

# Los planes urbanísticos en España

Verena Andreatta  
Miguel Mayorga  
Josep Ma. Vilanova

PID\_00146154



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



## Índice

<b>1. Qué es el urbanismo hoy.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Antecedentes de los planes actuales.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Tres etapas del planeamiento municipal hasta la actualidad</b>	<b>13</b>
<b>4. Los principios actuales de la actuación urbanística.....</b>	<b>17</b>
<b>5. Tipos de planes urbanísticos.....</b>	<b>21</b>
5.1. Figuras de planeamiento general .....	21
5.2. Figuras de planeamiento derivado .....	22
5.3. Los proyectos de ejecución .....	23
<b>Resumen.....</b>	<b>25</b>





## 1. Qué es el urbanismo hoy

El artículo 1.2 de la ley de urbanismo de Cataluña (Ley 2/2002 modificada por la Ley 10/2004 y por el Decreto-Ley 1/2007) establece el objeto del urbanismo en pocas palabras que sintetizan la mucha complejidad y las muchas facetas que tiene:

"L'urbanisme és una funció pública que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, llur urbanització i llur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions".

### Traducción

"El urbanismo es una función pública que abarca la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, subsuelo y vuelo, su urbanización, edificación y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones".

El urbanismo es una función pública, es decir, compete a las administraciones públicas formular, aprobar, gestionar y hacer cumplir las determinaciones que por medio de los planes desarrollan los principios de la acción urbanística y concretan en el territorio y en los espacios urbanos la ordenación de la ciudad existente y su evolución. La legislación urbanística contempla la posibilidad de que sea la iniciativa privada quien formule un plan (nunca si se trata de planeamiento general), tanto si es de ordenación como de gestión y ejecución, pero siempre bajo la tutela pública mediante su tramitación y aprobación, de tal manera que se puede afirmar que la responsabilidad sobre la defensa de los intereses colectivos en materia de suelo y ordenación urbana, para bien o para mal, es únicamente de las administraciones públicas.

La materia prima del urbanismo es el suelo, un componente que no se fabrica, que existe, que forma parte de los lugares donde se desarrolla la ciudad. Por medio del urbanismo se ordenan, transforman y conservan los suelos al tiempo que se controlan sus usos.

### Más claro

- Ordenar el suelo de acuerdo con las necesidades que requieren los espacios urbanos y los usos y actividades que en él se producen.
- Transformar el suelo; es decir, proyectar las nuevas formas de urbanización o cambios en los espacios ya urbanizados.
- Conservar los suelos que deben ser protegidos de la urbanización.
- Controlar que las actuaciones sobre el suelo de los agentes privados y públicos respondan a las previsiones del plan concreto.

Los usos del suelo deben contemplar también los del subsuelo y del vuelo; frente a la habitual lectura de los planes en planimetrías de dos dimensiones, el urbanismo es necesariamente tridimensional al regular también lo que puede suceder en el subsuelo y, sobre todo, en el vuelo, es decir, las construcciones arquitectónicas que permiten organizar usos urbanos por encima del suelo. Asimismo, el urbanismo establece el proceso de transformación de los suelos por medio de su urbanización y edificación. La urbanización supone la im-

plantación de las infraestructuras básicas para que los usos y las actividades puedan desarrollarse en un entorno urbano. Estas infraestructuras, en su dimensión mínima, son las siguientes:

- Accesos para la circulación rodada, no la particular, sino la de los servicios públicos.
- Redes de servicios, como mínimo agua, energía eléctrica y alcantarillado.

Sin estas condiciones de urbanización mínima no es posible edificar en los terrenos que el plan haya establecido para ello.

Finalmente, también corresponde al urbanismo establecer la regulación de los usos, la conservación y la rehabilitación de las obras, las edificaciones y las instalaciones existentes, es decir, la regulación de la ciudad construida.

A partir de este planteamiento general, cabe hacer varias consideraciones:

- En la medida en que el suelo es fundamentalmente de propiedad privada, y dado que en nuestro ordenamiento jurídico y económico la propiedad privada está fuertemente protegida, el urbanismo es, en la práctica, uno de los escasos instrumentos que permiten intervenir sobre ella, estableciendo su regulación o su transformación. En otras palabras, el derecho de propiedad no está en cuestión, pero su ejercicio en términos urbanísticos (urbanización, edificación y usos) está sometida a regulación colectiva mediante los planes y se concreta en los derechos y deberes de los propietarios del suelo, bien diferentes según en qué situación urbanística se encuentren. El uso del derecho expropiatorio por razones urbanísticas, presente (como veremos más adelante) como opción desde hace más de cien años, sigue siendo marginal debido, entre otras razones, a la debilidad de las haciendas públicas, sobre todo las locales.
- El urbanismo es un constante ejercicio de búsqueda del equilibrio entre los intereses públicos que debe afrontar y resolver (creación de espacio urbano suficientemente dotado y equipado, y mejoras en la ciudad existente para satisfacer las necesidades colectivas) y los derechos de la propiedad privada que debe respetar, fundamentalmente los patrimoniales derivados de la propiedad del suelo.
- El urbanismo en España ha estado tradicionalmente centrado en los procesos de urbanización (pues venía a ser una carta de derechos y deberes de los propietarios del suelo ante las expectativas de desarrollo urbano) y, en una proporción mucho menor, se ha ocupado de la mejora de las ciudades existentes en el momento de la elaboración de los planes. Nuestro urbanismo ha estado, y sigue estando todavía hoy, orientado a facilitar la urbanización de suelos en la medida en que es un proceso menos complejo que la mejora y transformación de la ciudad existente.

### Diversos modelos de urbanismo

- **Modelo anglosajón.** La Administración Pública adquiere paulatinamente todos los derechos no materializados sobre cualquier suelo potencialmente urbano a partir de la ley de 1945. 60 años después, todo el suelo potencialmente urbanizable tiene dos titulares:
  - El que lo era de los derechos consolidados antes de 1945.
  - Los ayuntamientos, titulares de todas las plusvalías urbanísticas como adición a aquellos derechos.
- **Modelo centroeuropeo.** Los ayuntamientos adquieren en el mercado libre todos los suelos de los entornos de población para poder desarrollar el planeamiento urbanístico con garantía de que las plusvalías generadas serán públicas.
- **Modelo nórdico.** Equivalente al centroeuropeo, con el añadido de que los suelos públicos nunca se venden en plena propiedad, sino mediante cesión del derecho de superficie a plazo fijo, que no suele superar los 100 años.
- **Modelo latino.** Las plusvalías del urbanismo revierten en gran parte en los titulares del suelo, que asumen las cargas derivadas del planeamiento, la urbanización y la gestión.  
El urbanismo puede ser *causa expropriandi*, pero la aplicación de la expropiación forzosa es residual.

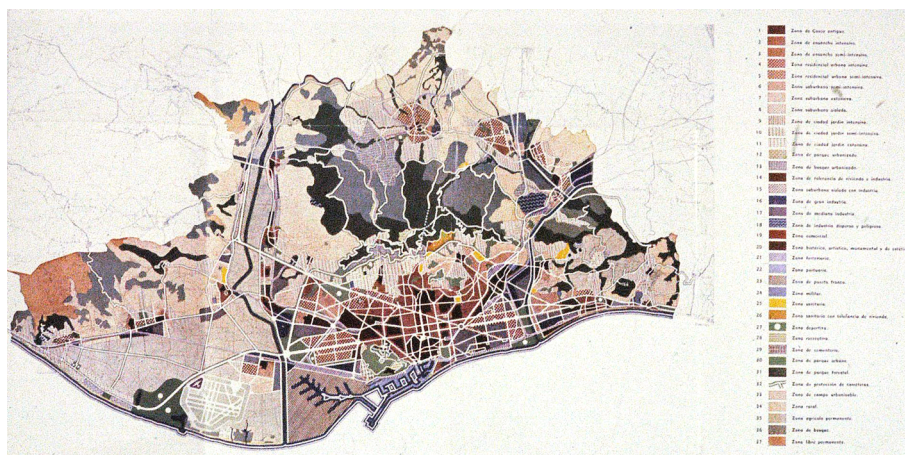
## 2. Antecedentes de los planes actuales

La Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 fue el primer código completo del urbanismo en España e incorporaba las experiencias que desde mediados del siglo XIX se habían ido desarrollando para intentar resolver los problemas urbanos, y también los territoriales planteados en la primera mitad del siglo XX en términos de ordenación del territorio o planeamiento regional.

### Lectura recomendada

Un texto fundamental al respecto es el siguiente:

**Martin Bassols Coma**  
(1973). *Génesis y evolución del derecho urbanístico español: 1812-1956*. Montecorvo.



El Plan comarcal de Barcelona de 1953, anterior a la ley de 1956 (como ha sucedido otras veces en la experiencia española, donde las leyes importantes han sido posteriores a los planes de las dos grandes ciudades, Barcelona y Madrid), es un ejemplo muy elaborado para su época de plan de zonificación de la totalidad de los suelos, más que de estructura, que se acompañó de ejercicios muy detallados en la ordenación de sectores que el plan consideraba fundamentales, como los de Levante y de la Diagonal.

La ley de 1956 y su posterior reforma en 1975 fueron un código unificado y completo de planeamiento, desde el Plan nacional de urbanismo hasta los proyectos detallados de desarrollo (parcelación, urbanización). La creación de las comunidades autónomas en la Constitución de 1978 con competencias plenas en materia de ordenación territorial y urbanismo supuso un cambio profundo de aquel modelo unitario que tuvo inmediatas repercusiones en la ordenación territorial y mucho más lentamente en el urbanismo. En el caso catalán, la ley de política territorial de 1983 creó los instrumentos de la planificación del territorio, general, parcial y sectorial, que posteriormente se han ido desarrollando en los correspondientes planes territoriales, con contenidos y dinámicas variadas.

En relación con el urbanismo, puede afirmarse que el esquema básico actual sigue respondiendo al modelo de la ley de 1975, tanto por los tipos de planes como por sus contenidos, así como al resto de instrumentos de ejecución y control. Ello incluso después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 sobre la reforma impugnada por varias comunidades autónomas de la ley del suelo de 1990, sentencia que confirmó la plena competencia de éstas

en materia de urbanismo con excepción de dos cuestiones que quedaron en manos del Estado, ambas referidas directamente al estatuto de la propiedad del suelo en relación con el urbanismo:

- La determinación de las distintas situaciones del suelo.
- Los criterios de valoración a efectos de expropiación.

La ley catalana del 2002 y sus posteriores modificaciones han mantenido aquellos esquemas fundamentales creados, sobre todo, en la ley de 1975.

Sobre los antecedentes a la ley de 1956, cabe resaltar los siguientes aspectos:

- La creación de unos instrumentos operativos para la regulación urbana desde la primera mitad del siglo XIX, consistentes en el desarrollo progresivo de las ordenanzas municipales de edificación y usos, y en el establecimiento de los denominados *planos de alineaciones*, donde, a partir de las primeras cartografías urbanas de precisión, se dibujó el trazado de los espacios públicos –calles y plazas–. La técnica de las alineaciones consiste en trazar una línea sobre el plano que indica los límites entre el espacio público existente o futuro y el suelo privado, habitualmente edificado o edificable. La obtención del dominio público se efectuaba por medio de la cesión obligada del suelo hasta la alineación (cesión de vial) cuando un propietario quería edificar de nuevo. Todavía hoy, el trazado de las alineaciones en los planes urbanísticos sigue siendo un instrumento fundamental de la ordenación urbana, junto con las ordenanzas –normas urbanísticas– que regulan la edificación y los usos.
- La experiencia en los proyectos de ensanche y extensión de poblaciones. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, una vez la mayoría de las ciudades pierden la condición de plaza fuerte militar y el Estado autoriza la superación (en muchas ocasiones, el derribo) de las murallas defensivas y el crecimiento por extensión, a partir de proyectos basados en la primera generación de cartografías científicas (con curvas de nivel) a escalas intermedias, de 1/2.000 a 1/5.000, suficientes para precisar los trazados y la configuración de la ciudad nueva. Experiencias de proyecto pero también de nuevas formas de gestión del suelo, ya que las cesiones puntuales de cada propiedad inicialmente no urbanas resultaban claramente insuficientes frente a la dimensión del proceso proyectado e introducían situaciones de desigualdad que no se superaron hasta que apareció el concepto *reparcelación*, que supone el reparto equilibrado de cargas y beneficios entre los propietarios iniciales del suelo. Este mecanismo de gestión ha sido fundamental para comprender la abrumadora mayoría de las actuaciones urbanísticas desarrolladas desde entonces en nuestro país, ya que la iniciativa de la gestión y ejecución urbanística que establecen los planes se dejan en manos de los propietarios iniciales del suelo, en lo que actualmente se denomina *reparcelación por compensación*.

#### Ejemplo

El arquitecto Miquel Garriga i Roca levanta en la década de 1850 los planos de toda la ciudad (hoy Ciutat Vella) a la escala 1/300 con un nivel de detalle todavía hoy no superado.

- La necesidad de actuar sobre los núcleos antiguos, la ciudad dentro de murallas, a menudo en unas condiciones muy malas de salubridad e higiene pública y privada derivada de las insuficiencias en cuanto a soleamiento, ventilación y redes de saneamiento, llevó a finales del siglo XIX a la formulación de planes de saneamiento y mejora de poblaciones, formulados no tanto desde la lógica de la ampliación de las calles, que era la de los planos de alineaciones, sino del saneamiento derivado de la apertura de nuevas calles rompiendo el tejido urbano preexistente, a la manera del barón Haussman en París. Actuaciones de gran dificultad de gestión: edificaciones, población y actividades urbanas que debían ser removidas, proceso irrealizable desde los mismos propietarios del suelo y que requirió la introducción del derecho expropiatorio público por primera vez en urbanismo para poder avanzar en su ejecución. Cabe señalar que desde entonces quedó incorporada en el ordenamiento jurídico la determinación del interés público urbanístico como *causa expropriandi*, pero también que su uso efectivo a lo largo de más de cien años, en el contexto del conjunto de las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo, ha sido marginal.
- El Estatuto Municipal de 1924 y la posterior Ley de Bases de Régimen Local de 1946 establecieron que los temas relacionados con el urbanismo eran fundamentalmente de competencia municipal: los ayuntamientos eran las administraciones públicas responsables de formular, tramitar y aprobar los planes urbanísticos en su ámbito territorial. Las cuestiones competenciales en temas urbanísticos venían siendo conflictivas desde sus inicios y estos dos episodios jurídicos referidos a la escala local consolidaron la competencia plena de los municipios en relación con su urbanismo, dejando para niveles administrativos más generales (las comisiones provinciales de urbanismo presididas por el gobernador civil a partir de 1946, y en el caso de Cataluña las comisiones territoriales de la Generalitat a partir de 1980) únicamente la supervisión del ajuste del plan a los principios de legalidad y el cumplimiento de los planes supramunicipales o territoriales si los hubiere. Se puede afirmar con rotundidad que, aún hoy, el urbanismo es un tema municipal, que los ayuntamientos deciden mediante los planes las actuaciones urbanísticas que pueden llevarse a cabo en su territorio y controlan su evolución a través del planeamiento derivado de ellos, de los proyectos de ejecución y de los instrumentos de disciplina urbanística.

### Ejemplo

En 1856, el ingeniero Ildefonso Cerdá levanta el primer plano topográfico del llano de Barcelona, base del proyecto de ensanche de 1859. Dicho proyecto fue aprobado por Real Decreto de la Reina contra la voluntad del Ayuntamiento de Barcelona, que en el concurso local había optado por el proyecto del arquitecto municipal Antoni Rovira i Trias. Este proyecto se impuso parcialmente a los otros municipios del llano barcelonés, como Gracia, Sants y Hostafrancs, Sant Martí de Porvençals o Sant Andreu del Palomar.

- La Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 refundió todos estos antecedentes en un único código jurídico que contemplaba en esencia estas cuatro experiencias, creando un tipo de plan que iba a ser el instrumento de planeamiento urbanístico por excelencia en España: los

planes generales municipales. El plan general (en Cataluña, su denominación actual es Pla d'Ordenació Urbanística Municipal –POUM–) ha sido, y sigue siendo, el instrumento central del urbanismo en la medida en que ordena detalladamente el suelo urbanizado, concreta las actuaciones de crecimiento y de transformación urbana, y ordena del conjunto del suelo del municipio, incluido aquel que debe ser protegido de la urbanización.

- Régimen de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable en la versión de 1976, rural en la de 1956) y ordenación urbana (trazados de alineaciones para determinar los suelos públicos existentes o futuros, y normas de edificación y usos por medio de la técnica de la zonificación del suelo) son las funciones del planeamiento municipal, a las escalas adecuadas para su concreción suficiente (1/1.000 en suelos urbanos y urbanizables, 1/5.000 en el conjunto del municipio) para que pueda ejecutarse el plan inmediatamente después de su entrada en vigor (publicación en los diarios oficiales), a través de las licencias urbanísticas en suelo urbano consolidado y de los planes derivados (ámbitos delimitados en el plan) en sectores de transformación de suelo urbano o en suelos urbanizables.

**Tabla**

<b>1812</b>	<b>Constitución liberal de Cádiz</b>	
<b>1835</b>	<b>Desamortización de bienes eclesiásticos (Reforma Mendizábal)</b>	
<b>1846</b>	<b>Instrucción para la elaboración de planos de alineaciones</b>	
	Tipo de plan	Planos de alineaciones
	Gestión	Cesión de vial
	Ordenación	Alineación de vial y ordenanzas municipales
<b>1864</b>	<b>Ley de ensanche de poblaciones</b>	
<b>1876</b>	Tipo de plan	Ensanches y extensiones
	Gestión	Alineación de vial y ordenanzas municipales
	Ordenación	Reparcelación
<b>1895</b>	<b>Ley de saneamiento y mejora de poblaciones</b>	
	Tipo de plan	Reforma interior
	Gestión	Alineación de vial y ordenanzas municipales gestión
	Ordenación	Expropiación
<b>1924</b>	<b>Estatuto municipal (Calvo Sotelo)</b>	
<b>1945</b>	<b>Ley de bases de régimen local</b>	

Tabla resumen de los antecedentes de la legislación urbanística actual

1956	Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana	
	Tipo de plan	Planes generales municipales
	Gestión	Estructura y zonificación
	Ordenación	Poligonal

Tabla resumen de los antecedentes de la legislación urbanística actual



### 3. Tres etapas del planeamiento municipal hasta la actualidad

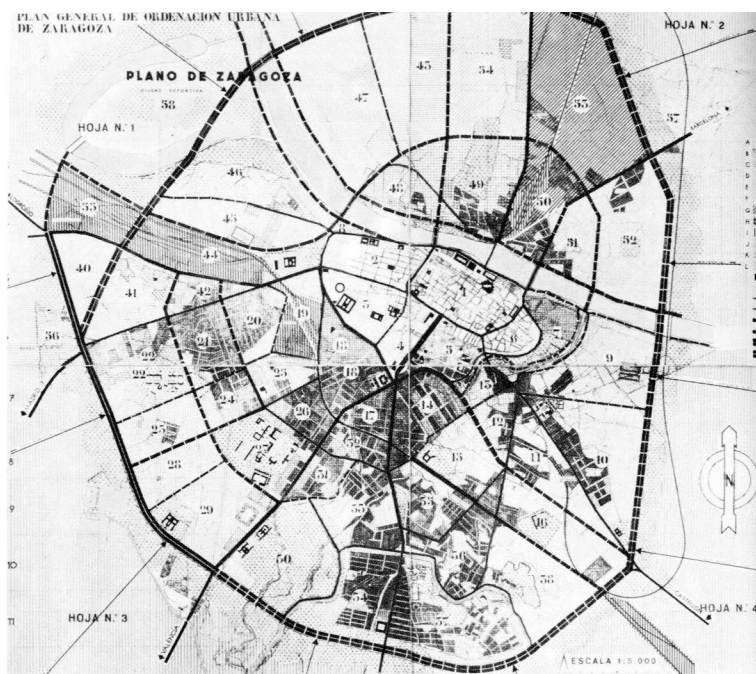
Este esquema de planeamiento, formulado en 1956 y que en sus términos generales se mantiene hasta la actualidad, ha tenido períodos muy distintos en relación con los resultados obtenidos, que a continuación se sintetizan en tres etapas:

- Durante su largo período de aplicación en el contexto de la dictadura franquista (1956-1976), en ausencia de estructuras democráticas de representación y en la toma de decisiones, el planeamiento urbanístico se concretó en planes municipales fuertemente desarrollistas en relación con las expectativas de ocupación de suelo, basadas en su mayor parte en unas infraestructuras de movilidad muy improbables, como después se demostró, y en procesos de desbordamiento de estos propios planes debido a la supremacía de los intereses de la propiedad del suelo, con el resultado de crecimientos reales al margen de las previsiones de los planes y, al mismo tiempo, la permisividad de densificaciones abusivas del suelo urbano con el resultado de transformaciones degradantes del espacio urbano y falta de espacios públicos y equipamientos suficientes para la población.

#### Lectura sugerida

Podéis leer al respecto los capítulos dedicados a este período de la siguiente obra:

**Fernando de Terán (1978).** *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible.* Gustavo Gili.

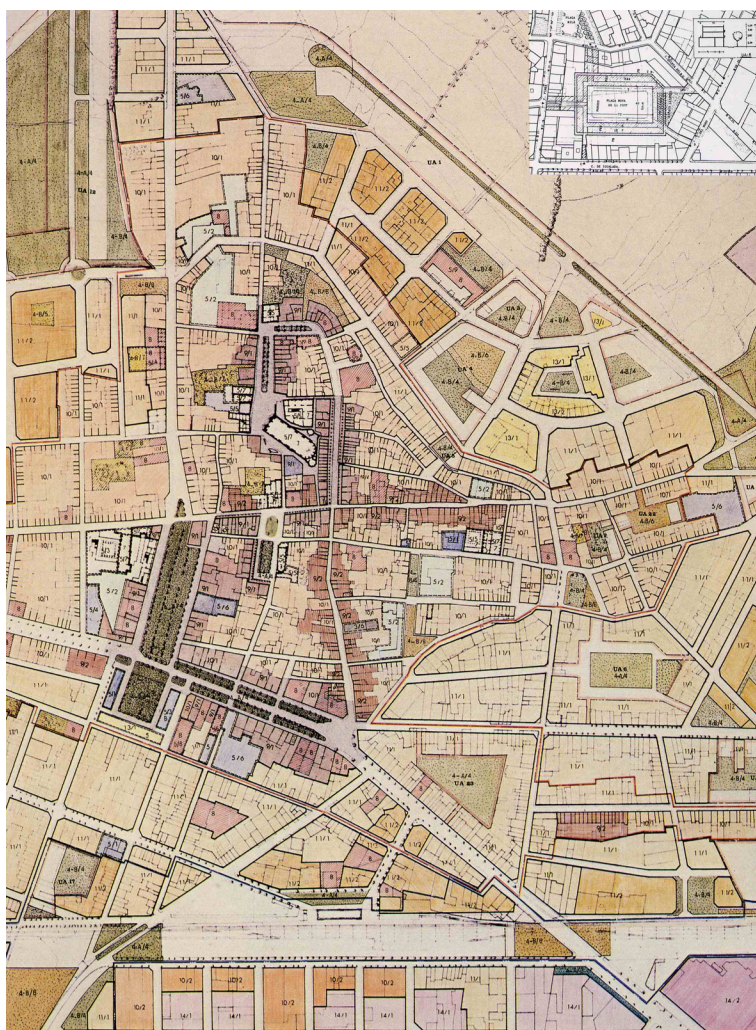


El plan general de Zaragoza es un ejemplo de los planes de finales de los años cincuenta y década de los años sesenta, donde la esquematización de las infraestructuras futuras justificaba la generosidad de los desarrollos de suelo.

1. Urbanismo desarrollista de la década de los años sesenta y primeros setenta, en consonancia con la transformación económica del país y que, con la doble crisis económica y política durante la transición, dejó unas ciudades con infraestructuras insuficientes u obsoletas, servicios en demasiadas ocasio-

nes ausentes, sobre todo en las periferias, espacios públicos de baja calidad, ocupaciones incontroladas de suelo, especialmente significadas en el ámbito litoral, y densificaciones abusivas del espacio urbanizado, con destrucción del patrimonio urbano y arquitectónico.

2. En la primera etapa democrática (1977-1996) los esfuerzos de las nuevas administraciones, sobre todo las locales, fueron muy importantes para restablecer unos niveles adecuados de servicios ciudadanos y de calidad de los espacios urbanos. La revisión generalizada del planeamiento anterior recondujo las dinámicas desaforadas de ocupación de suelo por medio de descalificaciones de los suelos expectantes, reequilibrio de los crecimientos con las nuevas infraestructuras requeridas, reducciones de densidades en suelos ya urbanizados, etc. y puso a disposición de los municipios los instrumentos urbanísticos adecuados para abordar la resolución de los problemas más urgentes: planes de reforma interior y mejora de barrios, planes de infraestructuras, planes de protección del patrimonio urbano y arquitectónico, proyectos de reurbanización de los espacios públicos centrales y periféricos, etc.



Detalle de la ordenación urbana central del plan general de Vilafranca del Penedés de 1981, uno de los mejores ejemplos de la renovación metodológica y de contenidos en los primeros planes de los ayuntamientos democráticos, donde, como se observa en la ilustración, se recupera una gran atención a la puesta en valor de los tejidos históricos y la ordenación cuidadosa de las tramas urbanas centrales fuertemente tensionadas en el urbanismo de la dictadura. El plan general de Vilafranca está publicado en su integridad (estudios, avance de plan, versión definitiva) en la colección "Estudios urbanos núm. 11" de la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat de Cataluña.

La acción urbanística de los municipios en esta etapa, que tuvo oscilaciones en relación con los ciclos económicos de crisis hasta 1985, crecimiento hasta 1990, y otra vez crisis hasta 1996, supuso un salto cualitativo en la credibilidad del urbanismo como instrumento operativo para la mejora de la calidad de vida en las ciudades, credibilidad que vino asociada a la mayor transparencia y participación en la toma de decisiones vinculadas a los nuevos planes, en una primera fase por la incorporación de miembros de las luchas urbanas de los setenta a la gestión municipal, y en una segunda fase más madura, en el contexto de debates estratégicos sobre el futuro de la ciudad, con participación activa de los agentes sociales y económicos.

### Lectura sugerida

Los temas a debate de esta época los encontraréis recogidos en la siguiente obra:

**Autores varios** (1996). *Els plans generals dels noranta*. SCOT-AAUC.



Cambios en la estructura general y orgánica entre el plan general de Mataró de 1977 y su revisión de 1996. Un ejemplo de la evolución del urbanismo municipal democrático antes de los importantes cambios experimentados a partir de 1997. En este caso, el municipio recompone su estructura urbanística interna y al mismo tiempo renuncia al crecimiento hacia el norte proyectado y no ejecutado desde el plan anterior, poniendo en valor los suelos no urbanizados desde una visión comarcal y reclamando una escala de planificación territorial inexistente.

La recuperación económica a partir de 1997, que en España adquirió un impulso muy fuerte con la plena integración económica europea derivada de la moneda única, vino acompañada por la emergencia de las políticas neoliberales con un fuerte componente anti-plan, la negación del planeamiento general como instrumento válido para controlar los procesos de transformación del suelo y, en consecuencia, el dominio de las iniciativas privadas, sobre todo de las inversiones de capital en compra y urbanización de suelos, la prevalencia del fragmento frente al conjunto. Este proceso tuvo su mayor expresión en la ley estatal de 1998, vigente hasta su sustitución en el 2007, que desarrolló las competencias del Estado en materia urbanística que había establecido el Tribunal Constitucional en su sentencia de 1997, y donde se definió, por un lado, como urbanizable todo el suelo excepto aquel donde se pudiera justificar alguna razón de protección y, por otro, que los valores de expropiación eran los valores del mercado de suelo, siguiendo la estela del discurso neoliberal en una economía en proceso de globalización, y obviando las especificidades de un componente, el valor del suelo, que tiene unas características tendenciales de monopolio, rigidez y opacidad que lo hacen singular en un contexto de economía pura de mercado libre.

3. El urbanismo de principios del siglo XXI se ha visto sometido a las fuertes tensiones derivadas de los flujos financieros especulativos e incontrolados en el marco de la globalización de capitales, con una gran incidencia en el sector inmobiliario español, sobre todo el residencial, y, por lo tanto, en la movilización y apropiación privada a corto plazo de las rentas de suelo, con el impacto sobre el sector financiero que estamos viviendo. Pero también se ha visto pre-

sionado por la emergencia de los temas ambientales, también con un discurso muy globalizador, reivindicado por movimientos sociales de muy distinta índole, que ha ido penetrando con mucha fuerza en los temas relacionados con el control de los suelos y, por lo tanto, en la obligación cada vez mayor de los planes urbanísticos de justificar en clave ambiental sus propuestas.

Las tensiones de todo tipo, algunas de ellas incluso con efectos penales, han tenido como efecto nuevamente el riesgo de desbordamiento de los planes, aunque con niveles diferentes según la tradición urbanística en las distintas comunidades autónomas. En el caso de Cataluña, la tradición del plan ha resistido en términos generales la oleada que en otras zonas de España ha provocado un desastre urbanístico del que todavía no se han realizado las evaluaciones suficientes para medir sus efectos de cara al futuro.

En cualquier caso, los planes municipales de principios del siglo XXI se han producido en este contexto contradictorio entre presión económica sobre el suelo y debate ambiental, con algunos añadidos sobre temas de nuevo emergentes como las infraestructuras o la vivienda, por otro lado, bien clásicos del urbanismo. El colapso del sector inmobiliario a partir del 2007, provocado por el sector financiero (a la vez que lo arrastraba), y la aguda crisis socioeconómica que ha generado, sitúan los planes recientes, y también los anteriores a esta última etapa, en escenarios nuevos no previstos sobre los que hay que volver a reflexionar si disponemos de los instrumentos adecuados para resolver los problemas urbanos acumulados y los que vienen con las nuevas dinámicas sociales y económicas, que interpelan a las capacidades del sector privado de la economía pero también a las prioridades de las haciendas públicas en los próximos años.

Una pieza importante del futuro inmediato será la aplicación de la ley de suelo del 2007, que ha sustituido la ley de 1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, en la que se plantea un escenario inédito para la acción pública en urbanismo, ya que se excluye de la valoración del suelo los valores expectantes, el plusvalor simplemente generado por la aprobación de un plan, al establecerse únicamente dos situaciones (no hay que confundir con clasificación urbanística) del suelo: urbanizado o rural y, como consecuencia de ello, los valores a efectos de expropiación se calculan únicamente por lo que el suelo es, no por la expectativa de lo que puede ser, lo que abre una vía novedosa a la acción pública, pese a las situaciones tradicionalmente precarias de las haciendas municipales, a las que algún día habrá que dar remedio.

## 4. Los principios actuales de la actuación urbanística

De acuerdo con el capítulo II del título preliminar de la ley de urbanismo de Cataluña<sup>1</sup>, las actuaciones urbanísticas se fundamentan, de manera resumida, en los siguientes principios:

- **Desarrollo urbanístico sostenible.** Se trata de una aportación novedosa de la ley 2002, ya que incorpora en la legislación urbanística conceptos formulados y debatidos durante la década de los noventa sobre medio ambiente y desarrollo sostenible (cumbre de Río). Los artículos 3 y 9 de la ley de urbanismo ensayan una aproximación a la idea de desarrollo urbanístico sostenible en relación con la utilización racional del territorio, constatando que el suelo es un recurso limitado, y apostando por modelos urbanos que eviten la dispersión espacial, favorezcan la cohesión social, y consideren la rehabilitación y renovación de los suelos urbanos y la protección de las zonas rurales, en la búsqueda de un modelo de territorio globalmente eficiente. Se trata de una formulación genérica que no tiene mayor concreción jurídica pero que debe inspirar toda la acción urbanística derivada del desarrollo de la ley mediante los planes.

<sup>(1)</sup>Decret Legislatiu 1/2005 de 26 de juliol, text refós de la Llei d'urbanisme, modificat pel Decret Llei 1/2007 de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística.





El plano de los sectores de planeamiento derivado en el POUM de Terrassa es un primer ejemplo del urbanismo reciente basado en la ley de urbanismo catalana del año 2002, con un esfuerzo de integración de las infraestructuras territoriales con las decisiones de un crecimiento contenido de suelos urbanizados, y al mismo tiempo un reconocimiento detallado de las capacidades de transformación en el interior de la ciudad, en este caso a partir de la transformación de espacios industriales históricos ya obsoletos para la actividad pero de gran potencialidad para nuevas actividades urbanas.

- **Participación de la comunidad en las plusvalías.** Este principio está en los orígenes del urbanismo en España; a diferencia de otros países europeos donde la plusvalía es pública, por ley o por gestión de suelos, o por las dos cosas a la vez, se parte de la concepción de que la plusvalía pertenece a los propietarios del suelo y la comunidad sólo tiene el derecho de participar en ellas. La fórmula clásica de participación de la comunidad es la obtención de los suelos públicos urbanizados con cargo a las plusvalías que se obtienen con el proceso de urbanización o de transformación urbana. Es el mecanismo de la reparcelación, donde se redistribuyen las propiedades del suelo, con el resultado de obtener por cesión gratuita los espacios públicos (en general, los viales, los espacios libres y los equipamientos) y el

reparto de los suelos edificables una vez urbanizados entre los propietarios iniciales, asumiendo ellos mismos la totalidad de la carga económica derivada de las obras de urbanización.

### **La participación en las plusvalías**

Hasta 1976, la apropiación privada de las plusvalías era del 100%. En 1975 se estableció que, en los suelos urbanizables, el 10% de este plusvalor correspondía también a la comunidad por medio de la cesión de suelos edificables. La ley catalana 2002 mantiene este porcentaje y lo extiende también a las actuaciones de transformación en suelos urbanos. Finalmente, la ley de suelo estatal del 2007 ha establecido que estas cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico se realizan libres de cargas de urbanización, es decir, los propietarios del suelo asumen el 100% de los costes de urbanización.

- **Ejercicio del derecho de propiedad con reparto equitativo de beneficios y cargas.** Como ya se ha indicado, el urbanismo da contenido al derecho de propiedad del suelo en materia de urbanización, edificación y usos y, por lo tanto, es un principio general de la acción urbanística ordenar el ejercicio de este derecho, que se debe sujetar, como establece la Constitución de 1978, al principio de la función social del derecho de propiedad. Esta regulación del ejercicio del derecho de propiedad en temas urbanísticos tiene como principal objetivo, además de la posibilidad de formular planes y proyectos por parte de la propiedad del suelo, ordenar la distribución de las cargas y los beneficios de manera equitativa entre los propietarios del suelo, fundamentalmente en función del suelo aportado a la actuación urbanística de la que se trate, evitando con ello situaciones discriminatorias o abusos de posición dominante entre ellos mismos. Por ello, los instrumentos urbanísticos ejecutivos, que son los proyectos de parcelación y de urbanización, pasan por una tutela pública en su tramitación y aprobación, con las mismas garantías que cualquier plan.
- **Publicidad y participación en los procesos de planeamiento y gestión urbanística.** La capacidad de los planes urbanísticos para establecer las necesidades colectivas y para concretar los derechos y deberes de la propiedad del suelo descansa sobre estos dos principios evidentemente relacionados entre sí. Es obligatorio que todo plan incorpore en su documento final una memoria de la participación ciudadana realizada durante su elaboración y tramitación, donde se detalle la publicidad realizada y los procesos participativos desarrollados. Los procesos de redacción, tramitación y aprobación de los planes deben ser conocidos por la población en general y por los interesados en las actuaciones que los planes plantean, ya sean propietarios del suelo, promotores inmobiliarios, agentes económicos y población residente.

En cualquier caso, y con carácter de mínimo, cuando el documento ya está redactado y se inicia su tramitación, es obligatorio publicar el acuerdo de aprobación inicial, además de en las publicaciones oficiales, en al menos dos medios de comunicación habituales en la zona donde se plantea el plan, y someterlo a información pública durante el plazo mínimo de un mes, plazo durante el cual, en el lugar y la hora señalada en el mismo acuerdo, deberá estar

el documento completo a disposición de cualquier persona interesada. Los escritos registrados en la administración durante este período tienen el carácter de alegación y pasan a formar parte del expediente de tramitación del plan, deben ser informados por los redactores en el sentido de rechazar o aceptar total o parcialmente sus contenidos, y, en consecuencia, suponen o no modificaciones al documento aprobado inicialmente.

La legislación ambiental emanada de la Directiva europea sobre evaluación ambiental estratégica de planes y programas ha permitido recuperar un proceso obligado de participación ciudadana que había desaparecido con la ley de urbanismo del 2002 en Cataluña. Esta legislación ambiental, incorporada al reglamento de la ley de septiembre del 2006, obliga a que cuando los trabajos del plan hayan llegado al punto de poder valorar distintas alternativas posibles (fase que denomina de *anteproyecto*), se someta a información pública para poder establecer los aspectos ambientales en juego y valorar las alternativas planteadas, proceso que ha de dar pie al preceptivo informe de sostenibilidad ambiental que debe contener el plan.



El premiado plan general de Fuenlabrada es un buen ejercicio reciente del clásico urbanismo de estructuras combinado con la atención a la ordenación de los nuevos suelos residenciales, pero el mayor interés del plan es su apuesta general por el sistema de expropiación para la gestión de las transformaciones, en el contexto de aplicación de la nueva ley de suelo estatal del 2007.

Más allá de estos aspectos de carácter jurídico y vinculante del período de información pública de los planes en su anteproyecto y en la aprobación inicial, la memoria de participación ciudadana debe justificar que se ha hecho todo lo posible para informar a la población del plan y para estimular su participación en actividades participativas, además de explicar los resultados de esta participación y justificar cómo han sido valoradas, y en su caso incorporadas, las aportaciones realizadas.



## 5. Tipos de planes urbanísticos

### 5.1. Figuras de planeamiento general

Como ya hemos comentado, la figura de planeamiento más relevante en nuestro contexto es el planeamiento general municipal (PGM, POUM en Cataluña). El planeamiento general establece el régimen urbanístico de la totalidad del suelo en un municipio (urbano, urbanizable y no urbanizable) y, por lo tanto, los derechos y deberes de la propiedad del suelo, así como la estructura urbanística general por medio del trazado y la delimitación de los sistemas urbanísticos generales (comunicaciones, fundamentalmente el sistema viario, los espacios libres y los equipamientos comunitarios). Asimismo, desarrolla con el máximo detalle la ordenación del suelo urbano haciendo posible su aplicación directa a través de las licencias urbanísticas.

Este tipo de plan general habitualmente de escala municipal también puede ser de carácter supramunicipal, siempre por acuerdo de los propios ayuntamientos, que han de estar dispuestos a compartir una ordenación conjunta aunque su aplicación se haga desde el propio municipio. La experiencia en este tipo de planes es muy desalentadora: los casos que se desarrollaron en los años setenta y primeros ochenta acabaron con la desmembración de los planes a escala municipal (Sabadell, Figueres), y sólo queda como significativo el Plan general metropolitano de Barcelona (PGM) de 1976, documento de la revisión del Plan comarcal de 1953, y que con la disolución en 1986 de la Corporación Metropolitana de Barcelona se quedó sin el organismo específico de desarrollo, gestión y control que venía ejerciendo estas funciones desde 1953.

La importancia de los planes generales municipales queda reforzada por el hecho de que cualquier cambio en sus previsiones concretas requiere ser tramitado como modificación puntual del plan, con los mismos requisitos formales y sustantivos que rigen su elaboración y aprobación. En este sentido, se ha acusado muchas veces de excesiva rigidez a aquellos planes urbanísticos, excesivamente detallados en la ordenación urbana, cuya adaptación a la cambiante realidad se produce de manera menos ágil de lo que a menudo los agentes inversores y la propia administración desearían, argumento que puede tener su réplica con la generosidad, a veces excesiva, con la que se han admitido cambios a través de modificaciones puntuales situadas en los límites del plan sin supuestamente alterarlo profundamente. En este sentido, es paradigmática la situación en la que se encuentra el PGM de 1976, un plan con más de 30 años de vigencia al que ya no se le puede pedir que dé respuestas globales y coherentes a los problemas de la metrópoli del siglo XXI.

#### Referencia bibliográfica

Artículos 60 y 62 del DL 1/2005.

La ley de urbanismo catalana estableció una figura nueva de planeamiento general y de carácter supramunicipal, los **planes directores urbanísticos**<sup>2</sup>, con finalidades definidas de manera bastante genérica, y cuyos ámbitos y objetivos concretos los debe determinar en cada caso la propia Generalitat. Este tipo de plan urbanístico ha sido utilizado de manera relevante para abordar temas sectoriales como la ordenación de todo el litoral de Cataluña (PDU del sistema costaner), la implantación de grandes infraestructuras (PDU del ferrocarril transversal o de l'orbital metropolitana) o para la ordenación de comarcas de montaña con fuertes tensiones turísticas (PDU de la Cerdanya, Vall d'Aran, etc.).

<sup>(2)</sup>Artículo 56 del DL 1/2005

Los PDU también se han utilizado para resolver problemas urbanísticos complejos heredados (como el caso de Gallecs) y para la ordenación de sistemas urbanos amplios (como el Plà de Bages o la Conca d'Òdena). Actualmente están en marcha los PDU de los sistemas urbanos de Girona, Figueres y Camp de Tarragona. Los PDU son los instrumentos naturales de desarrollo urbanístico (a escala 1/5.000) de las previsiones de los recientes planes territoriales parciales aprobados y en redacción, que cabe recordar que se elaboran a escala 1/50.000. El punto más débil de este tipo de planes es la ausencia de órganos administrativos de carácter supralocal con responsabilidades sobre la gestión y el control de las propuestas.

La actual legislación catalana establece dos figuras más de planeamiento general que, por ahora, han tenido un desarrollo poco relevante, lo que justifica que no abordemos en detalle sus características: los programas de actuación urbanística municipal (PAUM) y las normas de planeamiento (NP).

#### Referencia bibliográfica

Artículos 60 y 62 del DL 1/2005.

## 5.2. Figuras de planeamiento derivado

Para la ordenación de sectores de ámbito intramunicipal, es decir, de partes del suelo municipal, las figuras de planeamiento derivado son las siguientes:

- Los **planes de mejora urbana**, para la concreción de la ordenación urbanística en suelos urbanos no consolidados; es decir, aquellos que no tienen todas las características mínimas exigidas para tener la condición de consolidados (acceso rodado y redes de servicios) o que, aun teniéndolos, el planeamiento general prevé su transformación para la creación de nuevos espacios públicos, edificaciones y usos urbanos. Cabe señalar aquí la desaparición de los planes de reforma interior, que habían sido hasta el año 2002 el instrumento de planeamiento que abordada la renovación urbana, que ha sido integrada en esta figura genérica de los planes de mejora urbana.
- Los **planes parciales urbanísticos**, para la concreción de la ordenación urbanística en suelos urbanizables delimitados en el planeamiento general.

Tanto en un caso como en otro, estos planes deben alcanzar el mismo nivel de precisión en la ordenación urbana que el que alcanzan los planes generales en el suelo urbano consolidado; es decir, su aprobación y la ejecución de la urbanización prevista deben suponer la posibilidad de edificar por medio de la licencia urbanística.

Finalmente, la ley de urbanismo prevé mediante la figura de los **planes especiales urbanísticos** la posibilidad de desarrollar algunos aspectos sectoriales de la ordenación urbanística que requieren concreciones más detalladas con posterioridad al planeamiento general, sin que tengan ninguna capacidad de alterar las previsiones de éste.

### 5.3. Los proyectos de ejecución

Para la materialización de las propuestas de los planes, una vez determinada la ordenación de los usos del suelo y de las edificaciones que deben resultar en ejecución del plan, la legislación urbanística establece dos tipos de proyectos que actúan sobre la distribución espacial de la propiedad del suelo y sobre la materialización de la urbanización, dos procesos interrelacionados que dan origen a los suelos edificables.

En relación con la distribución espacial de la propiedad del suelo, los **proyectos de reparcelación** determinan, a partir de las previsiones del plan de ordenación, la inscripción de la titularidad pública de los suelos destinados a sistemas urbanísticos, de cesión obligatoria y gratuita, así como la identificación de los solares edificables resultantes y su adjudicación a los mismos propietarios iniciales del suelo, salvo los terrenos de cesión también obligatoria y gratuita a la administración donde sea posible materializar el 10% del aprovechamiento urbanístico generado por el plan.

Estos actos de transformación de los títulos iniciales de la propiedad del suelo se inician y finalizan en el registro de la propiedad, y en cada una de las fincas inscritas a nombre de los propietarios resultantes de la reparcelación se hace constar la carga económica, con carácter de carga real sobre la finca, equivalente al reparto provisional de la totalidad de los costes de urbanización que el mismo proyecto de reparcelación establece. El carácter de carga real sobre la finca provoca que el impago de la cuota adjudicada permita abrir un procedimiento de subasta o expropiación de la finca por parte del resto de los propietarios.

El proyecto de reparcelación, en cualquiera de sus modalidades, resulta así el instrumento esencial para la transformación jurídica de los suelos. También tiene carácter de proyecto el desarrollo del otro sistema urbanístico posible: la expropiación, es decir, la transferencia forzosa de la propiedad privada a propiedad pública previa indemnización económica que debe restituir el valor patrimonial del bien inmueble sobre el que se quiere actuar. Ya se ha mencionado anteriormente que el urbanismo puede ser *causa expropriandi*, siempre

que queden adecuadamente justificadas en el plan urbanístico las finalidades públicas de la actuación que se va a realizar y la imposibilidad de que ésta sea ejecutada por los propietarios del suelo. El proyecto de expropiación será el instrumento que concretará el bien que se va a expropiar y su valor económico, que debe ser compensado íntegramente. Sólo después de la liquidación de esta compensación económica se puede proceder a la ocupación de la finca para la ejecución de la actuación prevista.

El instrumento que determina los costes que deben ser asumidos y repartidos equitativamente entre los propietarios del suelo en caso de reparcelación, o asumidos por la Administración Pública en caso de expropiación, es el **proyecto de urbanización**. Éste es un proyecto de obras civiles que debe implantar los espacios previstos para usos públicos (calles y zonas verdes) y todas las redes de servicios necesarias para éstos y para los suelos que van a ser edificables en ejecución del plan, sin las cuales no es posible autorizar las obras de construcción, y que debe tener el grado suficiente de precisión en sus contenidos para que, una vez tramitado y aprobado como documento urbanístico que es, pueda ser objeto de contrata, pública o privada según el organismo actuante, para su ejecución material.

Los costes de la obra de urbanización, junto con los que correspondan a las indemnizaciones de actividades preexistentes que deben desaparecer o ser trasladadas temporal o definitivamente por su incompatibilidad con las previsiones del plan urbanístico, así como de los derribos de las edificaciones o instalaciones no compatibles con la nueva urbanización, así como los costes de redacción de los planes derivados y los proyectos de ejecución que hayan sido necesarios para desarrollar la actuación, todos ellos, integran los costes de urbanización que deben ser asumidos por los propietarios del suelo en el caso de reparcelación, y naturalmente por la Administración Pública en caso de actuar por expropiación.

## Resumen

### Tipos de planes urbanísticos

#### DL 1/2005 Texto Refundido de la Ley de Urbanismo

Los planes urbanísticos deben ser coherentes con las determinaciones del plan territorial general y de los planes territoriales parciales y sectoriales (art. 13.2).

La planificación urbanística del territorio se lleva a cabo por medio del planeamiento urbanístico general (art. 55.1):

- PDU: planes directores urbanísticos
- POUM: planes de ordenación urbanística municipal
- PAUM: programas de actuación urbanística municipal
- NPU: normas de planeamiento urbanístico

El planeamiento urbanístico general se desarrolla a través del planeamiento urbanístico derivado (art. 55.2):

- PMU: planes de mejora urbana (suelo urbano)
- PPU: planes parciales urbanísticos (suelo urbanizable delimitado)
- PPUD: planes parciales urbanísticos de delimitación (suelo urbanizable no delimitado)
- PEU: planes especiales urbanísticos

Proyectos para la gestión urbanística (art. 110):

- PR: proyectos de reparcelación o expropiación
- PU: proyectos de urbanización

La coherencia del planeamiento urbanístico con el planeamiento territorial se rige por el art. 13.2 y por la legislación de política territorial (art. 55.5).

