:

- 1) Las cesiones de dotaciones públicas, de manera particular equipamientos y espacios libres.

- 2) Los gastos de urbanización, que incluirán los gastos de la obra urbanizadora, las indemnizaciones de las construcciones que resulten incompatibles con la nueva ordenación, así como las indemnizaciones de las actividades económicas y los potenciales realojos necesarios y finalmente los gastos de gestión y honorarios varios de todo el proceso transformador.
- 3) Las reservas para vivienda protegida, que se establecen en la legislación o en el mismo documento urbanístico.
- 4) El porcentaje de cesión del aprovechamiento urbanístico, que, de acuerdo con la legislación estatal vigente, se podrá modular en función de las finalidades del instrumento urbanístico, que se tenga que desarrollar.

En cualquier caso, se tratará de modular cada uno de estos cuatro requerimientos, en base a un urbanismo adaptable a las necesidades, en lugar de un urbanismo rígido en sus determinaciones y exigencias legales, de forma que en cada caso se deberán adecuar los requerimientos a la finalidad de cada uno de los diferentes tipos de actuaciones. Regeneración, remodelación, dotación, transformación y nuevas centralidades, se podrán y deberán diferenciar en esta nueva taxonomía y exigir para las mismas actuaciones, la modulación adecuada de estos requerimientos, conscientes que reciclar y extender, son dos acciones totalmente dispares por su complejidad, por sus características y por sus mecanismos de gestión y ejecución.

Sin pretender ser exhaustivo, una posible taxonomía de estas actuaciones, que se tendría que corresponder con áreas y problemáticas de naturaleza muy diferente, deberían distinguir las siguientes:

ÁREAS DE ESPECIAL ATENCIÓN (AEA). Se corresponden con los barrios vulnerables, centros históricos, polígonos de vivienda masiva, áreas suburbanas, barrios en los que vive gente y en los que se pueden concentrar conflictos de diferente naturaleza, entre los que se pueden citar: sociales, demográficos, urbanísticos y/o económicos. En estas áreas será necesaria una actuación intensa y transversal del urbanismo. Son las áreas que Europa identifica como barrios débiles, vulnerables o que precisan especial atención. La iniciativa en estas actuaciones debería ser siempre pública.

La complejidad de la problemática de estas áreas requiere una lectura profunda, detallada y realizada conjuntamente con un intensa participación ciudadana, de forma que el instrumento

de planeamiento general se debería limitar a identificar su localización en la geografía municipal, dejando las determinaciones urbanísticas para la ordenación detallada posterior, de forma que los requerimientos urbanísticos, se establecerán en cada caso de acuerdo a los objetivos de regeneración urbana que se establezcan para cada área en su ordenación detallada posterior. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatoria en estas áreas, se deberían corresponder con la totalidad del suelo incluido en las mismas.

ÁREAS DE REMODELACIÓN URBANA (ARU). Se corresponden con las áreas ya tradicionales de lo que se puede entender por una remodelación interior del espacio urbano, donde lo que será necesario sustancialmente será reordenar el vacío urbano existente y donde los gastos de urbanización, se limitarán básicamente a la obra urbanizadora, ya que habitualmente no existirán indemnizaciones, ni traslados significativos que tratar en la nueva ordenación que se pretende. La iniciativa en estas actuaciones podría ser pública o privada.

Los requerimientos de estas áreas se establecerán en el documento de planeamiento general correspondiente. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatoria en estas áreas, se deberían corresponder con la totalidad del suelo, excluido el suelo demanial de la Administración Pública.

ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN DE USOS. Se corresponden con áreas donde lo que se trata es de cambiar sustancialmente la realidad y destino de los usos actuales por nuevos usos. Éste es el apartado más complejo y amplio del reciclaje urbano, ya que en el mismo pueden tener cabida diferentes subtipos de actuaciones:

- Áreas de Oportunidad de nuevas Funciones (AOF). Son antiguos espacios industriales obsoletos, sustancialmente vacíos de actividad que ya ha cesado su funcionamiento y en los que es adecuado plantear un nuevo marco de ordenación y usos.
- Áreas de Reprogramación Secuencial (ARS). Se corresponden con ámbitos llenos de usos y actividades, en los que por localización y posición urbana y territorial es posible prever en el futuro, una transformación de lo que hoy existe, pero que no se puede realizar por los elevados gastos de indemnización de actividades. Son estas áreas que actualmente tienen una dificultad con respecto a su potencial transformación por los elevados gastos que conlleva, pero en los que se puede establecer un marco de referencia que incorporará esta

potencial transformación secuencial del tejido urbano existente. Son asimilables a las áreas de dotación con una sustitución o redefinición del uso y edificación actual.

La iniciativa en estas actuaciones podrá ser pública o privada. Los requerimientos de estas áreas se deberán establecer de acuerdo con lo que se regule en el propio instrumento de planificación general. En las Áreas de Reprogramación Secuencial (ARS), los requerimientos se asimilarán a los establecidos para las actuaciones de dotación. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatorias en estas áreas, se corresponderán con la totalidad del suelo sujeto a la transformación del uso señalado.

ÁREAS DE CENTRALIDAD SIGNIFICATIVA. Se corresponden con las actuaciones concentradas de nuevas centralidades, con mezcla significada de usos y actividades y que se identifican con grandes proyectos singulares del proyecto de ciudad. Vienen a ser las nuevas áreas de centralidad en un municipio. Son áreas de carácter marcadamente público, con ordenaciones complejas e intensidad de usos, funciones y arquitecturas en un mismo espacio. Un área de centralidad requerirá de la presencia de tres características básicas: accesibilidad con respecto a las infraestructuras de movilidad, intensidad en la ordenación de la arquitectura y diversidad en la distribución de las funciones. La iniciativa en estas actuaciones debería ser siempre pública.

La significación y la importancia de estas actuaciones para el conjunto del municipio requerirá siempre una reflexión global y un encaje de esta actuación en el conjunto del proyecto municipal. Los requerimientos se establecerán en cada caso de acuerdo con la significación de la operación urbanística de la que se trate. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatorias en estas áreas, se corresponderán con la totalidad del suelo incluido en las mismas.

En esta mirada sobre el necesario reciclaje urbano, ganan mucho peso las actuaciones edificatorias y las actuaciones de dotación reconocidas en la vigente legislación estatal sobre suelo, de forma que van a tener un papel muy importante en la construcción de la nueva ciudad. En unos momentos inmersos profundamente en una crisis respecto al cambio climático y obligados a reutilizar el suelo ya ha consumido en la ciudad, y con un agotamiento significativo de los suelos de transformación sujetos a grandes inversiones económicas, seguramente en un futuro cercano, incluso en la actualidad, las acciones derivadas de la construcción sobre una parcela

única van a tener y están teniendo un peso muy significativo en la nueva ciudad que estamos formalizando.

Se podría afirmar que la formalización de la nueva ciudad futura va a ser más una ciudad construida a base de solares y parcelas individuales que no en base a sectores de transformación conjunta. Una ciudad donde ganará peso la acción individual sobre cada parcela y donde será mucho más compleja la transformación colectiva de grandes proyectos urbanos. Será necesario dotar el urbanismo de nuevos instrumentos, para poder resolver las necesidades en esta construcción urbana individual hecha parcela a parcela, e implementar los mecanismos necesarios, ya sea en la constitución de complejos inmobiliarios o ya sea en la introducción de usos de vivienda protegida de forma conjunta con la propia construcción en la vivienda libre, consiguiendo una mezcla y diversidad de usos necesaria para una ciudad socialmente asequible.

3. La vivienda digna y asequible como objeto principal del urbanismo

La vivienda es, sin duda, el ingrediente básico de la ciudad y la razón de ser de la misma. Y la vivienda, como derecho constitucional, debe incorporar en el nuevo urbanismo todas las modalidades y tipologías que se han ido produciendo más recientemente como los siguientes: 1) La vivienda compartida o el *co-housing* que introduce la idea de la propiedad compartida, una modalidad en régimen de propiedad de una duración temporal acotada; 2) La vivienda productiva, entendida como aquella que incorpora en el propio espacio de vivir un espacio para trabajar, tal como nos ha obligado a hacer la reciente pandemia y lo hemos hecho sin que nuestras viviendas estuviesen preparadas para ello; 3) El reconocimiento de nuevas tipologías como "*I'habitat intermédiaire*" muy extendido en Francia (una tipología entre la vivienda individual y la vivienda colectiva); 3) La perpetuidad de la calificación sectorial de la vivienda protegida, ya implantada en algunas, muy pocas, Comunidades Autónomas; 4) La potencial calificación urbanística de la vivienda protegida en régimen de alquiler, como ya sucede en Cataluña; 5) La calificación directa por el planeamiento de vivienda protegida en las actuaciones edificatorias, como ha realizado recientemente la ciudad de Barcelona; 6) O la necesaria reforma sobre la legislación actual sobre la vivienda protegida, pensada únicamente para actuaciones de

nueva edificación y no para la reutilización del parque edificado. Se trata de integrar en los nuevos planeamientos urbanísticos, un conjunto de soluciones que permitan, respecto a la vivienda, facilitar a la ciudadanía el acceso a la vivienda, cumpliendo así con el precepto constitucional de la garantía universal a la vivienda.

En general las normativas actuales, con respecto a la vivienda, no han ido más allá de cumplir con lo que establecido en las disposiciones generales, sobre la obligación de una reserva mínima de un cierto porcentaje de vivienda protegida en las actuaciones de transformación urbanística, pero en pocos casos se han introducido medidas estructurales que exigieran garantizar un porcentaje mínimo de viviendas protegidas del conjunto de viviendas principales de una ciudad, una medida ordinaria en el territorio francés y que en el estado español solo en alguna Comunidad Autónoma, se había introducido a través del “Objetivo de Solidaridad Urbana” que exige a la administración dotar de los instrumentos necesarios: reservas de Vivienda de Protección Oficial (VPO), calificación directa de VPO, expropiación con destino a VPO o VPO puestas a disposición del conjunto de la ciudadanía para conseguir incrementar el parque de vivienda protegidas de nuestras ciudades. Hay que recordar que el 34% de las viviendas construidas en el estado español entre el 1956 y el 2006, fueron viviendas sociales, de iniciativa pública e iniciativa privada, y que a fecha de hoy de este 34% escasamente queda un 2,5% ya que en la mayor parte de las VPO, ha caducado su condición de vivienda protegida.

Los grandes cambios en la historia del urbanismo siempre han venido acompañados por una misma condición: La preocupación por la salud de las personas, una salud, entendida en sentido amplio tal y como la define la Organización Mundial de la Salud (OMS): como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades. La preocupación por la salud, fue la que en el siglo XIX llevó a tirar las murallas que limitaban el espacio de la ciudad histórica y ordenar el asentamiento la nueva ciudad en base a los ensanches comentados anteriormente; la misma preocupación por la salud fue la que llevo a postular a Ebenezer Howard el movimiento de la Ciudad Jardín, de principios de siglo XX, como un urbanismo alternativo al existente en aquel momento, en la búsqueda de una ciudad de baja densidad que integrara el espacio libre en la vivienda y que nos ha dejado una inmensa mancha de urbanizaciones de baja densidad, de muy difícil reconducción. También podemos afirmar que, en parte, también está en

la salud, la reacción del movimiento moderno y la propuesta de división de funciones dentro de la ciudad, segregando espacialmente la circulación, de la vivienda y de los puestos de trabajo. La Carta de Atenas postulaba: “Que la elección de las zonas de vivienda venga dictada por razones higiénicas”.

La reciente crisis sanitaria y en cierta manera también la invasión de Ucrania, así como otras crisis geopolíticas y sociales, han tenido un impacto muy significativo sobre la nueva tipología de demanda de vivienda, que afecta de alguna forma a las características básicas del programa funcional que se busca principalmente ahora, en cuatro aspectos:

- 1) Por una parte, a las funciones actuales vinculadas con el hábitat como estar, comer y descansar, se ha añadido con fuerza el hecho de considerar necesario dentro del programa de la propia vivienda, de un espacio para trabajar, de tal manera que el teletrabajo forma ya parte habitual de nuestro paisaje doméstico.
- 2) Por otra parte, la pandemia ha modificado absolutamente la prioridad en los criterios de búsqueda una nueva vivienda, ya que en estos momentos el tipo de vivienda más buscada es aquella que integra un espacio exterior al programa funcional del hábitat, de tal manera que las viviendas en planta baja con jardín, las viviendas en planta piso con una terraza y las viviendas situadas en los áticos y en los sobreáticos de los edificios de nuestras ciudades, y en general todas las viviendas que asocian un espacio intermedio con el exterior al hábitat, se han convertido con más fuerza, en el producto inmobiliario más solicitado en los diferentes portales digitales de compraventa de pisos.
- 3) La tercera característica significativa que ha generado la pandemia, es una puesta en valor de los activos ecosistémicos y la realidad rural como un potencial lugar alternativo en el que poder vivir cerca y rodeado de la naturaleza y al mismo tiempo poder estar conectado mediante una buena tecnología de telecomunicaciones, con un resto la ciudad y el territorio más grande.
- 4) Finalmente el conflicto bélico, ha puesto encima de la mesa y por lo que a la vivienda se refiere, la necesidad de pensar en la soberanía energética, de forma que propietarios y comunidades de vecinos serán los destinatarios de buena parte de los fondos de los *Next Generation* procedentes de Europa, para reducir el gasto en energía y

mejorar las condiciones de edificios, en la búsqueda de una autosuficiencia energética como nunca habíamos visto.

Más allá de estas afecciones coyunturales, pero que se convertirán en estructurales en la nueva formación de viviendas en un futuro, tenemos encima de la mesa la asignatura pendiente de la vivienda social. No es ninguna novedad afirmar que España, respecto a la vivienda social, está con los países que están en la cola de la Unión Europea, en la que excluyendo a los 5 países que no protegen el acceso a una vivienda asequible en sus legislaciones, Grecia, Chipre y Malta en el Mediterráneo y Lituania y Letonia en el Báltico, España cuenta con el quinto menor parque de vivienda social de los 27 países de la UE y Reino Unido, solo superando a Rumanía, Estonia, Croacia y Portugal y registrando el mismo porcentaje, un 2,5%, que Bulgaria, cuando la media del parque de vivienda social respecto al parque principal, para el conjunto de Europa es del 9,3% y países como Dinamarca, Austria y Holanda superan el 20%.

El error viene de muy lejos y llevamos muchos años en un camino que no es el acertado y ahora tenemos la oportunidad de reorientar la acción, para conseguir vivienda social en nuestros entornos urbanos. La potencial dotación vivienda social en el urbanismo español solo puede venir de 3 mecanismos posibles: la reserva, la calificación y la adquisición:

- 1) El primer mecanismo, es el que hace referencia a la reserva de viviendas protegidas establecida por la legislación estatal y autonómica de un porcentaje de techo destinado a VPO, en las diferentes actuaciones de transformación urbanística, ya sean de nueva urbanización o de reforma de urbanización, y situada en general en torno a un 30% del techo residencial, aunque en algunas Comunidades Autónomas se ha elevado mucho este límite mínimo claramente insuficiente con respecto a las necesidades actuales, como en el caso de Euskadi, donde la reserva de vivienda protegida en los suelos urbanizables se sitúa en el 75%. La reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ya establece un nuevo porcentaje mínimo del 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.
 - 2) El segundo mecanismo, se corresponde directamente con la potencial técnica de la calificación de suelo que le compete al urbanismo, y a él le corresponde, la facultad de establecer una correcta distribución de usos en el entorno urbano y de forma más justificada en las áreas de demanda fuerte y acreditada. La técnica de la calificación debe permitir al redactor del planeamiento la posibilidad de identificar el uso de vivienda protegida como un uso urbanístico más y regular su localización en la ciudad en situaciones edificatorias variadas que permitan una localización difusa de la vivienda protegida dentro del suelo urbano consolidado. Sin ser exhaustivos se apuntan algunos de los tipos de medidas que se podrían implementar como serían: 1) La calificación de un aparte del techo en el caso de grandes actuaciones residenciales (Fig.3); 2) La calificación directa en el caso de las plantas bajas en las que se autorice el uso de vivienda; 3) La calificación de una vivienda protegida, en el caso de la división de una vivienda libre en dos viviendas; 4) El potencial consumo final de la edificabilidad pendiente de edificar destinado a vivienda social; 5) O la conocida intensificación social, en el caso en el que se pueda reconocer una mayor edificabilidad a una parcela, pero condicionando esta nueva edificabilidad, a ser destinada a vivienda social.
- Es más que probable que la ciudad de los próximos años, de acuerdo con la clasificación de actuaciones establecida en la vigente Ley de Suelo y Ordenación Urbana, la ley 7/2015, se construirá más a base de actuaciones edificatorias, que de actuaciones de transformación urbanística y la mayor parte de las actuaciones anteriores son actuaciones edificatorias que deberían favorecer una necesaria diversidad de usos: actividad, vivienda libre, vivienda social, ocio, servicios etc.... que garantizara una diversidad social y económica, que en definitiva es la base de cualquier ecosistema urbano.
- 3) Finalmente el tercer mecanismo, la adquisición, se producirá o bien mediante el mecanismo expropiatorio para la obtención de vivienda social o bien mediante el mecanismo de tanteo y retracto, como ya viene realizándose en algunas ciudades, en el que la Administración Pública ejerce su derecho de preferencia en el caso de las transacciones inmobiliarias. Sin embargo, este tercer mecanismo y dada la falta de recursos económicos por parte de la Administración Pública, es de suponer que, a no ser

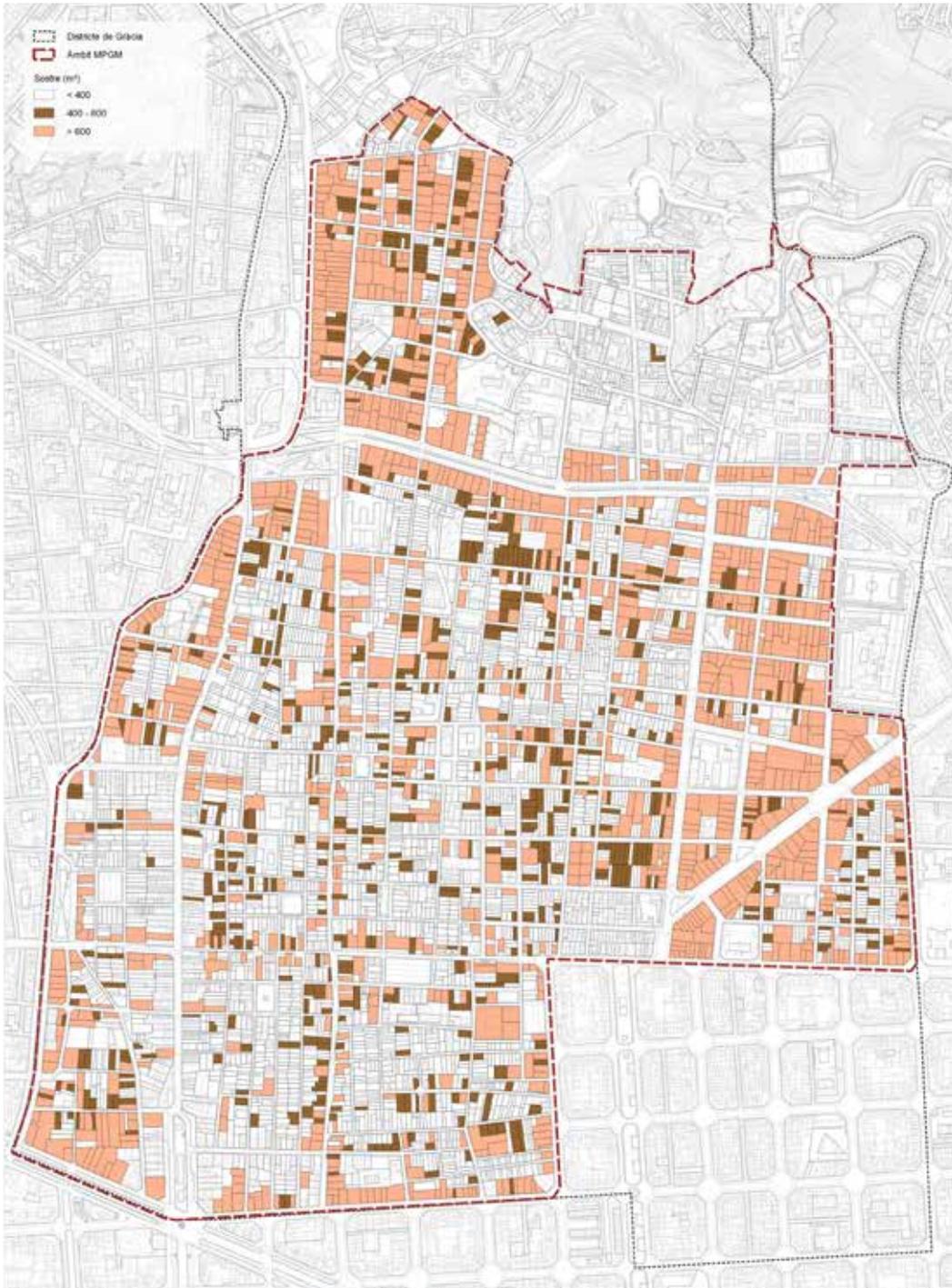


FIG.3 / Parcelas de gran techo edificable en la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano en los barrios de Gracia. Premio Europeo de Intervención en el Patrimonio, 2023 modalidad Planeamiento Urbanístico

Fuente: JORNET LLOP PASTOR, Arquitectos

que cambie radicalmente la dotación presupuestaria de la Administración Pública (local o autonómica), no se obtengan grandes contingentes de vivienda social.

Más allá de lo citado anteriormente, van a ser necesario implantar algunas nuevas estrategias estructurales con respecto a la vivienda, muchas de ellas recogidas en el reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Haciendo un esfuerzo de síntesis se podrían citar cuatro medidas-estratégicas para un futuro inmediato:

- 1) El mantenimiento de la condición de vivienda protegida durante todo el ciclo de vida de la edificación. Este, tal vez ha sido uno de los grandes errores de la democracia, ya que la producción de vivienda protegida en el conjunto del estado español en el periodo de 1956 a 2016 fue de 6,8 millones de viviendas, lo que supone en torno a un 33% o un 35% de las viviendas principales y de estas, a fecha de hoy, quedan escasamente un 2,5% como se ha comentado anteriormente. Una primera medida-estrategia ya recogida en la citada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, de forma que una vivienda protegida ha dejado de ser un producto con caducidad.
- 2) Más allá de las reservas, se debería aumentar el compromiso en incrementar el parque de vivienda social, en las zonas definidas por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda como zonas de mercado residencial tensionado, donde de acuerdo a la Disposición transitoria segunda de esta Ley, donde se establece como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado. Esto es lo que en algún otro país de Europa se conoce como la OSU, el Objetivo de Solidaridad Urbana y para llegar a este objetivo se deberían movilizar todos los mecanismos expuestos anteriormente: reservas, calificaciones y adquisiciones.
- 3) En tercer lugar, hacer una apuesta clave por la vivienda social de alquiler, de forma que en las próximas reservas un porcentaje no inferior al 50% de las viviendas sociales fueran de alquiler, que es una de las grandes asignaturas pendientes del urbanismo español. El otro gran error de nuestra democracia, ya que mientras en la reconstrucción

de la Segunda Guerra Mundial, toda Europa apostaba por la vivienda social en régimen de alquiler, España, en la línea de las palabras de don José Luis Arrese, primer ministro de vivienda de franquismo, se postulaba en coherencia a la frase de: *“España mejor un país de propietarios, que de proletarios”*. Esta frase, que definía claramente la política de vivienda del franquismo, no se modificó con el estreno de la democracia, de forma que hoy España es uno de los Estados Miembros de la Unión Europea, con un mayor porcentaje de vivienda en propiedad. Igualmente, en este caso la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ya establece, para las zonas de mercado residencial tensionado, la obligación de destinar un porcentaje no inferior al 50% de la reserva de vivienda para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a la modalidad de alquiler.

- 4) Y finalmente, sería necesario fomentar las nuevas fórmulas del régimen de tenencia de las viviendas que estamos experimentado, sobre todo por parte de los jóvenes, en base a las experiencias recientes de *co-housing*, que empiezan a ser una realidad en nuestras ciudades y que pueden de ser una alternativa posible que se debería deberíamos promover, reforzar y cuidar, para que el ejemplo de estas cooperativas de uso, se extienda por nuestras realidades tal y como pasa en algunos países de la Europa más avanzada.

Para que esto sea posible es necesario el compromiso, el consenso, la continuidad, la conciencia y la calidad en la producción de vivienda social y para ello debería ser necesario plantear la necesidad de un gran pacto social por la vivienda que integre todos los actores que intervienen en la producción de esta: promotores, ciudadanos, instituciones, técnicos, sectores económicos, financieros, del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el convencimiento de que un país que cubre esta necesidad básica de vivienda, es un país que aspira a horizontes mucho más lejanos. En este sentido, se puede afirmar que todavía siguen vigentes las palabras de hace 65 años, que encabezaban el Plan de Urgencia Social para Madrid, y que continúan siendo de rabiosa actualidad: *“De todas las necesidades que el hombre siente, en el agobio de su quehacer diario, ninguna podrá considerarse ni más urgente, ni más social como esta de lograr un techo donde guardar el futuro de su propia familia”*. La cobertura de estas necesidades debería ser una de las actividades principales del nuevo urbanismo.

4. Asignaturas pendientes y reformulación de algunos paradigmas

Complementarias de las reflexiones anteriores sobre el planeamiento general como instrumento obsoleto para resolver el urbanismo de nuestras ciudades, la necesaria mirada en el reciclaje urbano y finalmente la importancia de la vivienda en la ordenación del urbanismo, creo que es necesario apuntar algunas notas complementarias finales que deben ser tenidas en consideración en esta lectura sobre la necesidad de repensar el planeamiento urbanístico actual en España:

- **La superación del mosaico municipal como elemento de ordenación y reparto de ingresos que genera el urbanismo.** Con el estreno de la democracia, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, venía a cubrir un desagravio de la dictadura con respecto administración local, dándole una autoridad, poder y competencias, que en algunos casos va mucho más allá de las propias capacidades de gestión de los mismos municipios.

El estado español es un mosaico territorial de 8131 municipios, de los que más del 60% no llegan a una población de mil habitantes y que en términos de superficie, configuran una realidad municipal que presenta situaciones muy dispares entre municipios, que algunos casos no llegan a las 400 hectáreas de suelo y algún municipio que supera la extensión de las 175000 has. El reconocimiento de esta diversidad territorial y social del estado español, debería comportar la posibilidad de instrumentación de mecanismos de planeamiento intermunicipal, similares a como existen en Francia que tiene un mosaico municipal mucho más pequeño que el estado español, pero que dispone de unas instancias de gobernanza local que establecen la necesidad de alianzas y acuerdos entre municipios que deben compartir ingresos gastos dentro de un ejercicio de solidaridad administrativa local (PAREJO, 1991). Se trata simplemente de la necesaria planificación por mancomunidades de municipios, que existe en algún caso en España, pero de forma muy escasa. Superar esta división administrativa local, tan reducida, supondría que determinadas cuestiones tuvieran una lógica de ordenación intermunicipal, más allá de los límites administrativos individuales y que, por ejemplo, cuestiones como la regulación del paisaje o del suelo rústico, tuvieran un mejor y más adecuado encaje a

una granulometría de mayor dimensión que la que define precisamente el mosaico municipal del Estado español.

- **La necesaria apuesta por una nueva cultura de la planificación territorial.** La planificación territorial, fue sin duda una de las grandes ausencias en el periodo del franquismo y que se ha alargado durante la época de la democracia, de tal forma que a la fecha de hoy, aproximadamente la mitad del conjunto de las Comunidades Autónomas, todavía no disponen de ningún instrumento de planificación territorial que ordene, dirija u oriente cuáles deben ser las indicaciones para el crecimiento para la ordenación y la regulación de los diferentes asentamientos urbanos, las infraestructuras de comunicación o la infraestructura verde, que componen el territorio de cada Comunidad Autónoma.

La planificación territorial, debe ser la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de todo el territorio de cada Comunidad Autónoma, que debe orientar las acciones de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo. El ordenamiento territorial debe ser una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sostenible y democrático, de los recursos naturales y culturales.

En cierta manera, las tentativas de las diferentes planificaciones territoriales que se han realizado son algunas de ellas muy ricas en conocimiento y experiencias y suponen una aportación significativa a una racionalidad en la construcción del proyecto autonómico de las comunidades que lo disponen, que es un proyecto que va más allá de la suma de las unidades individuales de los municipios, con la correspondiente tutela por parte del organismo de la Comunidad Autónoma. De la suma de proyectos individuales municipales sin una sintonía conjunta, difícilmente surge un modelo de ordenación territorial coherente y cohesionado ni puede ser un documento alternativo a un modelo de territorio equilibrado y eficiente que module y oriente, de forma coherente, las capacidades y las idoneidades que encontramos en un territorio más allá de las oportunidades temporales que ofrecen sus municipios.

- **La necesaria aplicación del principio de la jerarquía inversa o simultánea.** En la línea de la afirmación anterior y reforzando la importancia del planeamiento territorial, hay que procurar no caer en el error, como pasa en alguna Comunidad Autónoma, dónde el Plan Territorial llega a un nivel de detalle excesivo para la escala que el corresponde de la planificación, de forma que es necesario abordar de una vez por todas el principio de la jerarquía en el planeamiento, que ha fundamentado hasta la fecha nuestro urbanismo y que en los tiempos actuales no tiene ningún sentido.

La afirmación de que primero es el plan nacional, después los planes regionales, después los planes provinciales, posteriormente los municipales y finalmente los planes derivados, ya no tiene ni lógica ni soporte racional alguno. Esta nueva afirmación sobre el principio de la jerarquía inversa o la jerarquía simultánea, del Plan General respecto al Plan Territorial, debería servir igualmente para el Plan Derivado con respecto al Plan General.

Los planes territoriales, de los que no tenemos una gran experiencia, deben orientar, dar pautas y recomendaciones a los municipios en lo que compete a la construcción lógica de un territorio y es un error que el conocimiento detallado, la racionalidad precisa del lugar y la precisión de lo concreto, no estén legitimados para un ajuste o concreción del instrumento de rango superior como suele pasar habitualmente. Asistimos continuamente a acciones de proyecto, que necesitan modificar el Plan General, de forma que la mayor parte de algunas acciones más singulares e interesantes para la ciudad de Barcelona, no estaban previstas en el Plan General Metropolitano (PGM), como es el caso de la actuación de los Juegos Olímpicos, la transformación y recuperación de todo el frente litoral de la ciudad o la actuación del 22@, que supuso la abertura de la ciudad al mar. Ninguna de estas actuaciones fue prevista en el PGM y ha sido necesario modificar el PGM para poderlas realizar.

Es necesario mejorar esta relación jerárquica y reconocer el principio de jerarquía inversa o el de la jerarquía simultánea, que vendría a afirmar que el plan no es más importante que el proyecto, sino que se debería hablar de una mayor jerarquía para aquella acción de planificación pública que concreta la ciudad en cada proyecto que ejecuta y construye. En cierta medida, es

necesario cambiar el concepto pasando de una estructura de planeamiento escalar, a una estructura de planeamiento matricial.

5. Epílogo. La necesidad de saber gestionar y compartir la experiencia

Avanzar en los mecanismos de gestión en la producción de la ciudad y saber compartir las experiencias deberían ser el epílogo de una mirada renovada sobre el urbanismo.

A la gestión le queda un largo camino por recorrer, porque más allá del reconocimiento de que la propiedad sea pública o privada en la construcción de la nueva ciudad, solo las iniciativas puntuales, recogidas en alguna Comunidad Autónoma –como el agente urbanizador y rehabilitador– han supuesto alguna novedad, aunque han tenido también sus luces y sus sombras. En conjunto se puede afirmar que hemos avanzado muy poco en este campo y cuando hablamos de gestión nos referimos a los mecanismos que hacen posible la construcción de la ciudad: el reparto de beneficios y cargas y la incorporación en la construcción de la ciudad, las obligaciones y requerimientos de las diferentes actuaciones urbanísticas.

Un diálogo muy complejo en el que son concurrentes, por una parte, la legislación del Estado, que establece el estatuto jurídico de la propiedad del suelo que regula los derechos y obligaciones de la misma propiedad y por otra parte, la legislación autonómica que tiene la competencia sobre la definición de los posibles instrumentos de gestión urbanística.

Respecto la gestión, hay que hacer notar que el urbanismo español, es un urbanismo que solo tiene marchas adelante y son muy pocas las Comunidades Autónomas que han empezado a implementar lo que podríamos llamar la reparcelación inversa o cómo deshacer todos aquellos elementos y acciones ya aprobados en un tiempo de bondad económica y que actualmente son inviables e insostenibles económicamente que de alguna manera en su momento se aprobaron y generaron una serie de expectativas, una serie de derechos sobre el territorio que creo a todas luces que en la situación actual y en el momento presente, es imposible que tengan algún éxito. Se trataría en definitiva de implementar mecanismos de derecho e instrumentos de gestión que permitan corregir y deshacer, o simplemente desclasificar suelos aprobados definitivamente y devolver su situación de derecho a la situación de suelo rural, que es lo que son

actualmente y lo que seguirán siendo durante mucho tiempo.

Es necesario encontrar nuevos mecanismos, donde no solo los propietarios sean los actores de la construcción de la ciudad, si no también más allá de los propietarios, se integre la acción de los promotores, constructores, las entidades financieras, las cooperativas de usuarios etc... activando todos aquellos elementos que forman parte real de la construcción de la nueva la nueva ciudad. Este tema, va a ser cada vez más importante y es necesario instrumentar nuevos mecanismos para que la gestión sea más ágil y eficiente en la construcción de esta nueva ciudad.

En estos casi cincuenta años de planificación democrática en el Estado español, son muchas las lecciones que se han producido en las diferentes Comunidades Autónomas y debería ser el momento de compartir lo mejor de cada una de ellas.

Desde la construcción del Estado de las Autonomías hemos asistido a una avalancha de legislaciones urbanísticas de las 17 Comunidades Autónomas, de forma que podríamos afirmar que ya estamos en la quinta generación de nuevas legislaciones de urbanismo, y de esas leyes que se redactaron en el año 1990, ya no queda ningún texto original, lo que significa que algunas Comunidades ya han revisado por dos veces el texto que regula las materias del suelo y el urbanismo en su territorio.

Una lectura general estos textos, permitiría ver que se ha avanzado de manera puntual en algunos aspectos y en algunos territorios, pero por otra parte, también permitiría observar lo poco que se han aprovechado algunas iniciativas que han generado alguno de estos mismos textos, de forma que sería recomendable una mesa de coordinación estable y de diálogo entre diferentes expertos de las diversas Comunidades y el Estado, para enriquecer esta debate de la construcción colectiva que debería ser el nuevo urbanismo, porque a todas luces es conocido que está división competencial que hemos elaborado entre legislación del suelo, con una competencia básica, que le corresponde al Estado y una competencia exclusiva del urbanismo y

la ordenación de territorio, para las Comunidades Autónomas, tal como se recoge en nuestra Constitución Española, no ha supuesto un gran avance significativo en la construcción de un nuevo instrumental urbanístico, y tal vez al contrario en algunas cuestiones, ha podido significar un cierto retroceso con respecto a la construcción territorial y urbanística del Estado español.

6. Bibliografía

- AA VV (1990): *1979-1989 10 años de planeamiento urbanístico en España*. Madrid, España, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- _____ (1995): Suelo y Urbanismo, su polémica actual. Madrid, España, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*.
- ESTEBAN NOGUERA, J. (2011): *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Barcelona, España: Iniciativa Digital Politécnica.
- BAÑO LEÓN, J.M^a. (2020): *La obsolescencia de la idea del plan general* artículo en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época. Número 13. Madrid, España, INAP
- MAS, S (2021): *Urbanismo Comparado. 10 modelos, 10 miradas*, Madrid, España, Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas, UAAU.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R. (2011): *Para entender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Madrid, España, Portal de Derecho SA. (IUSTEL).
- PAREJO ALFONSO, L. (1991): *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal*, Madrid, España, Tecnos.
- VAQUER CABALLERIA, M. (2022): *Derecho del territorio*, Madrid, España, Tirant lo Blanch

7. Listado de Acrónimos/Siglas

AEA:	Áreas de Especial Atención
AOF:	Áreas de Oportunidad de nuevas Funciones
ARS:	Áreas de Reprogramación Secuencial
ARU:	Áreas de Remodelación Urbana
LOITA:	Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias
OMS:	Organización Mundial de la Salud
OSU:	Objetivo de Solidaridad Urbana
PERI:	Planes Especiales de Reforma Interior
PGM:	Plan General Metropolitano
PP:	Planes Parciales
VPO:	Vivienda de Protección Oficial