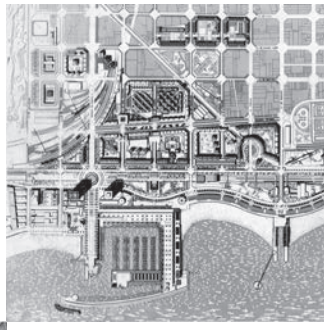
50 AÑOS **URBANISMO**

EN ESPAÑA 1975-2025







Universidad de **Valladolid**

50 AÑOS **URBANISMO**

EN ESPAÑA 1975-2025

Serie: Arquitectura y Urbanismo, 100

Urbanismo en España : 50 años : 1975-2025 / Miguel Fernández Maroto, Iván Rodríguez Suárez, Eduardo de Santiago Rodríguez. - Valladolid : Universidad de Valladolid, 2026

382 p. : il. ; 30 cm (Arquitectura y urbanismo ; 100)
ISBN 978-84-1320-403-1

1. Urbanismo – España – Historia – 1975-2025 I. Fernández Maroto, Miguel, coord. y rev. II. Rodríguez Suárez, Iván, coord. III. Santiago Rodríguez, Eduardo de, coord. IV. Universidad de Valladolid, ed. V. Universidad de Valladolid. Instituto Universitario de Urbanística, ed. VI. Serie

71(460)”1975/2025”

50 AÑOS URBANISMO EN ESPAÑA 1975-2025

EDICIONES Universidad de Valladolid

Universidad de Valladolid | INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA

Coordinación

Miguel Fernández Maroto, Iván Rodríguez Suárez, Eduardo de Santiago Rodríguez

Maquetación

Sara Pedroso Emperador, Miguel Fernández Maroto

Revisión de textos

Miguel Fernández Maroto

Diseño de cubierta

Miguel Fernández Maroto

Imágenes de cubierta

Portada: Vista aérea del PERI Madrid-Sur, plano de calificación del avance del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla (1987), propuesta para la Villa Olímpica de Barcelona, plano de estrategias de desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno, imagen aérea de la Costa del Sol entre Estepona y Marbella; contraportada: Museo de Arte Contemporáneo de Castilla y León en León, boceto de "Trazas, intervenciones y centralidades" del pre-avance del Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada (1996/99), fragmento del mapa de la red de carreteras de alta capacidad y red de primer nivel de España, esquema del Plan de Transformación Urbana del barrio de La Mina en Sant Adrià de Besòs (Barcelona), imagen de la versión final de la propuesta de Master Plan de Abandoibarra (Bilbao).

Edición

Ediciones Universidad de Valladolid

Colaboración

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

ISBN

978-84-1320-403-1

Depósito Legal

VA 251-2026

Impresión

Ulzama Digital - España

Esta obra está bajo una licencia internacional
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 (CC BY-NC-ND)

INDICE_GENERAL

PRESENTACIÓN 13

MARCO 17

MATERIALES 77

- 01_MAPAS 79
- 02_TEMAS 101
- 03_FECHAS 123
- 04_GRANDES CIUDADES 145
- 05_CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS 167
- 06_EPISODIOS 189
- 07_PLANES 211
- 08_PROYECTOS URBANOS 233
- 09_DEBATES CULTURALES 255
- 10_RETOS DE FUTURO 277

MIRADAS 299

BIBLIOGRAFÍA 351

FUENTES DE LAS FIGURAS 359

NOTAS BIOGRÁFICAS 365

INDICE_DETALLADO

PRESENTACIÓN 13

MARCO 17

Una lectura panorámica a cincuenta años de urbanismo en españa: 1975-2025

Eduardo de Santiago Rodríguez, Miguel Fernández-Maroto & Iván Rodríguez Suárez

1. El urbanismo de los últimos estertores del desarrollismo franquista 19
2. El urbanismo de la Transición y de los primeros Ayuntamientos democráticos: la edad dorada del planeamiento urbanístico en España 22
3. De la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea a los años del “pelotazo” y la España del 92 29
4. Del debate sobre la vivienda y la liberalización del suelo a la formación de la burbuja inmobiliaria 37
5. La resaca de la burbuja inmobiliaria: los años de la austeridad y la crisis disciplinar 47
6. Los intentos de cambio de rumbo: el impulso a las “3 R”, los “Ayuntamientos del cambio” y el planteamiento de nuevos temas emergentes 51
7. El impacto urbano de las transformaciones estructurales de onda larga durante el primer cuarto del siglo XXI 55
8. Los retos de la encrucijada actual 58

Notas 59

Línea del tiempo 72

MATERIALES 77

01_MAPAS 79

Población y demografía 81
José Manuel Gómez Giménez & Ana Sanz Fernández

Infraestructuras y territorio 85
Eloy Solís Trapero & Borja Ruiz-Apilánez

Planeamiento urbanístico 89
Eduardo de Santiago Rodríguez

Economía, construcción y vivienda 93
José Manuel Naredo Pérez

Ocupación de suelo 97
Pablo Fidalgo García & Agustín Martín Espinosa

02_TEMAS 101

Legislación urbanística 103
Ángela de la Cruz Mera

Vivienda y producción inmobiliaria 107
Raquel Rodríguez Alonso & Cristina Fernández Ramírez

Centros históricos 111
Alfonso Álvarez Mora & María Castrillo Romón

Suburbanización 115
Elia Canosa Zamora, Ángela García Carballo & Pablo Bermúdez Pastor

Turismo 119
Fernando Vera Rebollo & Pedro Górgolas Martín

03_FECHAS 123

1975 125
Agustín Hernández Aja

1992 129
Javier Monclús Fraga

1997 133
Borja López Rodríguez, Paula Amuchastegui & Javier Martínez
2007 137
Pedro Górgolas Martín
2015 141
Oriol Nel·lo Colom

04_GRANDES CIUDADES 145
Madrid 147
Álvaro Ardura Urquiaga, Ramón López de Lucio & Wady Zúñiga Simón
Barcelona 151
Carlos Llop Torné
Valencia 155
Rafael Temes Cordovez & Fernando Gaja i Díaz
Sevilla 159
Victoriano Sainz Gutiérrez & Pedro Górgolas Martín
Zaragoza 163
Pablo de la Cal Nicolás & Ignacio Pemán Gavín

05_CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS 167
Fuenlabrada 169
José María García-Pablos Ripoll
Valladolid 173
Miguel Fernández Maroto
A Coruña 177
María José Piñeira Mantiñán, Ramón López Rodríguez & Inês Gusman
Logroño 181
José Ramón Bergasa Pascual
Municipios litorales del Mar Menor 185
Fernando Miguel García & Ricardo Carcelén

06_EPISODIOS 189
La Remodelación de Barrios en Madrid 191
Mariano Calle
Barcelona 1992 195
Miquel Corominas i Ayala
Bilbao Ría 2000 199
Federico Camerin
El Cabanyal (Valencia) 203
Rafael Temes Cordovez & Luis Francisco Herrero García
Marina Isla de Valdecañas (Extremadura) 207
Antonio Campesino, José Carlos Salcedo & Víctor Jiménez Barrado

07_PLANES 211
Plan General Metropolitano de Barcelona (1976) 213
Antonio Font Arellano
Plan General de Ordenación Urbana de Málaga (1983) 217
Damián Quero Castanys
Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1985/1997) 221
Antonio Díaz Sotelo
Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (2001) 225
Juan Luis de las Rivas Sanz
Plan Territorial Insular de Menorca (2003) 229
José María Ezquiaga Domínguez

08_PROYECTOS URBANOS 233
Valdespartera (Zaragoza) 235
Javier Monclús Fraga & Sergio García-Pérez
Ecociudad de Sarriguren (Navarra) 239
José María Ordeig Corsini & Elena Lacilla Larrodé
Regeneración urbana en el barrio de La Mina 243
Sebastiá Jornet
Rehabilitación del casco histórico en Santiago de Compostela 247
Ángel Panero Pardo
Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz 251
Fernando de Juana Aranzana

09_DEBATES CULTURALES 255
Plan versus proyecto 257
Victoriano Sainz Gutiérrez
Nuevas periferias urbanas 261
Javier Ruiz Sánchez & Inés Aquilué Junyent
Sostenibilidad ambiental 265
Rocío Pérez, Rubén Talavera & Luis Miguel Valenzuela
Ordenación del territorio 269
Joaquín Farinós Dasí
Gentrificación y turistificación 273
Sònia Vives Miró & Onofre Rullan Salamanca

10_RETOS DE FUTURO 277
El derecho a la ciudad equipada y de calidad 279
Isabel González García
Rehabilitación urbana 283
Iván Rodríguez Suárez
Agotamiento de recursos 287
Rafael Córdoba Hernández & Daniel Morcillo Álvarez
Movilidad sostenible y ciudad de proximidad 291
Borja Ruiz-Apilánez & Eloy Solís Trapero
La España despoblada 295
Fernando Molinero Hernando & Milagros Estilita Alario Trigueros

MIRADAS 299
Experiencias compartidas: lo grande y lo pequeño 301
Carmen Andrés + Llanos Masiá
Una mirada sobre la política urbana en la Transición democrática 305
Félix Arias Goytre
50 años de un nuevo urbanismo que ahora necesita reorientar su futuro 309
Joan Busquets
La ciudad que queremos 315
José María Ezquiaga Domínguez
"Ellas en la ciudad". Un relato de urbanismo y género 319
Reyes Gallegos Rodríguez
50 años de urbanismo, más de 50 años de lucha de los movimientos sociales y un modelo de ciudad y territorio 323
Aurora Justo Moreno

Mirando atrás: ¿50 años de “urbanismo”? 327
Eduardo Leira Sánchez

Urbanismo ordenador versus urbanismo inclusivo 331
Josep Maria Llop Torné

Urbanismo y sistemas agroalimentarios, visiones emergentes y retos de futuro 335
Nerea Morán Alonso & Marian Simón Rojo

Cambiar las reglas del juego del urbanismo en España 339
Salvador Rueda Palenzuela

La incoherencia pendiente 343
Fernando de Terán Troyano

50 años de planeamiento urbanístico en España: marcos de transición profesional 347
Gregorio Vázquez Justel

BIBLIOGRAFÍA 351

FUENTES DE LAS FIGURAS 359

NOTAS BIOGRÁFICAS 365

PRESENTACIÓN

Esta publicación que aquí se presenta acompaña a la exposición con la que comparte título, "50 años de urbanismo en España: 1975-2025", organizada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid e inaugurada en Valladolid el 13 de abril de 2026, y que derivó a su vez del número monográfico 224 que la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, editada por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, dedicó en 2025 a este mismo tema[1].

Mediante distintos medios, todas estas iniciativas comparten la misma finalidad de ofrecer un balance del periodo más reciente del urbanismo español, que se proyecta hasta la actualidad y cuyo origen cabe identificar con el año 1975: por un lado, la muerte del dictador Franco y, por otro lado, la aprobación de la reforma de la Ley del Suelo constituyen un claro punto de inflexión hacia una nueva etapa, y su cincuentenario anima a revisar y valorar estas cinco últimas décadas, que han producido una profunda transformación del país y de sus ciudades y territorios.

Si la muerte de Franco en noviembre de 1975 simbolizó a la postre el final de su dictadura y fue punto de partida de la transición a la democracia que actualmente disfrutamos, la aprobación en mayo de aquel año de una amplia reforma de la Ley del Suelo simbolizó igualmente el final de un periodo de dificultosa y contradictoria consolidación del sistema urbanístico establecido en la Ley del Suelo de 1956 (de cuya aprobación se cumplen ahora setenta años), y el inicio del periodo de madurez de dicho sistema, que sigue siendo reconocible en la actualidad, pero que ha sido transformado por diversos procesos propios de esta última etapa y que la distinguen claramente de la anterior.

A este respecto, la noción de fragmentación es quizá la mejor permite identificar estos últimos cincuenta años. En términos de gobernanza, se ha pasado de un sistema de control fuertemente centralizado a un marco de competencias compartidas, con protagonismo de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista normativo y, especialmente, de los Ayuntamientos, que se han dotado de medios notablemente mayores y mejores para el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

En lo tocante a los instrumentos y técnicas, se siguen empleando los que la reforma de la Ley del Suelo de 1975 (y sus reglamentos derivados) definió y perfiló con detalle (planes generales, planes parciales, sistemas generales, etc.), aunque sometidos con el tiempo a ciertos cambios en sus denominaciones o en sus contenidos y funciones, que han fragmentado el panorama, pero sin llegar a cuestionar su raigambre común. En paralelo, han surgido nuevos instrumentos y modos de abordar los procesos urbanos, como la planificación estratégica, las agendas urbanas, etc. que hoy forman parte de la práctica, amplia y enriquecida, de la planificación territorial y urbanística.

En definitiva, en los últimos cincuenta años se ha producido una diversificación del sistema urbanístico en sus marcos, sus actores y sus instrumentos, lo que anima a lecturas e interpretaciones igualmente diversas y plurales, necesariamente atentas a cada contexto local y sus singularidades, pero que sigan ambicionando conclusiones generales, capaces de caracterizar el urbanismo español en su evolución más reciente y, con ello, anticipar también sus próximos pasos. En una disciplina como el urbanismo, genuinamente proyectada hacia el futuro, y evocando a Fernando de Terán, interesa un "pasado activo", cuyo estudio sea útil para el presente y para los retos a abordar a corto, medio y largo plazo.

Esta voluntad, retrospectiva a la vez que prospectiva, es la que ha impulsado tanto esta publicación como las iniciativas antes citadas con las que se relaciona y que, en coherencia con el planteamiento que se acaba de exponer, se han construido a través de las diversas perspectivas aportadas desde la generosa contribución de casi un centenar de autores, cuyas notas biográficas se han recopilado al final de la publicación. Se ha conseguido así un balance coral del urbanismo español de los últimos cincuenta años, es decir, construido mediante una pluralidad de voces, pero todas ellas orientadas a producir un resultado coherente y reconocible como conjunto, más allá de las aportaciones individuales y las partes que lo componen, y que en esta publicación se han estructurado en tres grandes apartados.

---

[1] Este monográfico se puede consultar a través de este enlace: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/4720

En primer lugar, bajo la denominación de “Marco”, los coordinadores de esta publicación ofrecemos una síntesis de este periodo siguiendo una secuencia cronológica, articulada a través de ciertos hitos, tanto generales como específicamente disciplinares, que permiten reconocer ciertas fases o procesos en gran medida comunes a todas las ciudades y territorios españoles. Tal y como se expresa en el título del apartado, se pretende facilitar una lectura panorámica de estas cinco décadas, complementaria de las visiones más específicas o personales de los siguientes apartados, y que se puede ampliar a través de la bibliografía proporcionada al final de la publicación.

El segundo apartado, denominado “Materiales”, recoge los contenidos incluidos en la exposición a la que acompaña esta publicación, presentados con textos ampliados respecto a los de los paneles de la muestra y organizados en los mismos diez capítulos. Cada capítulo se compone de cinco contribuciones, cada una elaborada por un autor o grupo de autores, que abordan casos o aspectos concretos y relevantes para entender la evolución del urbanismo en España en las últimas cinco décadas. Los tres primeros capítulos, denominados “Mapas”, “Temas” y “Fechas”, se distinguen por su perspectiva más general, orientada a presentar los principales procesos espaciales, aspectos temáticos e hitos temporales que han marcado el devenir del periodo. Los siguientes dos capítulos, “Grandes ciudades” y “Ciudades medias y pequeñas”, adoptan una perspectiva netamente geográfica, centrada en describir la evolución de una decena de ciudades o territorios del país. Seguidamente, los capítulos denominados “Episodios”, “Planes” y “Proyectos urbanos” se refieren a una selección de resultados relevantes del urbanismo español en estos cincuenta años, en formas y lugares diversos. Por último, los capítulos sobre “Debates culturales” y “Retos de futuro” abordan los dilemas que han marcado y marcarán previsiblemente la reflexión disciplinar y su traslación a la práctica.

Finalmente, el tercer apartado recurre a la denominación de “Miradas” para reunir doce contribuciones directamente derivadas de la experiencia de sus autores. Desde la común condición de reflexión breve y personal, los textos se presentan en formas diversas, con perspectivas más generales en unos casos o abordando temas o momentos específicos en otros, pero todas ellas comparten esa voluntad propositiva antes referida y que es consustancial al urbanismo.

A partir de aquí, solamente nos queda reiterar nuestro agradecimiento como coordinadores a quienes han participado en esta publicación, y también a quienes se acerquen a ella, deseando que puedan encontrar, sobre todo, un estímulo para profundizar en el rico pasado del urbanismo en España y, desde él, pensar en su presente y su futuro.

Miguel Fernández Maroto, Iván Rodríguez Suárez & Eduardo de Santiago Rodríguez

Abril de 2026

MARCO

UNA LECTURA PANORÁMICA A CINCUENTA AÑOS DE URBANISMO EN ESPAÑA: 1975-2025

Eduardo de Santiago Rodríguez [a], Miguel Fernández-Maroto [b] & Iván Rodríguez Suárez [c]

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana [a], Universidad de Valladolid [b] & Universidad Politécnica de Madrid [c]

1. El urbanismo de los últimos estertores del desarrollismo franquista

A finales de los años 60, en pleno desarrollismo, ya eran notorios los desajustes existentes entre el modelo urbanístico ortodoxo propuesto por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y la realidad socioeconómica y administrativa del país (Terán, 1999). Las necesidades de suelo para atender con urgencia el crecimiento económico que se intentaba fomentar a ultranza en aquellos años (en particular el de los sectores industrial y turístico), la presión inmobiliaria derivada del problema de la vivienda como consecuencia de las migraciones del campo a las ciudades, y la penuria de la realidad administrativa habían dado lugar a unas prácticas cotidianas muy diferentes de las teorizadas por la ortodoxia urbanística vigente. La ausencia de mecanismos eficaces de producción, urbanización y gestión de suelo (resultado no solo del escaso desarrollo reglamentario de la Ley de 1956, sino también de la propia penuria y las carencias técnicas de la Administración) se compensaba en la práctica con otros procedimientos al margen del planeamiento y legitimados como excepcionales por la normativa sectorial[1], hasta el punto de que operaban fuera del sistema urbanístico formal, permitiendo "a la Administración urbanística operativa, organizada por el Estado, actuar sin sometimiento a la disciplina del planeamiento general" (Perales, 1996: 114).

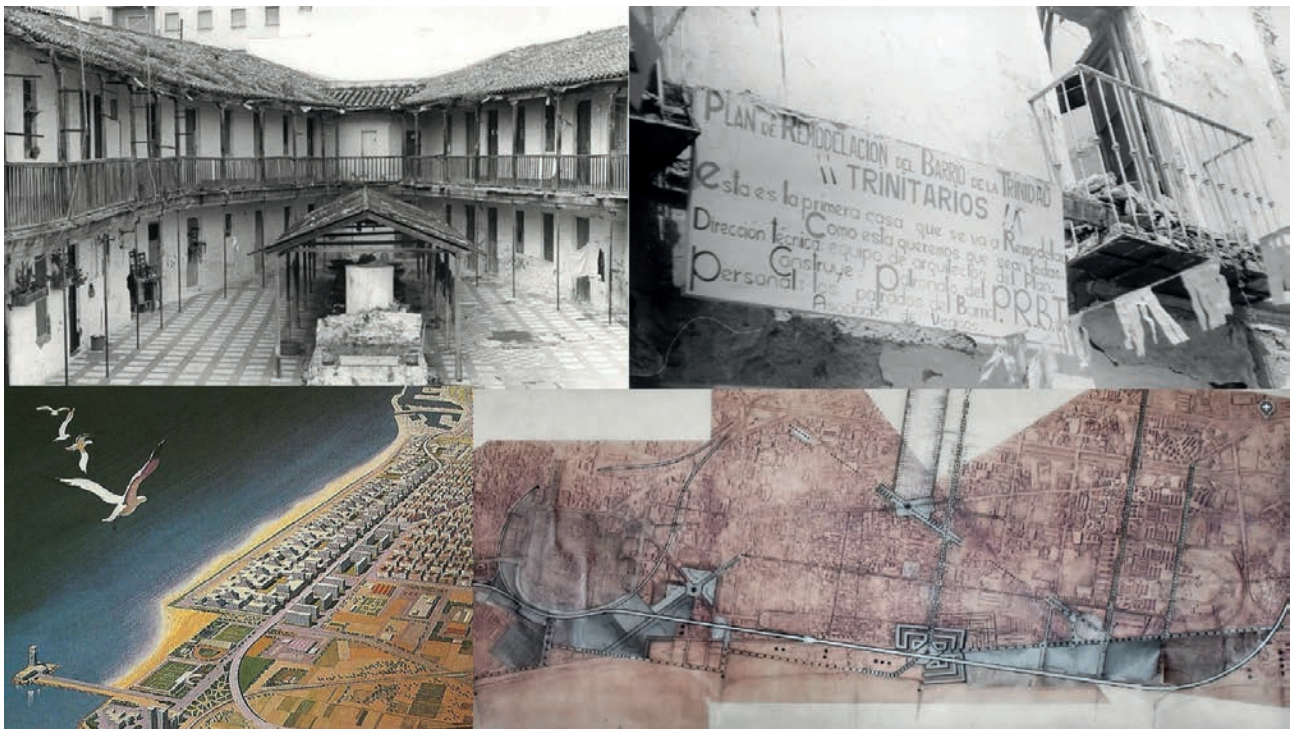
Pero ni este urbanismo operativo al margen del planeamiento reglado, ni las amplias facilidades establecidas en la legislación de vivienda para la iniciativa privada y el ingente esfuerzo inversor público-privado habían sido capaces de satisfacer la imparable demanda de alojamiento en torno a las grandes ciudades, haciendo fracasar las optimistas presiones de los sucesivos Planes de Vivienda o de Desarrollo.

Por todo ello, a principios de los años 70 se ideó un procedimiento de urbanización expeditiva a gran escala[2] mediante el Decreto-Ley 7/1970 sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) (Terán, 1999). Circunscrito en un principio a Madrid y Barcelona, se amplió en 1971 a las áreas metropolitanas de Valencia, Vitoria, Cádiz, Sevilla y Zaragoza[3] (Fig. 1). Basándose en "la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable", su objetivo era la "preparación de suelo que estas grandes concentraciones urbanas requieren con urgencia, en las condiciones de rapidez y seguridad imprescindibles para su eficacia" (Preámbulo del Decreto-Ley 7/1970), para lo cual se plantearon dos herramientas: por un lado, la obtención de suelo mediante expropiación, y por otro, "un sistema de concurrencia, tanto para las tareas propiamente constructoras e inmobiliarias, como para las que se contraen [sic] al planeamiento y a los proyectos de urbanización y de edificios, con el fin de conseguir, mediante los oportunos concursos, las mejores soluciones desde el punto de vista social y económico" (Ibídem).

Profundizando en esta idea de flexibilización y concurrencia de la iniciativa privada, en la Ley aprobatoria del III PIan de Desarrollo Económico y Social de 1972 se estableció un nuevo sistema llamado "Urbanismo Concertado", mediante el cual se convocaba "a la iniciativa privada en concurso público para adjudicar —a quien formule la propuesta más conveniente— la ordenación, urbanización y, en su caso, posterior edificación de sus terrenos" (que debían ser en más de un 80%



1 Izquierda: Planos de red viaria y de zonificación del ACTUR de Tres Cantos (Madrid). Derecha, arriba: Plano de zonificación e imagen del proceso de urbanización del ACTUR Puente de Santiago (Zaragoza). Derecha, abajo: Plano de zonificación de la propuesta ganadora del Concurso de Urbanismo Concertado “Villaespacio” en Pinto (Madrid) fallado en 1975.



2 Arriba: Trinidad Perchel (Málaga). Izquierda: Estado del Corralón de Santa Sofía, antes de su remodelación. Derecha: Pancartas de los vecinos en el proyecto piloto de inicio del Plan de Remodelación. Abajo: El Plan de la Ribera en Barcelona (1964, izquierda), y el “contraplán” desarrollado por el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (1974, derecha).

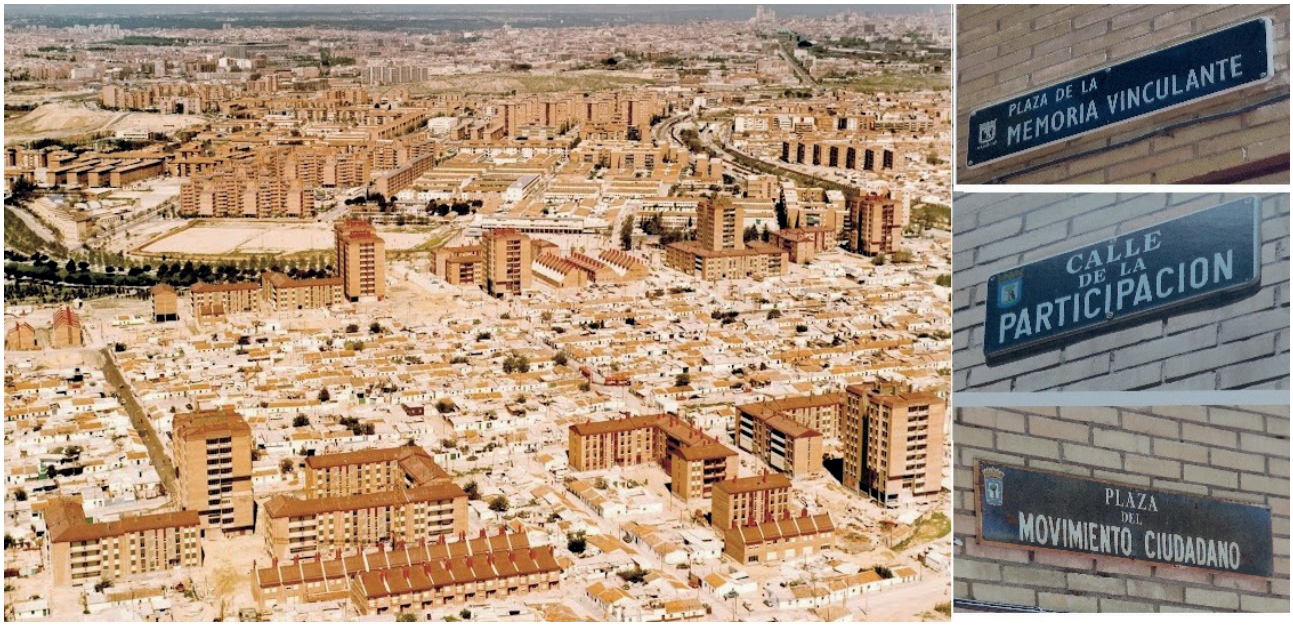
propiedad de las empresas o tener derechos de compra sobre ellos). Las Bases del primer Concurso de Urbanismo Concertado para la provincia de Madrid (Decreto 2432/1972) y el concurso (Orden de 6 de noviembre de 1972) se publicaron ese mismo año, resolviéndose en 1975 (Orden de 31 de enero) a favor de dos propuestas: la denominada "Villaespacio", en Pinto, de "Inmobiliaria Umbral SA" e "Inmobiliaria Espacio SA" (Fig.1); y la de "Ciudad 2.000 SA", en Meco.

Frente a estos planteamientos expansionistas, la ciudad consolidada se convirtió en aquellos años postreros del franquismo en un espacio de reivindicación y lucha política, articuladas en torno al "derecho a la ciudad" (Lefevre, 1968) y "la cuestión urbana" (Castells, 1972). En efecto, desde finales de los años 60, los movimientos reivindicativos ciudadanos se habían ido articulando en torno a las primeras Asociaciones de Vecinos[4], frecuentemente acompañados y asesorados por técnicos urbanistas y abogados.

En unos casos, las movilizaciones tenían como objetivo paralizar determinados planes especulativos, impulsados por el todopoderoso sector inmobiliario del tardofranquismo y diseñados en espacios antiguamente suburbiales que habían ido ganando centralidad con el paso del tiempo, y sobre los cuales, con el pretexto de "sanear la ciudad", se proyectaban grandes expectativas de generación de plusvalías mediante el derribo de las chabolas, las viviendas o las fábricas existentes para sustituirlas por nuevos desarrollos, sin realojar a los vecinos, simplemente expropiándolos o compensándolos con cantidades míseras. Como ejemplos más significativos cabe citar el Plan de Remodelación del barrio de Trinidad-Perchel, en Málaga (1978, Fig. 2), que fue uno de los primeros en reivindicar el valor patrimonial de las viviendas populares y el derecho de su población a seguir habitándolas; o el "contraplán" de la Ribera, en Barcelona (1974, Fig. 2), opuesto al macroproyecto que pretendía arrasar todas las edificaciones del frente marítimo para sustituirlas por una ordenación de volúmenes abiertos[5], y donde se reivindicó —en especial, desde el entorno del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB)[6]— la idea de que, para transformar el litoral y abrir la ciudad al mar —eso no se discutía—, no era necesario un único macroproyecto urbanístico, sino que debían encontrarse respuestas ad hoc, pieza a pieza, e identificar los procesos morfológicos e históricos subyacentes[7]: todo un cambio de filosofía respecto al arrasador modo de intervención sobre la ciudad haciendo *tabula rasa* que había imperado durante el desarrollismo.

En otras ocasiones, las movilizaciones reclamaban la mejora urgente de los barrios periféricos construidos en el período inmediatamente anterior. Aunque la situación más grave se daba en los barrios de chabolas, barracas o de casas bajas autoconstruidas que carecían de agua, electricidad o saneamiento, también presentaban carencias de urbanización y equipamientos muchos polígonos dormitorio de bloques convencionales, donde se había aplicado de forma generalizada aquel lema de URBIS en el barrio Moratalaz: "primero construir, y luego urbanizar". Por su gran envergadura, cabe destacar —ya en la etapa democrática— la operación de Remodelación de Barrios de Madrid, que permitió la renovación de 29 barrios sobre una superficie de 966 ha, con la construcción de 38.698 viviendas para el realojo de 150.000 vecinos (Fig. 3).

La organización vecinal, junto con colectivos de obreros y estudiantes, organizaciones cristianas de base, y la oposición política al régimen franquista fueron articulando los movimientos sociales en torno a la lucha por la mejora de los barrios y las viviendas, consolidando el concepto de "deuda social" y forzando a la Administración a escuchar sus reivindicaciones[8]. Finalmente, los movimientos fueron capaces de canalizar las demandas ciudadanas y articularlas políticamente, abonando el terreno de los primeros Ayuntamientos democráticos. Además, en muchos casos, la participación de los técnicos en estos procesos sería también el germen de los planes urbanísticos posteriores de la etapa siguiente.



3 Izquierda: Vista del barrio de casas bajas autoconstruidas en el Pozo del Tío Raimundo en Vallecas (Madrid) en pleno proceso de reurbanización y construcción de las nuevas viviendas y realojo de los habitantes en bloques y torres. Derecha: Placas de calles en el barrio Meseta de Orcasitas (Madrid) en recuerdo del proceso de Remodelación de Barrios.



4 Izquierda: Esqueletos de las viviendas paralizadas tras la quiebra de la promotora en la urbanización Nuevo Versalles, en Fuenlabrada. Derecha: El Plan Parcial de Parquesol en Valladolid, a medias de urbanizar y construir en los años 80.

2. El urbanismo de la Transición y de los primeros Ayuntamientos democráticos: la edad dorada del planeamiento urbanístico en España

En lo que se refiere a la política, la muerte de Franco dio paso al período de la Transición desde el régimen dictatorial franquista a uno democrático, que comenzó con la proclamación como rey de Juan Carlos I, y siguió con el referéndum sobre la Ley para la Reforma Política en 1976, la legalización de los partidos políticos y sindicatos y la Ley de Amnistía de 1977, las elecciones constituyentes de ese mismo año, la aprobación de la Constitución mediante referéndum en 1978, hasta culminar con la celebración de las primeras elecciones generales y municipales libres en 1979. El contexto económico estuvo condicionado por una importante depresión[9] agravada por las sucesivas crisis del petróleo (1973 y 1979) y de la industria a nivel internacional, cuyo principal efecto fue la brusca interrupción de las migraciones campo-ciudad y la detención del crecimiento metropolitano en torno a las grandes ciudades[10], factores que supusieron el frenazo generalizado de la producción de viviendas por la máquina inmobiliaria desarrollista, y que además impactaron con especial virulencia en determinados territorios (Asturias, País Vasco, periferias obreras de las ciudades) donde la desindustrialización fue más intensa. Como ejemplos del frenazo de grandes proyectos inmobiliarios a finales de los 70 y en los primeros 80 cabe citar la quiebra de Nuevo Versalles en Fuenlabrada (Madrid)[11] o el Plan Parcial de Parquesol en Valladolid[12] (Fig. 4).

Manifestando “su unánime preocupación ante esta situación y su deseo de afrontar y resolver constructivamente estos problemas en un clima de cooperación responsable que contribuya a la consolidación de la democracia”, el Gobierno y los principales partidos políticos con representación parlamentaria, con el apoyo de las asociaciones empresariales y sindicatos, suscribieron los Pactos de la Moncloa en 1977. En ellos se consensuaba “la necesidad de que los costes derivados de la superación de la crisis sean soportados equitativamente por los distintos grupos sociales, así como la exigencia de democratización efectiva del sistema político y económico que ello habrá de comportar para su aceptación por el conjunto de la sociedad”, planteándose un doble paquete de medidas: unas de ajuste para estabilizar la economía “aminorando la inflación, reduciendo el paro y mejorando la situación de la balanza de pagos” y otras para facilitar el proceso de transición a la democracia[13].

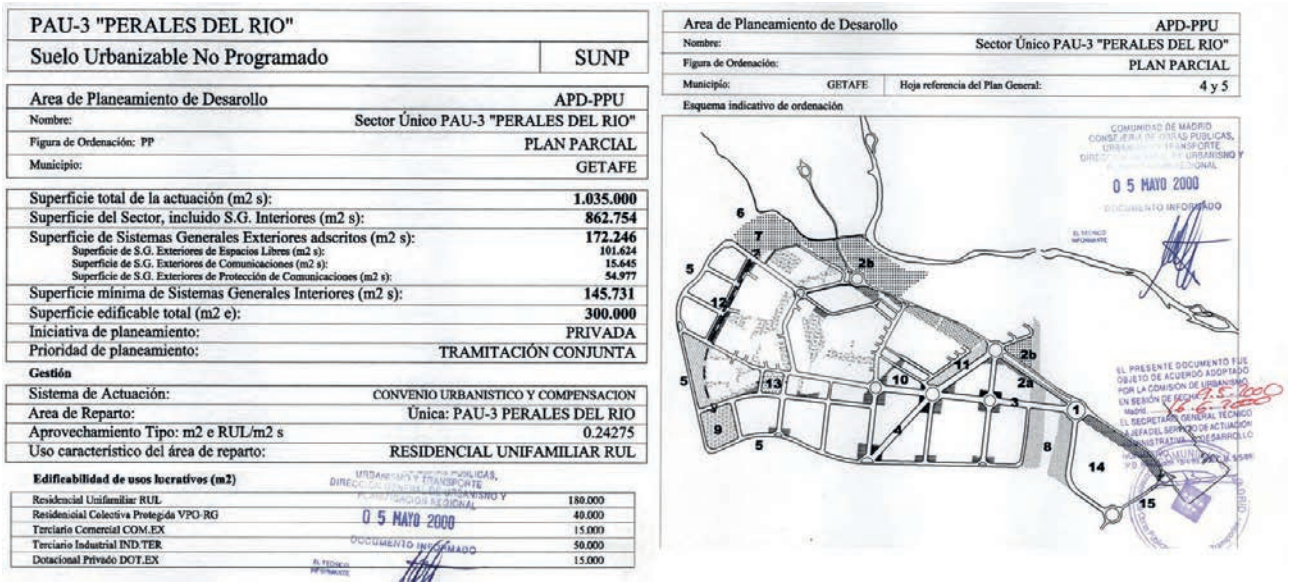
2.1. Las novedades legislativas en materia de suelo, urbanismo y vivienda

Las profundas contradicciones y divergencias existentes en el marco normativo de suelo y urbanismo que se han comentado anteriormente llevaron a que en mayo de 1975 se reformase la Ley de 1956 (Ley 19/1975), aprobándose el texto refundido al año siguiente[14] y en 1978 su desarrollo reglamentario, de forma comprensiva y completa, mediante tres reglamentos (Planeamiento, Disciplina y Gestión Urbanística[15]). Aunque predemocrático y heredero en sus líneas maestras de la Ley del Suelo de 1956[16], este nuevo marco anticipó —entre otras— dos novedades fundamentales: las reservas de suelo y las cesiones obligatorias para equipamientos y zonas verdes (desarrolladas mediante estándares reglamentarios)[17] y el rescate de plusvalías para la colectividad (adelantándose al enunciado del artículo 47 de la Constitución de 1978) a través de la cesión obligatoria de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico. Este trazado normativo ha tenido gran relevancia en los últimos cincuenta años, de modo que “es fácilmente recognoscible en prácticamente toda la legislación urbanística en vigor, siendo sus fuentes e instituciones esenciales el punto de partida de muchas de ellas” (De la Cruz, 2025: 488). En particular: el esquema jerárquico de planeamiento escalonado en cascada; la clasificación tripartita del suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable/rústico) y su vinculación con el régimen estatutario de derechos y deberes de la propiedad[18]; el papel central asignado a la iniciativa privada —y especialmente a los propietarios de suelo[19]— en la gestión urbanística; la disociación entre la aptitud para edificar que otorgan los planes y el derecho efectivo —en base al cumplimiento de unos deberes—; los citados estándares de las reservas de suelo que han permitido materializar en nuestros pueblos y ciudades las instituciones y servicios del Estado del Bienestar, etc. (Ibídem). Además, como señala De la Cruz (2025: 487), “la norma planteó un curioso equilibrio entre un intervencionismo mantenido, aún con tendencia descendente (Perales, 1996) y un limitado liberalismo que buscaba condiciones adecuadas y flexibles para promover grandes actuaciones urbanísticas”, destacando por su trascendencia posterior —y en línea directa con la última etapa desarrollista (Terán, 1999)— la idea de la flexibilización del suelo urbanizable a través la introducción del suelo urbanizable no programado y los Programas de Actuación Urbanística (PAU) para su desarrollo autónomo respecto del plan general[20] (Fig. 5).

Por otra parte, la Constitución Española, en su artículo 47, introdujo dos principios fundamentales: el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” y la regulación por los poderes públicos de “la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. Finalmente, también hay que destacar que el marco competencial definido por la Constitución propuso la descentralización del urbanismo y la vivienda hacia las Comunidades Autónomas, siendo especialmente relevante el traspaso de competencias en materia aprobación del planeamiento.

2.2. Democracia y participación ciudadana

Tras las primeras elecciones municipales libres, como señala Terán (1982: 585), “los nuevos Ayuntamientos de 1979 se instalan en sus correspondientes municipios en un momento de máxima sensibilización hacia los problemas urbanos, manifestados fundamentalmente en una situación deficitaria de infraestructuras de servicios y equipamientos, al mismo tiempo marcada por la congestión, los excesos de densidad y el deterioro ambiental. El resultado es que la política



PAU-3 "PERALES DEL RIO"

Suelo Urbanizable No Programado	SUNP

Area de Planeamiento de Desarollo	APD-PPU
Nombre:	Sector Único PAU-3 "PERALES DEL RIO"
Figura de Ordenación: PP	PLAN PARCIAL
Municipio:	GETAFE

Superficie total de la actuación (m2 s):	1.035.000
Superficie del Sector, incluido S.G. Interiores (m2 s):	862.754
Superficie de Sistemas Generales Exteriores adscritos (m2 s):	172.246
Superficie de S.G. Exteriores de Espacios Libres (m2 s):	101.624
Superficie de S.G. Exteriores de Comunicaciones (m2 s):	15.645
Superficie de S.G. Exteriores de Protección de Comunicaciones (m2 s):	54.977
Superficie mínima de Sistemas Generales Interiores (m2 s):	145.731
Superficie edificable total (m2 e):	300.000
Iniciativa de planeamiento:	PRIVADA
Prioridad de planeamiento:	TRAMITACIÓN CONJUNTA

Gestión

Sistema de Actuación:	CONVENIO URBANISTICO Y COMPENSACION
Area de Reparto:	Única: PAU-3 PERALES DEL RIO
Aprovechamiento Tipo: m2 e RUL/m2 s	0.24275
Uso característico del área de reparto:	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR RUL

Edificabilidad de usos lucrativos (m2)

Residencial Unifamiliar RUL	180.000
Residencial Colectiva Protegida VPO-RG	40.000
Terciario Comercial COM.EX	15.000
Terciario Industrial IND.TER	50.000
Dotacional Privado DOT.EX	15.000

0 5 MAYO 2000

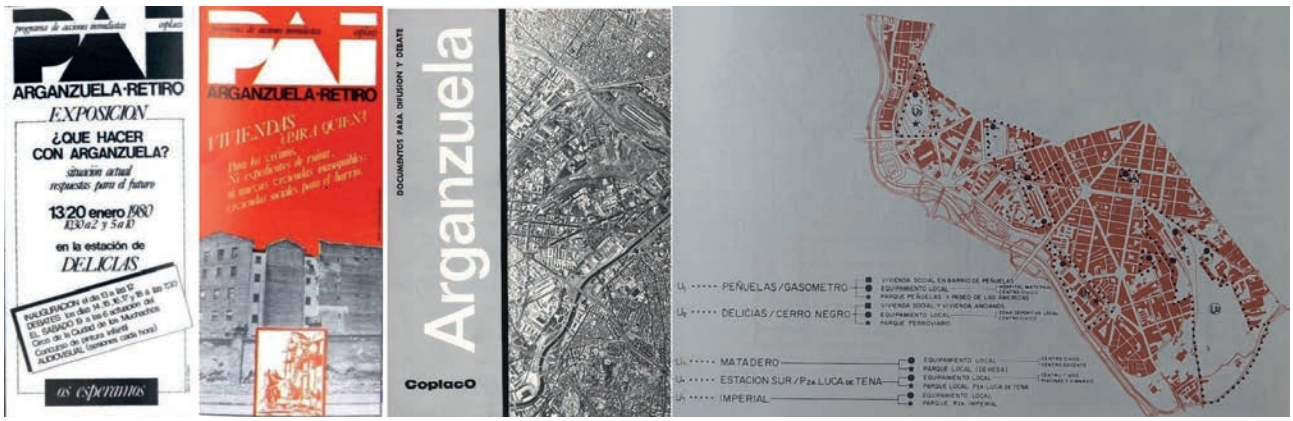
Area de Planeamiento de Desarollo APD-PPU
Nombre: Sector Único PAU-3 "PERALES DEL RIO"
Figura de Ordenación: PLAN PARCIAL
Municipio: GETAFE Hoja referencia del Plan General: 4 y 5
Esquema indicativo de ordenación

0 5 MAYO 2000

5 El suelo urbanizable no programado (SUNP) como mecanismo novedoso de la Ley del Suelo de 1975 para agilizar el desarrollo urbanístico, intentando la cuadratura del círculo: introducir flexibilidad sin perder la coherencia con la ordenación urbana del conjunto. Ejemplo de ficha de condiciones de desarrollo de un Programa de Actuación Urbanística (PAU) en SUNP en el Plan General de Getafe (Madrid) de 1996: PAU 3 "Perales del Río", con una superficie de 103 ha y una edificabilidad de 300.000 m^2c.



6 Movimientos vecinales y reivindicaciones en torno a la vivienda y el urbanismo. Izquierda: Manifestación de los vecinos de Villaverde ante el Ministerio tras unas inundaciones. Derecha: Valla publicitaria de El Corte Inglés intervenida por los vecinos, en La Verneda Alta, Barcelona, 1976.



7 Los Programas de Acción Inmediata (PAI) como proceso de construcción y ensamblaje del planeamiento de abajo hacia arriba. Izquierda: Folletos del proceso participativo del PAI de Arganzuela. Centro: Documento para la Difusión y el Debate Arganzuela, con los resultados del proceso de los PAI en este distrito (COPLACO). Derecha: Propuestas de Operaciones Estructurantes para Arganzuela en el PAI.

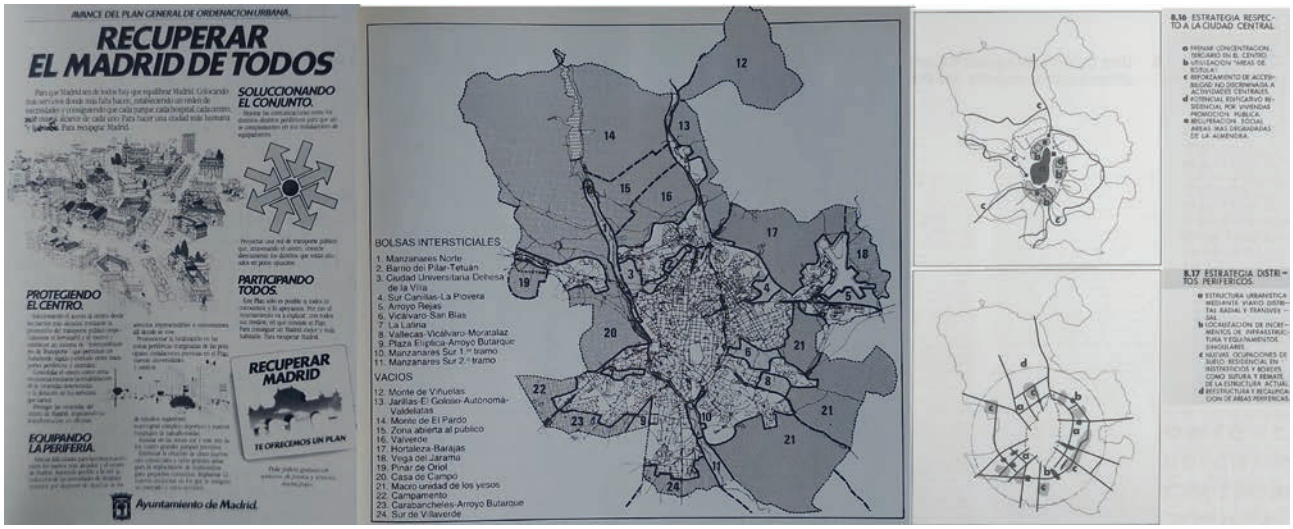
municipal otorga una prioridad moral muy alta a esta problemática, y que, especialmente en los Ayuntamientos de izquierda, se inicia una serie de acciones encaminadas a remediar en lo posible aquella situación". De este modo, las reivindicaciones de los movimientos vecinales (Fig. 6) en materia de urbanismo —oponiéndose a diferentes proyectos especulativos que afectaban a sus barrios, reclamando equipamientos o mejoras en la urbanización— fueron recogidas y canalizadas a través de los planes que se redactaron ad hoc, como los citados del "contraplán" de la Ribera (1974), el de Trinidad Perchel en Málaga (1978), el Programa de Remodelación de Barrios de Madrid (1979-1989) o el Parque España Industrial en Barcelona (1979-1985).

Sin embargo, y en palabras del mismo autor, "[l]a vitalidad del movimiento ciudadano alcanzó su cenit justamente en el momento de la transición política y debe señalarse que la llegada de los Ayuntamientos democráticos en 1979 ha producido una debilitación de la misma. La victoria de la izquierda en las grandes ciudades y áreas metropolitanas supuso que los Ayuntamientos hicieran suyos los programas reivindicativos y que muchos líderes del movimiento ciudadano se integraran en los cuadros directivos de la Administración Local. No sin disgustos y tensiones, el movimiento ciudadano hubo de encajar la necesidad de unos cambios de actitud que le llevaron a desempeñar un nuevo papel, de colaboración más que de oposición […]" y, a partir de ese cenit, y salvo cuestiones puntuales, el movimiento vecinal ha tenido un papel mucho menos activo en el urbanismo español de las décadas posteriores. En relación con la participación ciudadana en los procesos formales de planeamiento urbanístico, cabe recordar que, aunque su sistematización a través de su incorporación a la normativa urbanística y administrativa sería algo más tardía[21], en estos primeros años de la democracia también se dieron algunos ejemplos pioneros. De carácter muy novedoso para la época, y que sigue manteniendo su interés en la actualidad, resultó el proceso de construcción y ensamblaje del planeamiento de abajo hacia arriba, con una importante participación pública[22], que se dio en los Programas de Acción Inmediata (PAI, Fig. 7), desarrollados por la COPLACO previamente al Plan General de Madrid de 1985 (Ynzenga, 1981; Terán, 1999), y que fueron Premio Nacional de Urbanismo en 1980.

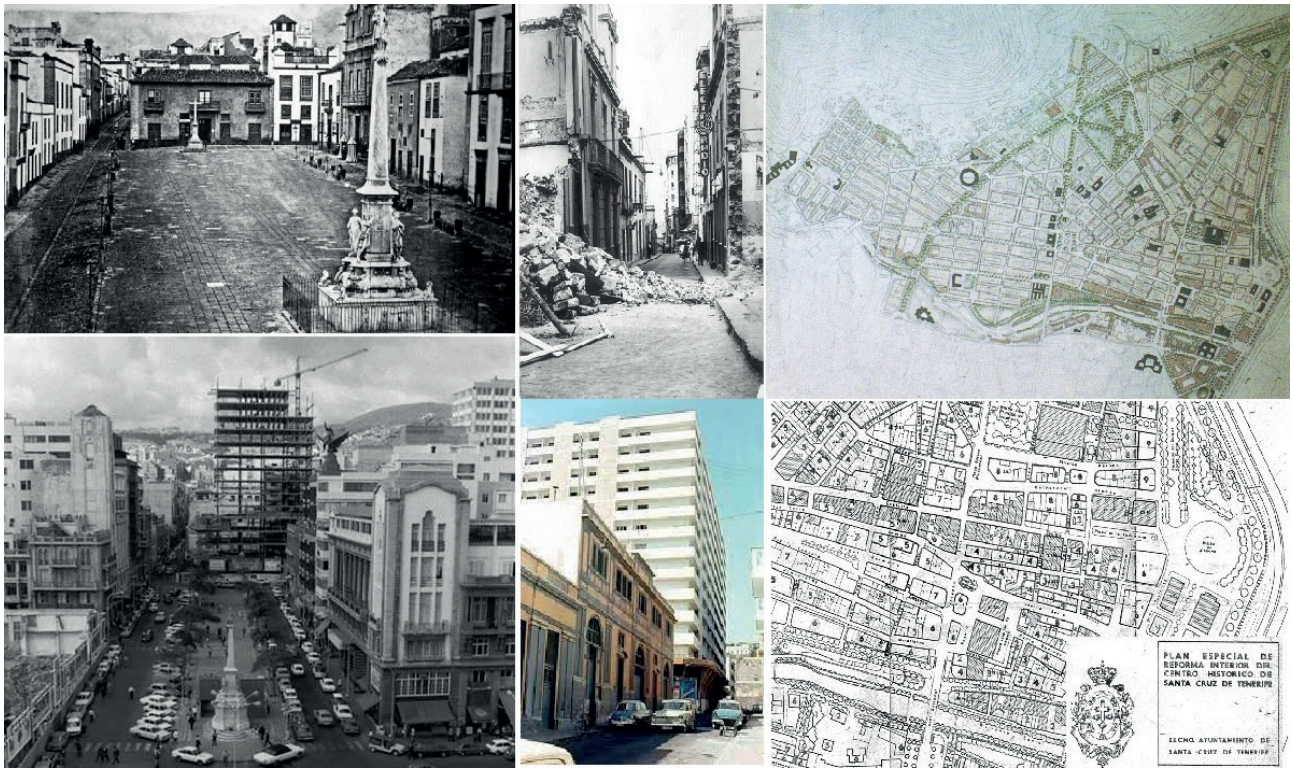
2.3. La "edad de oro" del planeamiento municipal y el "urbanismo de la austeridad"

La crisis del crecimiento metropolitano desatada a mediados de los años 70 desplazó el foco desde la provisión de alojamiento a la solución de los déficits en la ciudad heredada, en especial las carencias de equipamientos y zonas verdes, las deficiencias en la urbanización y la falta de integración funcional y simbólica de las extensas periferias de bloque construidas durante el franquismo. Al clásico reclamo del "derecho a la vivienda" se sumó el lefebvriano "derecho a la ciudad". Los movimientos ciudadanos catalizaron estas demandas y reclamaron su solución a los primeros Ayuntamientos democráticos surgidos tras las elecciones municipales de 1979, que comenzaron con renovada ilusión[23] la redacción de nuevos planes urbanísticos a escala municipal estrenando las herramientas provistas por el nuevo marco normativo (Ynzenga, 1979; Trapero, 1985; VVAA, 1987; VVAA, 1990; Gigosos & Saravia, 1993; Ferrer & Solá-Morales, 2005).

El lema del Plan General de Madrid de 1985 (Fig. 8) resume bien la idea remedial presente en la gran mayoría de ellos: "recuperar la ciudad"; por un lado, frenar la destrucción del centro y, por otro, "coser, enlazar, acabar, corregir, reducir, reestructurar, reponer" (Solá-Morales & Parcerisa, 1987: 48) las periferias desarrollistas. En definitiva: desplazar la mirada desde el crecimiento urbano a la sutura de las heridas y cicatrices de la ciudad heredada (Castells, 1984; Leira, 1984; Sambricio & Ramos, 2019): "Como la ciudad ya no iba a crecer más, la tarea era reorganizarla y recualificarla internamente, y no prever aumentos que no se iban a producir" (Terán, 2011). Esta visión remedial, que consideraba ya agotado el ciclo de crecimiento urbano, supuso una generación de "planes a la defensiva" enmarcada en lo que se conoció como "urbanismo de la austeridad" (Campos Venuti, 1981) o "del fin de la Historia" que, aunque tuvo la gran virtud de curar las cicatrices dejadas por el desarrollismo, adoleció de un cierto ensimismamiento y falta de anticipación ante el despliegue infraestructural y el ciclo urbano expansivo que se despertaría de nuevo a finales de los años 80 (Terán, 2011), justo cuando estos planes comenzaban a ponerse en práctica.



8 Documentos representativos de la filosofía del Plan General de Madrid de 1985 como paradigma del "urbanismo de la austeridad" y la "recuperación de la ciudad" característicos del planeamiento de los años 80. Izquierda: "Recuperar el Madrid de todos": "protegiendo el centro, equipando la periferia, solucionando el conjunto, participando todos". Centro: Bolsas intersticiales y vacíos urbanos dejados por el crecimiento desordenado durante el desarrollismo, para las que se proponían operaciones de sutura, cosido, etc. Derecha: Esquemas conceptuales sobre las estrategias para recomponer la relación entre centro y periferia.



9 La destrucción del centro histórico de Santa Cruz de Tenerife y el inicio de su protección. Izquierda, arriba: Estado original de la Plaza de la Candelaria hasta mediados del siglo XX. Izquierda, abajo: Derribo de edificaciones en el perímetro de la plaza, invasión por el coche y construcción de la torre de 16 plantas del Banco de Santander en los primeros años 70. Centro: Demoliciones y remodelación del "Cuadrilátero" (arriba) y nuevos edificios fuera de escala en el casco (abajo). Derecha, arriba: plano de imagen. Derecha, abajo: plano de edificios protegidos del PERI de 1982[147].

Las diez grandes ciudades españolas (con excepción de Barcelona, que había aprobado el Plan General Metropolitano en 1976, y de Murcia, que lo había hecho en 1977) aprobaron nuevos planes en estos años: Málaga, en 1983; Madrid y Palma de Mallorca, en 1985; Zaragoza, en 1986; Sevilla y Alicante, en 1987; Valencia y Las Palmas, en 1989 (Trapero, 1985). Dentro de esta primera generación de planes democráticos también se redactaron los de la mayoría de las capitales de provincia, sustituyendo a los anteriores, y los de muchas cabeceras comarcales y ciudades medias[24]. En este sentido, destaca la labor realizada por las Diputaciones Provinciales o el Programa de Planeamiento de Cataluña, que promovió casi 200 planes en apenas dos años (1979-1981) (Busquets, 1985; Ferrer & Sabaté, 1995). Como reflejo de la importancia concedida al urbanismo en estos años cabe destacar la creación de los Premios Nacionales de Urbanismo en 1978, que se concedieron durante esta década de los años 80 (De Santiago & Cuadrado, 2025)[25], y la exposición organizada con el Instituto Universitario de Venecia sobre "Diez años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989" (VVAA, 1990).

2.4. La protección del patrimonio histórico singular y los inicios de la rehabilitación de los centros históricos

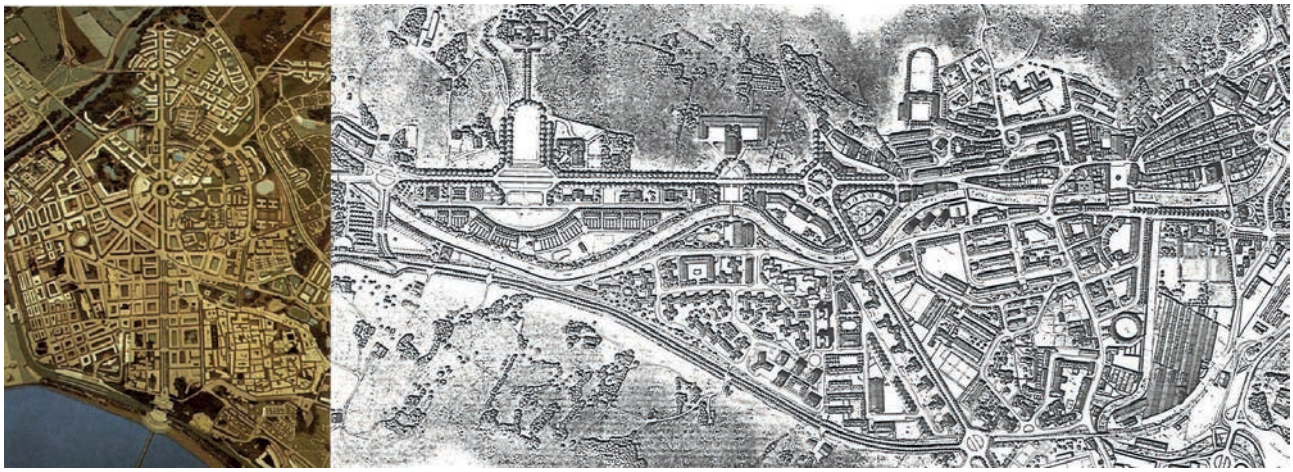
El desarrollismo —en su énfasis por la rentabilidad económica cortoplacista— había sido muy poco respetuoso con el patrimonio histórico, provocando lo que Fernando Chueca (1977) había denominado "la destrucción del legado urbanístico español" y que se podía ejemplificar no solo en los numerosos casos de demoliciones puntuales de edificios singulares, sino en la devastación casi completa de muchos cascos urbanos (Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Soria, Valladolid, etc.). La llegada a España a finales de los años 60 de una nueva sensibilidad hacia el patrimonio a través de la cultura arquitectónica[26] y de diferentes documentos internacionales[27] sentó las bases de la protección patrimonial en nuestro país, formalizada después en la Ley de Patrimonio Histórico de 1985. En este contexto, no solo se protegieron como Bienes de Interés Cultural (BIC), conservaron y restauraron los monumentos arquitectónicos más notables (como La Alhambra, cuyo Plan Especial fue Premio Nacional de Urbanismo en 1987), sino también muchos conjuntos históricos —hasta entonces abandonados o sometidos a la tiranía de la piqueta y la especulación (Álvarez Mora, 2024)—, que fueron declarados BIC[28] y se inició su rehabilitación, con especial énfasis en el mantenimiento de la vivienda y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Pueden citarse como ejemplos pioneros el Plan Especial del Albaicín de 1978, el Plan Especial Villa de Madrid y la Ordenanza de Conservación y Estado Ruinoso de edificaciones de 1980, el Plan Especial del Casco Histórico de Alicante de 1980, o los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) de Sant Josep de 1981, el del casco de Santa Cruz de Tenerife de 1982 (Fig. 9) o de la Barceloneta de 1983 (Terán, 2009; Álvarez Mora, 2024)

Esta nueva cultura patrimonial también propuso un diálogo entre lo nuevo y lo existente más allá de la simple mímesis, haciendo compatibles los valores históricos con el lenguaje contemporáneo o la reinterpretación basada en una cuidada lectura morfotipológica, como el citado Plan Especial de la Barceloneta o el del Centro Histórico de Aranjuez y su ordenanza de 1980.

Además de la protección del patrimonio cultural, en estos años también comenzó el apoyo público a la financiación de la rehabilitación de viviendas en los cascos históricos. Tras unas primeras experiencias piloto financiadas por el Ministerio, finalmente la rehabilitación (aislada y por áreas[29]) se incorporó a partir de los 90[30] como un programa más de los previstos en los Planes Estatales de Vivienda (Rubio del Val, 1990, 2011; Hernández Aja *et al*., 2015; De Santiago Rodríguez & Rodríguez Suárez, 2025)[31].

2.5. El "urbanismo urbano", la recuperación del interés por la morfología y el desarrollo de la manzana cerrada

La arquitectura del Estilo Internacional, la Carta de Atenas y el urbanismo funcional del Movimiento Moderno venían siendo cuestionados ya desde mediados de los años 50[32]. En primer lugar, había una crisis epistemológica que cuestionaba el carácter científico y totalizador del planeamiento,



10 El énfasis en la forma y el "urbanismo urbano". Izquierda: Maqueta de imagen propuesta del Plan General de Tarragona (Accésit en los Premios Nacionales de Urbanismo de 1983). Derecha: Normas Subsidiarias de Azpeitia, Guipúzcoa (Premio Nacional de Urbanismo en 1987).



11 Los "ensanches populares" como principal herencia del "urbanismo urbano". Izquierda: Maqueta del Plan Parcial de Los Bermejales en Sevilla. Derecha: Manzanas cerradas prototípicas de los nuevos ensanches en el Plan Parcial conocido como "Nuevo Cáceres" (Cáceres).

que era criticado por su excesivo énfasis en la estructura, los sistemas (sobre todo el viario o "red arterial") y la zonificación característicos del funcionalismo más reduccionista, para reivindicar la importancia de la morfología y la formalización espacial final. En palabras de Solá-Morales (1987): "el lenguaje más científico y más socio-económico de este enfoque barrió, en poco tiempo, toda una metodología de planeamiento físico y de ordenación formal del crecimiento urbano que venía funcionando con pleno reconocimiento de mediados del siglo XIX". Frente a ello, "la forma urbana, en sus variantes y alternativas, en su concepción general y en su construcción fraccionada, en su diseño y en su gestión, se pone a la vez como objeto y método de este urbanismo" (Ibídem). Es lo que se conoció como el "urbanismo urbano" (LUB, 1985; Solá-Morales & Parcerisa, 1987; Sainz Gutiérrez, 2006).

El Plan General de Tarragona (Fig. 10) es un ejemplo paradigmático de la importancia otorgada a la morfología incluso a escala urbana (Cantallops, 1984), materializada a través de una maqueta de toda la ciudad. Por su parte, las Normas Subsidiarias de Azpeitia (Premio Nacional de Urbanismo en 1987, Fig. 10) ilustran el repertorio de formas urbanas que se pusieron de moda en aquellos años y que hoy tienen un cierto "sabor de época": exedras, "circus", "crescents", salones urbanos, bulevares, etc., siempre con manzanas cerradas y edificaciones alineadas a vial.

Este interés por la forma y el espacio supusieron la recuperación de los trazados reticulares, la alineación a vial y la calle-corredor, proponiendo los ensanches (antaño burgueses y ahora adjetivados como "populares") como prototipo morfológico para los nuevos crecimientos, y el bloque perimetral en manzana cerrada como célula tipológica[33]. A modo de ejemplos de estos nuevos desarrollos en retícula y con manzana cerrada (Fig. 11), cabe destacar: en Sevilla el Plan Parcial de Pino Montano o el de los Bermejales, el polígono Fontiñas en Santiago, los "ensanches populares" de Madrid (Hernández Aja & López de Lucio, 1995) o la Villa Olímpica de Barcelona, como proyecto más sofisticado de experimentación morfotipológica y riqueza proyectual (Martorell et al., 1991).

Más allá de la forma, también se reivindicaba la necesaria correlación entre el todo y las partes, y entre trazado y gestión. Del urbanismo funcionalista de la Ley de 1956 se criticaba la división "en dos niveles de las decisiones sobre la ciudad: usos y sistemas y cantidades en el nivel del Plan General, forma física y construcción de las partes en el Plan Parcial […] superar este divorcio entre diseño y gestión, entre forma construida y derechos generales está siendo el gran peso del 'urbanismo urbano' […] relacionar inseparablemente trazado y edificación, uso y ordenanza, parcelación y equipamiento, espacio público y dominio privado" (Solá-Morales & Parcerisa, 1987: 43-44).

2.6. El debate Plan-Proyecto

La credibilidad de los planes derivados de la Ley de 1956 se había erosionado por su frecuente incumplimiento como consecuencia de la normalización de las transgresiones que se hicieron en la gestión diaria[34]. En los años 80 se criticó también la contradicción entre el proyecto de ciudad y de los fragmentos, ya que —debido la urgencia— en lugar de ser consecutivos y correlacionados, en muchos casos se habían solapado o contradicho entre sí, primando el desarrollo de las piezas frente a la integralidad de los planes (Larrodera, 1972). Por otra parte, el énfasis en la estructura y la zonificación del urbanismo funcionalista habían marginado los aspectos formales y espaciales. Todo ello había devaluado mucho la figura de los planes, llegando a "identificarse ridículamente, en los planteamientos más incultos y extremistas, el intento de planeamiento holístico estructural con el franquismo, [y] se llegó también a presentar la reacción fragmentario-morfologista como aportación renovadora del pensamiento urbanístico nacional, propia de la izquierda democrática" (Sainz Gutiérrez, 2006: 203). "La ciudad se construye con arquitectura, y no con planes generales", había llegado a afirmar Orilo Bohigas. Aunque estéril y afortunadamente superado[35], el debate tuvo un cierto enconamiento en términos culturales durante aquellos años con el enfrentamiento entre *planners* y *designers*, entre *town planning* y *town design* (Solá-Morales & Parcerisa, 1987; Sainz Gutiérrez, 2006).

3. De la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea a los años del "pelotazo" y la España del 92

A pesar de las muchas dificultades que tuvo que atravesar (atentados diversos, ofensiva terrorista de ETA[36], intento de golpe de Estado de 1981, etc.), la joven democracia española fue consolidándose de forma progresiva al tiempo que se normalizaba la vida política y se daba por cerrada la Transición con la victoria del PSOE en las segundas elecciones generales de 1982. Sin embargo, en lo económico, aquellos años continuaron siendo muy duros[37] y estuvieron caracterizados por un traumático proceso de ajuste y reestructuración del sistema productivo, con el objetivo final de modernizar y abrir la economía española al exterior. Tras el hito de la incorporación formal de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 se inició un dilatado proceso de convergencia real de la economía y la sociedad española con Europa, que también tuvo su reflejo en las dinámicas urbanas y territoriales.

3.1. La construcción progresiva del Estado del Bienestar y la mejora silenciosa de la calidad de vida en los barrios

Más allá de los antecedentes históricos (Seguro Obligatorio de Enfermedad 1942-1944, Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, etc.), el despliegue en nuestro país de un Estado del Bienestar moderno



12 Collage fotográfico sobre el despliegue del Estado del Bienestar en España a través de los equipamientos públicos. Arriba: Ampliación del Ayuntamiento de Murcia, Rafael Moneo (1991-1998); Colegio Público en Cádiz, Alberto Campo Baeza (1992); Biblioteca Gabriel García Márquez en Barcelona, Elena Orte y Guillermo Sevillano (2022); Residencia de Ancianos Passivhouse, en Camarzana de Tera (Zamora), Javier de Antón (2019). Centro: Campus de la Universidad de Alicante en San Vicente del Raspeig; Casa de la Cultura de Chantada (Lugo), Manuel Gallego Jorreto (1990); Puente Lusitania sobre el río Guadiana, Santiago Calatrava (1991) y Edificio de las Consejerías de la Junta de Extremadura, Juan Navarro Baldeweg (1995), en Mérida (Badajoz). Abajo: Escuela infantil en La Chana (Granada), Elisa Valero (2010); Hospital comarcal de Mora de Ebro (Tarragona), J.A. Martínez Lapeña y Elías Torres (1989); Pabellón Polideportivo en Vic (Barcelona), Forgas Arquitectes (1996).



13 Generaciones de nuevos espacios públicos en la ciudad de Barcelona. Izquierda: Plaça del Països Catalans, junto a la Estación de Sants (Albert Viaplana y Helio Piñón, 1981-1983). Centro y derecha: Parc Central de Nou Barris (Arriola & Fiol Arquitectes, 1999-2003). Abajo: Parc Diagonal Mar (Enric Miralles y Benedetta Tagliabue, 1999-2002).

"a la europea" basado en una fiscalidad redistributiva tuvo su germen en los Pactos de la Moncloa de 1977 (Comín, 1999). Su puesta en práctica supuso la progresiva expansión de la cobertura hasta la universalización de las prestaciones básicas (pensiones, sanidad, educación[38], etc.) apoyándose en la profunda reforma tributaria emprendida entre 1977 y 1978, y en la creación de impuestos como el de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) o sobre el Valor Añadido (IVA)[39] en 1985. El despliegue del Bienestar supuso la construcción durante las siguientes décadas de numerosas dotaciones públicas por toda la geografía del país, en paralelo a la descentralización competencial hacia los gobiernos autonómicos y locales: equipamientos de rango local como colegios, centros deportivos, sociales o de salud, pero también otros de mayor escala (universidades, teatros, auditorios, etc.) que contribuyeron a redibujar la centralidad de nuestras ciudades. Todos estos edificios públicos fueron una magnífica oportunidad de experimentación proyectual para varias generaciones de arquitectos españoles (Fig. 12), alumbrando algunas piezas de notable calidad arquitectónica[40], aunque la media se caracterizó por la simplicidad funcional, una calidad constructiva media-baja y el desaprovechamiento de su potencial urbano como inductores de vitalidad en el espacio público y como nodos significantes y simbólicos. Otro aspecto que ha pasado bastante desapercibido (salvo para autores como López de Lucio, 2022, sobre el caso de Madrid, o Busquets, 2004, sobre Barcelona), a pesar de su gran importancia e impacto en la calidad de vida y la experiencia cotidiana de los ciudadanos, ha sido la recualificación de los barrios —y, en particular, de las periferias— mediante la dotación de equipamientos y zonas verdes, la integración —sobre todo gracias a la extensión del transporte público— con el resto de la ciudad, y la mejora de la urbanización y de los espacios libres. Esta recualificación del soporte urbano ha sido progresiva y silenciosa, fruto del hacer cotidiano de los Ayuntamientos, y ha estado acompañada en paralelo por la mejora invisible de la habitabilidad del interior de las viviendas por parte de sus propietarios, resolviendo así las carencias en la dimensión urbana y en la habitacional heredadas de la falta de recursos, la precariedad y la especulación que caracterizaron la producción del espacio y el alojamiento durante el franquismo.

Sin duda, el paradigma de estas actuaciones recualificadoras fue la ciudad de Barcelona, donde se acometió un ambicioso programa de recuperación urbana a diferentes escalas (Busquets, 2004) con un gran protagonismo de los proyectos urbanos de escala media y pequeña sobre el espacio público y las zonas verdes (Fig. 13). En ellos apareció un nuevo diseño urbano "duro" que fue muy característico de la época, ejemplificado por la Plaça del Països Catalans, premio FAD de 1984.

3.2. El despliegue de las infraestructuras de transporte y el territorio red

La recuperación económica de la segunda mitad de los años 80 y la llegada de cuantiosos fondos europeos de cohesión[41] permitieron ampliar los recursos dedicados a resolver el sempiterno déficit de las infraestructuras en nuestro país, iniciando la construcción de la red de alta velocidad ferroviaria[42] y acelerando la de la red viaria de alta capacidad[43], el transporte público o los aeropuertos, lo que produjo una intensa —aunque asimétrica— reticulación del territorio y la reducción de los tiempos de interconexión. Las bases de este despliegue se apoyaron en una nueva Ley de Carreteras aprobada en 1988 y en la elaboración en 1990 de un añadido al primer Plan General de Carreteras de la Red de Interés General del Estado 1984-1995 entonces vigente, denominado Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades 1990-1993 (y más conocido como "Plan Felipe") (Fig. 14). Especial impacto tuvo este despliegue en los entornos urbanos, tras la construcción de *bypasses*, rondas de circunvalación y anillos orbitales, así como una potente red de transporte público[44] que multiplicaron la accesibilidad en los entornos urbanos o metropolitanos, reduciendo el tiempo de desplazamiento y contribuyendo a la integración funcional y la entrada en carga de nuevos suelos antes periféricos.

Continuando este despliegue, posteriormente se han puesto en marcha, entre otros, el Plan Director de Infraestructuras (PDI) del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) 1993-2007 (con una inversión prevista de unos 100.000 millones de euros), el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) 2005-2020 (con una inversión de 250.000 millones), y el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024, con un volumen inversor previsto de



14 El despliegue de las infraestructuras de transporte y el territorio-red. Izquierda: Tramo Oropesa-Navalmoral en la autovía N-V, puesta en servicio en 1990 dentro del primer Plan General de Carreteras. Centro y derecha: En el año 1990, tras la construcción de la circunvalación de Valencia, se produjo la eliminación del llamado "Semáforo de Europa", que permitió enlazar los tramos norte y sur de la AP-7 suprimiendo el último tramo de travesía urbana que atravesaba parte de la ciudad y que era el único que quedaba desde la frontera francesa. Tras la inauguración por las autoridades, hubo fiesta infantil, un desfile con once bandas de música, un castillo de fuegos artificiales y la "cremá" de una falla conmemorativa realizada por el artista Manuel Martín. La falla representaba una grúa arrancando un semáforo, una escena recordando las protestas de los turistas por la lentitud del paso por Valencia, y la figura de un vendedor ambulante ofreciendo como recuerdo reproducciones a escala reducida de los semáforos.



15 Los inicios de la nueva sensibilidad ambiental ilustrados a través de un ejemplo urbano: el Parc de la Creueta del Coll, en Barcelona (de MBM Martorell, Bohigas y Mackay, 1987). Se trata de un proyecto que forma parte de la recuperación y puesta en valor de los barrios periféricos de la ciudad, en el que se restauró ambientalmente una antigua cantera, convirtiéndola en un parque dotado con una lámina de agua bajo un palmeral que en verano se usa como piscina pública.



16 Actuaciones pioneras de integración de las redes viarias en las ciudades. Desmantelamiento del "scalextric" de Atocha (Madrid) como operación estructurante recogida en el Plan General de 1985. Izquierda: Estado inicial. Centro: Estado tras el derribo y la construcción de un túnel subterráneo y una glorieta en superficie. Derecha: Parque del Nus de la Trinitat, en el punto con más tráfico de Barcelona donde confluyen la Ronda de Dalt, la Ronda Litoral y las autopistas C-58, C-33 y B-20 (Batlle i Roig Arquitectura, 1992).

entre 119.720 millones en el escenario desfavorable y de 144.826 millones en el optimista (Rubio & Borrajo, 2019). Además del cuestionable trazado y funcionalidad de algunas de estas infraestructuras, también forman parte de su cara oscura el despilfarro y los sobrecostes, que Romero *et al*. (2018) han estimado nada menos que en 45.920 millones de euros solo en obras de la Administración General del Estado[45].

3.3. Los inicios de la sensibilidad ambiental

La apuesta por el crecimiento a ultranza del desarrollismo franquista había marginado las consideraciones ambientales, pero desde finales de los años 60 y primeros 70 estos temas fueron tomando progresiva importancia, en paralelo a la primera crisis del petróleo en 1973 y a la publicación del Informe Meadows sobre los "Límites del Crecimiento" por el Club de Roma (1972), lo que se tradujo en una nueva sensibilidad hacia los temas del medio físico y el paisaje (Fig. 15) o el entendimiento en términos positivos y no simplemente residuales del suelo no urbanizable[46]. En la sociedad civil, fueron los años de nacimiento del movimiento ecologista, avanzando por la senda iniciada con la creación de SEO en 1953, la lucha por Doñana en los años 60, la fundación de ADENA en 1968 y de AEORMA en 1970, etc. La formalización normativa de esta sensibilidad vino de la mano de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986, que supuso la introducción de unos estándares ambientales mucho más estrictos, como la evaluación de impacto ambiental para proyectos y actividades específicas exigida por la Directiva 85/337/CEE y todo el desarrollo legislativo posterior derivado de ella[47], su posterior extensión a la evaluación de planes y programas elaborados por la Administración (Evaluación Ambiental Estratégica)[48] hasta la actualmente vigente Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental[49] (modificada por Ley 9/2018 tras la Directiva 2014/52/UE), así como la protección de determinados ámbitos territoriales a raíz de la Directiva sobre la conservación de Hábitats Naturales 92/43/CEE y la Red Natura 2000.

Uno de los sectores donde esta nueva visión fue más acusada es el de la movilidad (Fig. 16). Si durante los años 60 el desarrollismo había convertido al automóvil, junto a la vivienda, en el objeto de deseo de la clase media emergente, con el consiguiente despliegue por el territorio nacional de la red de carreteras[50] y la adaptación (generalmente traumática) de las ciudades al automóvil, sacrificando la calle como espacio multifuncional, desde los primeros años 70 se comenzó a cuestionar la hegemonía del modelo teórico de la "red arterial", las autopistas y la incrustación de las infraestructuras al servicio del vehículo privado en los tejidos urbanos[51].

3.4. Transición económica y políticas divergentes en materia de vivienda: el primer *boom* inmobiliario

La profunda reestructuración de la economía española que tuvo lugar durante los años 80 puede verse también como el inicio de la verdadera transición económica[52], en la que se intensificó la liberalización, la apertura al exterior y la llegada de capital extranjero, con importantes transformaciones sectoriales (crisis de la industria siderúrgica, de la minería y los astilleros, auge del sector terciario como los servicios empresariales, la economía financiera, etc.[53]) y de las altas esferas sociales, donde las viejas oligarquías cedieron parte del protagonismo a una nueva clase emergente conocida como la "*beautiful people*" y a la cultura del "pelotazo". A pesar del papel social asignado a la vivienda en los Pactos de la Moncloa y de la inclusión del derecho a una "vivienda digna y adecuada" en la Constitución, esta se fue consolidando —más allá de su valor de uso— como un mecanismo de ahorro e inversión (primero familiar, después también especulativo e internacional), haciendo realidad —o pesadilla— el viejo sueño del ministro Arrese de convertir a los proletarios en propietarios y dando lugar a un conglomerado financiero-inmobiliario (suelo y construcción) que fue adquiriendo un papel central en la economía.

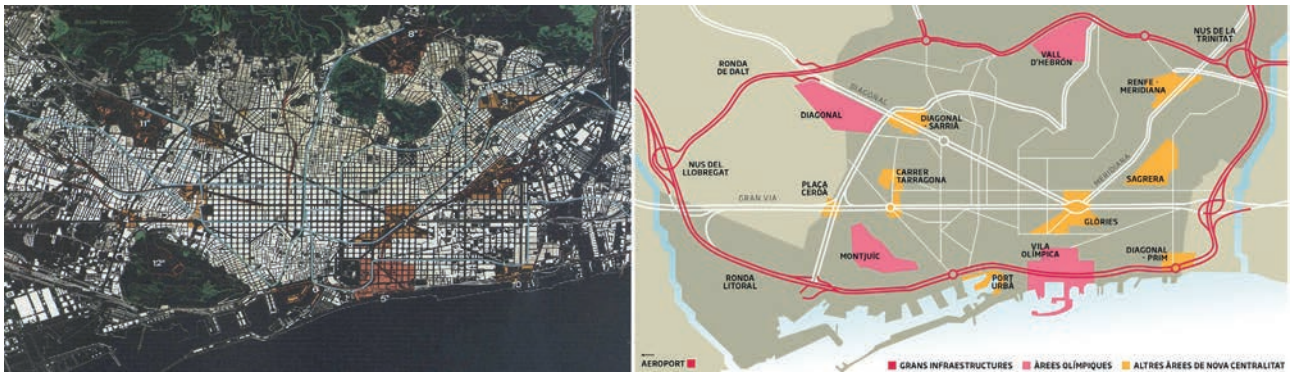
Este proceso no ha sido ajeno a las contradictorias políticas que se pusieron en marcha en aquellos años. Por un lado, el Real Decreto-Ley 31/1978 reformó el régimen de protección de la vivienda para unificar la multiplicidad de regímenes aplicables e impulsar su financiación por parte de las instituciones de ahorro, al tiempo que se daba continuidad o se reforzaban algunos instrumentos anteriores como la subsidiación de intereses en los créditos o las ayudas directas a la entrada. A partir de 1981 se pusieron en marcha los Planes Estatales de Vivienda, estableciendo un marco financiero plurianual (mejor o peor dotado económicamente[54], pero estable) para apoyar la producción de vivienda protegida, fundamentalmente a través de ayudas para la entrada y la subsidiación de los intereses hipotecarios[55]. Además, se intentaron reforzar los vínculos entre vivienda y planeamiento



17 La vivienda protegida en los inicios del período democrático. Izquierda: Normas Técnicas de Diseño de Vivienda Social aprobadas por el Ministerio en diciembre de 1976. Derecha: el barrio de Mendillorri en Pamplona, con más de 3.000 viviendas protegidas, como ejemplo prototípico de finales de los 80 y primeros 90: localización periférica, trazado reticular y recuperación de la manzana, homogeneidad social (familias jóvenes trabajadoras), fuerte identidad, etc.



18 Elementos ilustrativos del inicio de la erosión de la vivienda protegida en España. Izquierda: Fragmentación y dispersión de regímenes tras el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas ilustrada a través de diferentes placas. Centro: La vivienda protegida como lotería para unos pocos afortunados, ilustrada a través del anuncio de un sorteo de 90 viviendas en el ACTUR-Lakua (Vitoria). Derecha, arriba: La desaparición silenciosa de la vivienda protegida a través del mecanismo de la descalificación (impreso de solicitud de un Ayuntamiento)[148]. Derecha, abajo: El caso PSV-IGS ilustrado a través de la presentación de megalómana Esfera Armilar ante la Reina y otras autoridades.



19 Áreas de Nueva Centralidad en Barcelona. En el plano original de la izquierda se enumeran las áreas, que se nombran en el esquema de la derecha, donde aparecen también las grandes infraestructuras viarias.

urbanístico[56], resolviendo las contradicciones que habían existido en las décadas anteriores[57]. De este modo, las Viviendas de Protección Oficial (VPO) continuaron protagonizando el mercado inmobiliario hasta finales de los años 80, copando —frente a las libres— un porcentaje superior al 50% sobre el total, con un volumen de 2,3 millones de unidades construidas entre 1975 y 1991 que todavía supuso una media de producción anual de más de 136.000 unidades (Fig. 17).

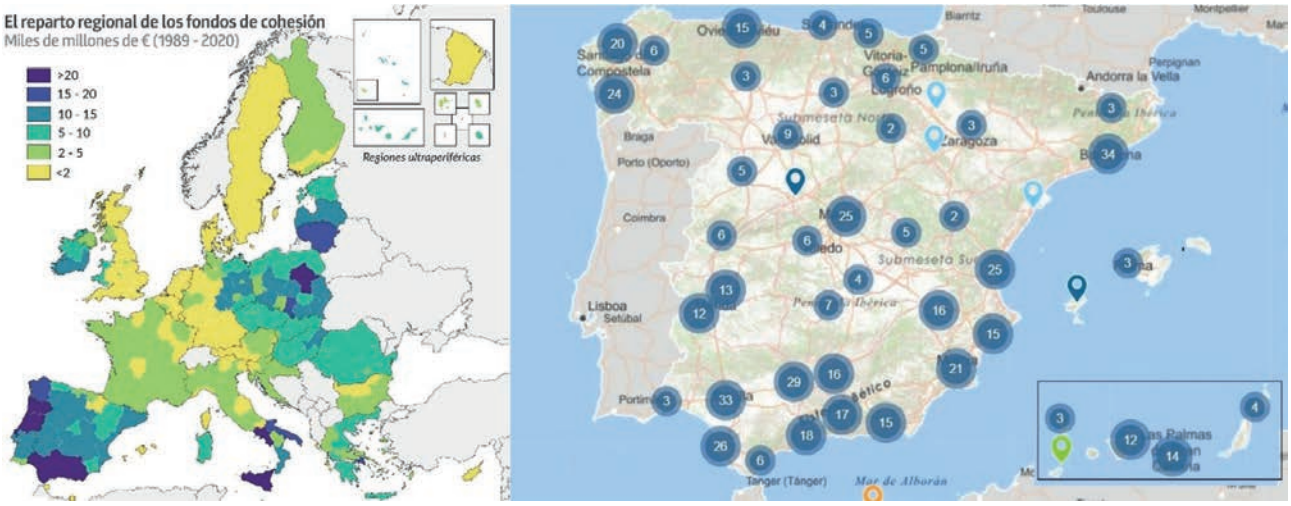
En este contexto, algunas Comunidades Autónomas pusieron en marcha importantes programas para facilitar la construcción de viviendas protegidas, incluyendo algo que hoy parece inviable: la urbanización pública de suelo. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la intervención en el mercado de suelo se inició en 1987 con el gobierno autonómico socialista, a partir de la constitución del Consorcio Urbanístico Madrid Sur, continuando en 1989 con el de Valdebernardo (sumando en ambos 12.980 viviendas, 12.380 de ellas protegidas). Después de 1992, esta fórmula se sistematizó con el Programa de Suelo de la Comunidad de Madrid, empleando la figura del Consorcio Urbanístico: una sociedad pública mixta formada por la Comunidad y el Ayuntamiento correspondiente, que permitía gestionar el ciclo completo de producción desde la formulación pública del planeamiento a la gestión del suelo mediante expropiación convenida con los propietarios, la urbanización y la adjudicación por concurso de las parcelas resultantes. Esta "fábrica de suelo regional" fue muy exitosa y permitió urbanizar suelo para un importante volumen de viviendas, autofinanciándose con recursos propios[58]. En el último balance, realizado en 2003, se habían desarrollado once actuaciones, mediante las que se habían urbanizado 14,5 millones de m^2, para 41.917 viviendas (el 79% de ellas protegidas, de Precio Tasado o Protección Oficial) y un millón de m^2 de edificabilidad terciaria, con 1,7 millones de m^2 de suelo para dotaciones y 4,9 millones para zonas verdes; estando en ejecución cuatro actuaciones más (con 5,7 millones de m^2 de superficie y capacidad para 21.230 viviendas, el 80% sujetas a algún tipo de protección) y otras cinco en proyecto (con 6,6 millones de m^2 y 20.628 viviendas, el 70% protegidas)[59].

En estos años también se produjo el traspaso del parque público de vivienda perteneciente al Estado a las recién creadas Comunidades Autónomas, que en ocasiones tuvieron que emprender actuaciones de reparación de gran calado para resolver los déficits y carencias que presentaban la urbanización y la construcción (aluminosis en Cataluña, problemas en las cimentaciones por arcillas expansivas en Madrid, etc.)

En paralelo, pero en dirección divergente (Fig. 18), otras medidas fueron dificultando el acceso a la vivienda pública[60, 61], al tiempo que se fomentaba la compra de vivienda libre en propiedad (hipotecas, desgravaciones fiscales[62]) y disminuía la producción de VPO, que se fue contrayendo de manera drástica entre 1988 y 1991 hasta llegar ese año apenas al 16,3% sobre el total, con tan solo 44.000 unidades, pues los promotores —ante la recuperación de la inversión residencial— se centraron en la vivienda libre. Todo ello, junto con la liberalización de los alquileres[63], la llegada de inversores extranjeros tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, y la irrupción de los "pelotazos urbanísticos"[64], generó las condiciones para un primer *boom* inmobiliario en las principales ciudades españolas a finales de los años 80 que fue intenso aunque de corta duración[65], pues se interrumpió bruscamente con la profunda crisis económica de 1992. Desde el punto de vista simbólico, hay que recordar el fiasco del escándalo PSV-IGS en los primeros años 90, muy expresivo de esta primera crisis de la vivienda protegida en España[66].

3.5. El escaparate de las ciudades y el urbanismo de la España del 92

Coincidiendo con la conmemoración en el año 1992 de los 500 años del Descubrimiento de América, se celebraron en España tres grandes eventos: en la ciudad de Sevilla, la Exposición Universal, que supuso una profunda renovación de la ciudad hispalense más allá del recinto expositivo de la isla de La Cartuja: la llegada del AVE y la estación de Santa Justa, la ampliación del aeropuerto, la construcción de autovías de acceso y rondas, etc. En Barcelona (Fig. 19), la gran reestructuración urbana que se produjo en los años 80 impulsada por el nuevo Ayuntamiento democrático, y que cristalizaría con las Olimpíadas de 1992, resulta de la combinación de varios proyectos, programas



20 El maná de los fondos europeos. Izquierda: Reparto por regiones de Europa de los fondos de cohesión 1989-2020. Derecha: Localización en España de los proyectos urbanos financiados con fondos europeos desde 1989 (incluye Proyectos Piloto, URBAN I y II, Iniciativa Urbana, EDSUSI, URBACT y EUI).

y estrategias a diferentes escalas (Busquets, 2004: 345-411) en la que se combinaron actuaciones de pequeña escala (plazas, parques y jardines, equipamientos) y planes de carácter sectorial, con la recuperación del centro histórico o *Ciutat Vella*, junto a dos grandes operaciones estructurantes: la reorganización del viario (mediante el trazado de las rondas de circunvalación articuladas con otros ejes secundarios), y las "Áreas de Nueva Centralidad". Estas "Áreas" consistían en doce sectores de oportunidad dentro del tejido urbano consolidado en las que desarrollar nuevos programas para la recualificación urbana con usos terciarios y dotacionales, y su desarrollo fue secuencial. Cuatro de ellas se vincularon con el programa olímpico, y se desarrollaron las primeras: Montjuic (Anillo Olímpico), Diagonal, Vall d'Hebrón y Avenida Icaria-Villa Olímpica. Contaba Oriol Bohigas que, en una de sus frecuentes visitas a España por aquellos años, Campos Venuti, ante el esquema de las áreas de centralidad y las rondas, había comentado que "para mí este esquema es ya un Plan General —un buen Plan General— para la ciudad". Finalmente, Madrid fue designada Capital Cultural de Europa y se inauguraron los museos Thyssen y Reina Sofía. Todos estos eventos proyectaron una nueva imagen internacional de España e ilustraron el momento fundacional de su entrada en la modernidad, aunque también fueron el inicio de algunas prácticas corruptas y del urbanismo de los grandes megaproyectos y el *marketing* urbano.

3.6. La llegada de los fondos europeos y el impacto de la dimensión urbana de la política de cohesión

La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso la llegada de cuantiosos fondos de cohesión (FEDER, FSE), en particular de los diferentes programas relacionados con su dimensión urbana, centrados en la mejora de las ciudades mediante actuaciones de regeneración urbana. Desde el punto de vista cuantitativo (Fig. 20), entre 1990 y 2006 se desarrollaron los siguientes programas: Proyectos Piloto (1990-1993), URBAN I (en dos convocatorias: 1994-1999 y 1997-1999), URBAN II (2001-2006), con un total de 371 millones de euros, beneficiando a 45 ciudades (media de 8,2 millones por proyecto). En el período 2007-2013, el programa URBAN desapareció a nivel europeo, aunque España sí lo mantuvo a través de la Iniciativa Urbana, en la que se repartieron 1.032 millones de euros en proyectos que llegaron a 46 ciudades mayores de 50.000 habitantes y otros 137 en ciudades de entre 20.000 y 50.000. En el período 2014-2020 se financiaron actuaciones en el marco de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), que, en sus tres convocatorias, beneficiaron a 173 ciudades, con un volumen de 1.366 millones de euros. En el actual período de programación 2021-2027, dentro del conocido como Programa EDIL (Estrategias de Desarrollo Local Integrado) están en ejecución 242 proyectos, beneficiando a 971 municipios, con un volumen de 1.777,4 millones de euros.

Pero más allá de su notable repercusión económica, estos programas sucesivos han tenido un impacto cuantitativo mucho más relevante, al introducir en España la metodología del denominado "método URBAN" —dentro del acervo urbano o "*Urban Acquis*" europeo—, cuyas claves principales residen en que se trata de proyectos *area-based*, o de intervención perimetrizada sobre un ámbito concreto, frecuentemente barrios desfavorecidos (*deprived neighbourhoods*), con un proyecto a medida (*taylormade*) basado en un enfoque integrado (*integrated approach*) que combina las medidas físicas de la rehabilitación edificatoria convencional con otras de carácter social, económico y ambiental; y, finalmente, se desarrollan con participación pública y gobernanza multinivel (*multilevel governance*) (Parkinson, 2014).

3.7. Los inicios de la descentralización competencial en materia urbanística

Tras el reparto competencial planteado por la Constitución de 1978 y la aprobación de los Estatutos autonómicos, el traspaso efectivo de las competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas apenas supuso en un principio más que una simple descentralización administrativa hacia estas de los órganos competentes para la aprobación de los planes (que según el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 eran las Comisiones Provinciales de Urbanismo y, en el caso de las capitales de provincia y los municipios mayores de 50.000 habitantes, el propio Ministerio[67]).

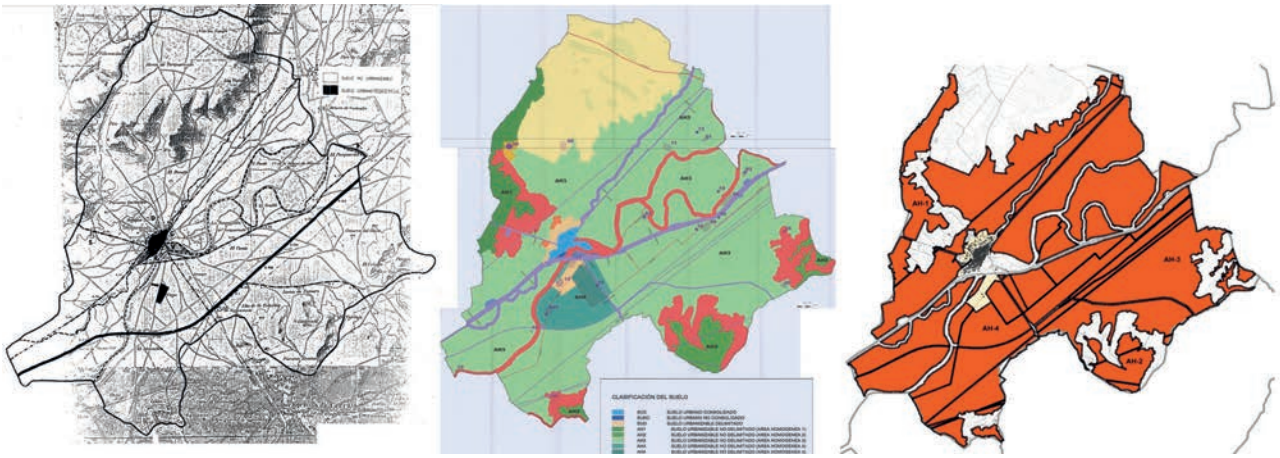
En la práctica cotidiana prevaleció la inercia administrativa, con muy poca producción de nueva normativa propia, siendo las más destacadas la Ley 11/1985 de adaptación de la Ley de Suelo a Galicia (que introdujo la novedad de los núcleos rurales, una figura imprescindible para la ordenación del suelo en el sistema territorial gallego) y el Decreto-Ley 1/1990 de Cataluña por el que se aprobó el texto refundido de los textos vigentes en materia de suelo en esta Comunidad, adelantándose unos días a la Ley de Suelo estatal de 1990.

Además de estas hubo algunas otras iniciativas legislativas sobre aspectos parciales relacionados con la regulación del suelo no urbanizable y las edificaciones ilegales en este o, en especial, con la ordenación del territorio, como las Normas Urbanísticas Regionales de Navarra (1987), las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio en Asturias (1991) y algunos ejemplos singulares como el Plan Insular de Lanzarote de 1991.

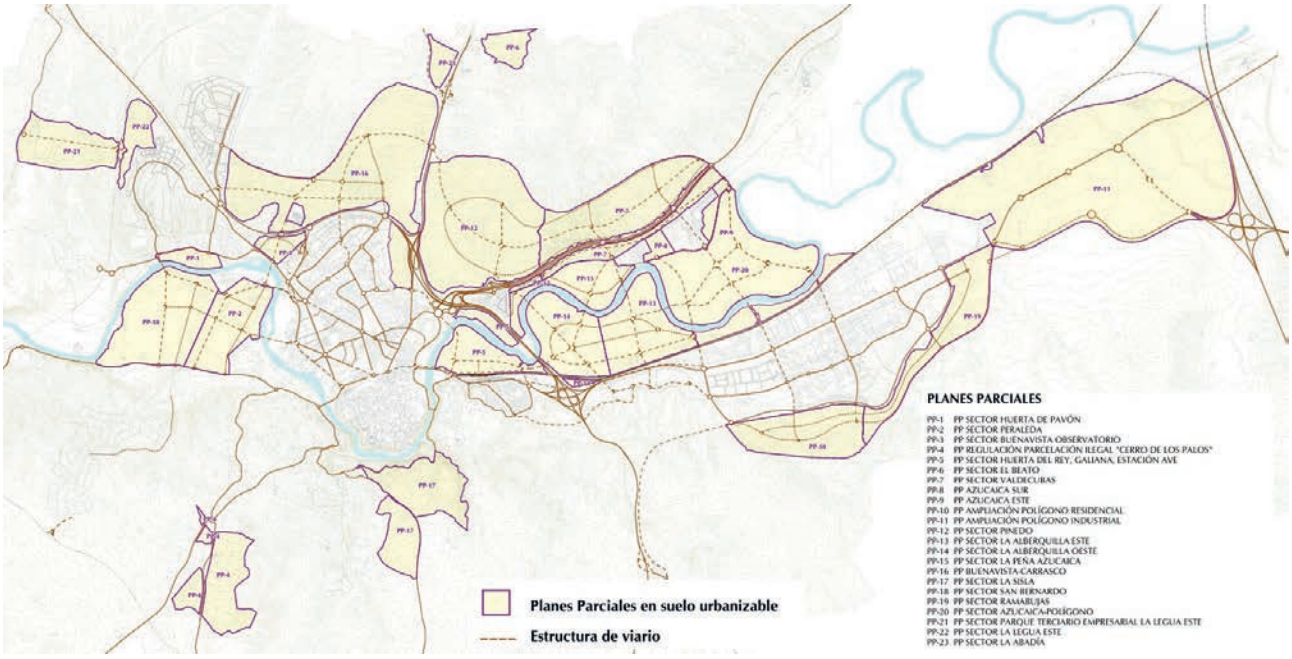
4. Del debate sobre la vivienda y la liberalización del suelo a la formación de la burbuja inmobiliaria

4.1. El debate sobre la vivienda y la liberalización del suelo: su reflejo en la normativa urbanística estatal

Concebida ya dentro de los estrechos márgenes competenciales dejados al Estado por la Constitución en materia de vivienda y urbanismo, la Ley del Suelo de 1990 y su texto refundido de 1992[68] intentaron abordar nuevamente —en este caso, desde la perspectiva de un gobierno socialista, aunque con tintes liberales en lo económico (Boyer, Solchaga)— el sempiterno problema del encarecimiento del precio del suelo, siendo conscientes de que, para ello, también sería necesario un correcto tratamiento fiscal, una reforma de la legislación de arrendamientos y de valoraciones a efectos expropiatorios, y el concurso de las administraciones autonómicas (a través de su normativa propia) y municipal (sobre todo, a través de los patrimonios públicos de suelo). Conceptualmente, la ley partía de reconocer que "el planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero [que] el derecho consolidado se alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal", diferenciando en coherencia con ello "las diversas facultades que gradualmente se van incorporando, en correspondencia con el proceso de ejecución del planeamiento, definiéndolas, fijando los requisitos para su adquisición y las causas de extinción



21 El desplazamiento del carácter residual del suelo rústico al suelo urbanizable: el caso de Torquemada (Palencia, superficie 8.363 ha, 967 habitantes en 2024). Izquierda: Las Normas Subsidiarias de 1987 eran muy restrictivas en su dimensionado de suelo, como correspondía a un pequeño municipio rural con dinámica demográfica regresiva, clasificando como suelo urbano el del estricto núcleo ya consolidado con alguna pequeña ampliación (en negro en el plano) y dejando como suelo rústico el resto, es decir la práctica totalidad del término municipal. Centro: Las Normas Urbanísticas Municipales de 2006 ejemplifican bien el cambio del carácter residual al suelo urbanizable (en color verde en el plano), clase en la que se incluyó todo el suelo que no era susceptible de protección como suelo rústico (colores rojo y ocre en el plano). Derecha: Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014[149] se desclasificaron las 5.397 ha de suelo urbanizable (en color naranja en el plano) que no se habían desarrollado, volviendo a ser suelo rústico.



22 Delimitación de los 23 planes parciales en suelo urbanizable (en ocre claro) previstos en el Plan de Ordenación Municipal de Toledo de 2007.

y estableciendo los criterios para la valoración de los terrenos en cada una de ellas". Además de este esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, condicionado al cumplimiento en tiempo y forma de unos deberes, como novedades prácticas se introdujo la técnica del aprovechamiento tipo, se extendió la equidistribución al suelo urbano[69], y se propusieron nuevos instrumentos jurídicos para permitir a las administraciones una intervención eficaz en la regulación del mercado inmobiliario (derechos de tanteo y retracto en las compraventas de terrenos y edificaciones, fomento de los patrimonios públicos de suelo, y calificación de terrenos para vivienda protegida).

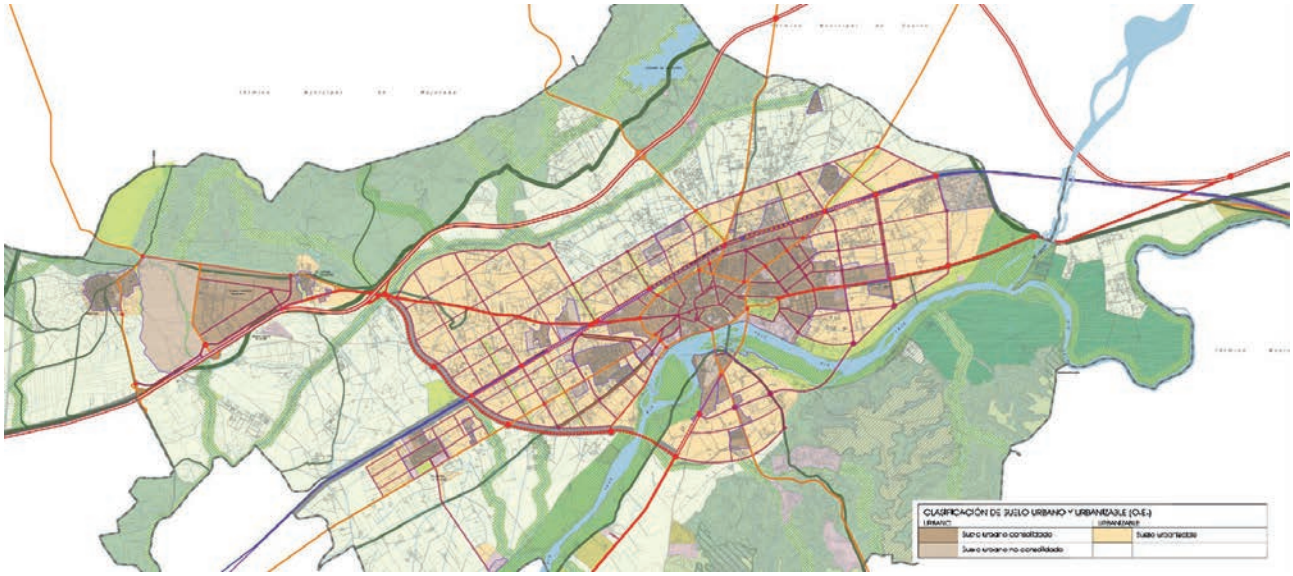
Su coincidencia en el tiempo con el momento álgido del *boom* inmobiliario de principios de los años 90 (Menéndez Rexach, 1996) hizo que la nueva legislación urbanística fuese muy criticada por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en su Informe de 1993, tachada de intervencionista y acusada de principal culpable del incremento del precio del suelo —y, por ende, del de la vivienda[70]—. Al año siguiente, el gobierno creó una Comisión de Expertos para analizar el problema del incremento de los precios de suelo, en la que se discutió sobre la necesidad de aumentar la oferta de suelo urbanizado, bien mediante la agilización de su gestión a través de la ruptura del monopolio de los propietarios de suelo (con la introducción de la "gestión indirecta", que luego se materializaría en la figura del "agente urbanizador"[71]), bien reduciendo las restricciones de la oferta mediante su liberalización, como volvió a reclamar un nuevo informe del Tribunal de Defensa de la Competencia en 1995[72]. Estos reclamos encontraron un contexto especialmente propicio tras la victoria del PP en las elecciones generales de 1996, comenzando entonces una senda progresiva hacia la liberalización del suelo, primero de forma tímida, mediante el paquete de Medidas Urgentes Liberalizadoras del Real Decreto 5/1996, y que culminó con la aprobación de la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones y, sobre todo en el Real Decreto 4/2000 de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes. El resultado fue el desplazamiento del carácter residual del suelo —que desde 1956 había recaído siempre en el rústico— al urbanizable, de manera que los suelos no expresamente protegidos pasaban a entenderse como potencialmente urbanizables (Rullán, 1999; Díaz & Lourés, 2013; Calderón & García, 2017) (Fig. 21).

4.2. De la descentralización competencial a la maraña normativa urbanística

En desarrollo de la descentralización competencial en materia urbanística, la redacción de la "primera generación" de leyes autonómicas más o menos completas se extendió hasta mediados de los años 90: en 1994 se aprobaron la Ley Foral 6/1994, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, y la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana (que introdujo la novedad del "agente urbanizador"); en 1995, la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid, y, en 1997, la Ley 1/1997, de Suelo de Galicia. Ese mismo año se produjo la famosa sentencia de Tribunal Constitucional 61/1997 sobre la distribución de competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, declarando inconstitucionales las tres cuartas partes del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992. En la práctica, su efecto más relevante a largo plazo fue la obligación de que cada Comunidad Autónoma —ante el vacío generado— tuviese que aprobar una normativa urbanística completa. De este modo, lo que antes había sido una opción de política urbanística autonómica se convirtió en un imperativo, al que urgían Ayuntamientos, empresas y profesionales (Marinero, 2025).

La "segunda generación" legislativa posterior a la sentencia de 1997 se inició en 1998 por Castilla-La Mancha y La Rioja, y se dilató hasta 2014[73], siendo Baleares la última Comunidad Autónoma en aprobar una normativa completa reguladora de la actividad urbanística en su territorio, si bien todavía hoy son varias las Comunidades Autónomas sin desarrollo reglamentario propio y que se rigen por los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978[74]. Con posterioridad al estallido de la burbuja inmobiliaria y la reforma de la legislación estatal en 2007 se han aprobado otras leyes autonómicas, que configurarían una "tercera generación". De este modo, en la actualidad están en vigor en España un total de 191 normas urbanísticas[75], solo entre leyes y decretos (De la Cruz, 2025): una maraña normativa en permanente revisión y cambio, con infinitos vericuetos y mínimas diferencias que, sin embargo, no solo no ha dado lugar a la aparición de innovaciones significativas y modelos urbanísticos verdaderamente singularizados o adaptados a cada territorio (Hernández Partal, 2020), sino que ni siquiera garantiza una actualización de la normativa autonómica a las novedades planteadas a nivel estatal, como la apuesta por el desarrollo sostenible, la regeneración urbana, etc. (Cerezo, Lora-Tamayo & Tejerina, 2025).

Esta falta de coherencia y coordinación con el nivel estatal coexisten a nivel interno con la tensión entre la tendencia generalizada —salvo excepciones como la Comunidad de Madrid— a un cierto



23 Plano de clasificación del suelo del Plan de Ordenación Municipal de Talavera de la Reina de 2010 (en ocre oscuro, el suelo urbano, y en ocre claro, el urbanizable).



24 Macroproyectos realizados y sin realizar. Arriba, izquierda: Costa Ballena, en Cádiz[150]. Arriba, derecha: Plan Parcial "Mar Menor Golf I" (70 ha) y "Mar Menor Golf II" (88 ha) en Torre Pacheco (Murcia)[151]. Abajo, izquierda: Maqueta parcial del proyecto Gran Scala en Los Monegros (Aragón)[152]. Abajo, derecha: Detalle del Plan Director "El Reino de Don Quijote de La Mancha" en Ciudad Real[153]. Este proyecto y el de Los Monegros se desvanecieron antes de empezarse.

intervencionismo autonómico confrontado con los reclamos de autonomía local, cuyo punto de encuentro y acuerdo debería ser una ordenación del territorio consensuada (Marinero, 2025).

4.3. Planeamiento urbanístico municipal y sobreclasificación de suelo en torno al cambio de siglo

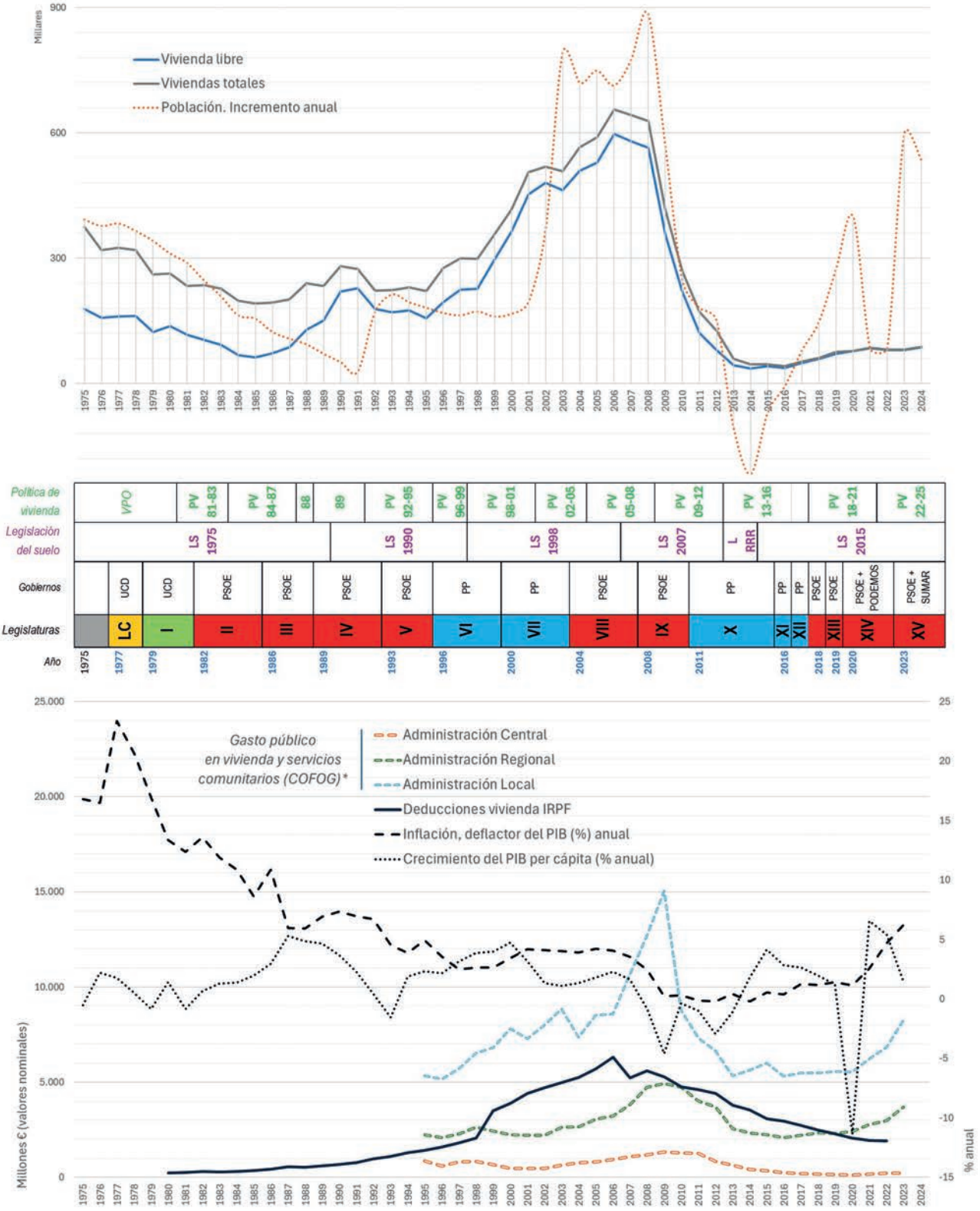
El discurso liberalizador sobre las virtudes de la sobreclasificación de suelo urbanizable como mecanismo para reducir el precio final de la vivienda se hizo hegemónico desde mediados de los años 90. Con esta idea como excusa, muchos municipios que habían aprobado su primer plan democrático en el marco del urbanismo de la austeridad, y otros que no contaban con planeamiento, pero donde se habían despertado expectativas inmobiliarias al calor de la burbuja, revisaron o aprobaron nuevos planes proponiendo grandes bolsas de suelo urbanizable, no ya con el objetivo de satisfacer la demanda endógena, sino de generar crecimiento económico y atraer población, compitiendo con otros municipios cercanos en un contexto de ausencia generalizada de determinaciones supramunicipales o de debilidad de la ordenación territorial (Rullán, 1999; Díaz & Lourés, 2013; Calderón & García Cuesta, 2017). Otra vez el Plan General de Madrid de 1997, que planteó la urbanización de todo el suelo del municipio que no estuviera especialmente protegido —"al límite de la capacidad"[76]—, dando como resultado la posibilidad de levantar unas 360.000 nuevas viviendas[77], fue el paradigma del urbanismo fuertemente expansivo que se generalizó por todo el territorio nacional en torno al cambio de siglo.

Más allá del impacto de la desregulación y la liberalización del suelo[78] o del papel de figuras como el agente urbanizador, hay que destacar el fuerte respaldo social que tuvo el crecimiento inmobiliario mientras duró, ante la idea generalizada de que el "efecto riqueza" y la subida de precios beneficiaban a todos —propietarios e hipotecados incluidos—, y ello compensaba la destrucción del territorio y permitía considerar como un pecado menor las prácticas políticas corruptas. De nuevo, en todas las grandes ciudades españolas[79] existe una segunda generación de planes de esta época, que comparten —con mayor o menor intensidad— un generoso dimensionado del suelo: Madrid (1997), Murcia (2001), Sevilla (2006), Zaragoza (2008), Málaga (2011), Las Palmas (2012), etc. Otros ejemplos en ciudades medias son el Plan de Ordenación Municipal de Toledo (2007, Fig. 22), que, contando con 31.386 viviendas en 2011, clasificó suelo con una capacidad para 66.896 nuevas viviendas (49.456 en 23 sectores de suelo urbanizable, con una superficie de 3.176 ha) o el Plan de Ordenación Municipal de Talavera de la Reina (2010, Fig. 23), que, contando con unas 32.000 viviendas en 2011, clasificó suelo urbanizable con una capacidad para 54.310 nuevas viviendas, más otras 9.570 en sectores asumidos[80]. También fueron paradigmáticos de este tipo de desarrollos los planes de Ayuntamientos más pequeños, en particular en los municipios secundarios de las áreas urbanas, hacia donde se dirigió buena parte del crecimiento residencial de tipo suburbano en estos años[81].

Según el ciclo fue avanzando, una forma de diferenciar el producto y aumentar su atractivo fue vincularlo con algún otro uso de carácter singular o "exclusivo", en macro-operaciones de segunda residencia vinculadas a campos de golf o al ocio, como Marina d'Or (Castellón), Novo Sancti Petri y Costa Ballena (Cádiz), Isla Valdecañas (Cáceres), *resorts* de Torre Pacheco (Murcia), o los frustrados macroproyectos de Casinos Gran Scala en los Monegros, Eurovegas en Alcorcón, el Reino de Don Quijote (Ciudad Real), Elysium City (Badajoz), etc. (Fig. 24).

4.4. La burbuja inmobiliaria y el "tsunami urbanizador" de la "década prodigiosa" 1997-2007

Superada la breve pero profunda crisis de 1992, y tras la llegada al gobierno del PP en 1996, España experimentó un período de intenso crecimiento económico (expresado en el lema "España va bien") en paralelo al cumplimiento de los criterios de estabilidad y convergencia de Maastrich para la entrada en vigor del euro, a una nueva ronda liberalizadora y a la internacionalización de muchas empresas españolas impulsadas por los vientos de la globalización y la abundancia de capital. En el sector inmobiliario, las favorables condiciones de la coyuntura macroeconómica, como la bonanza internacional, la disponibilidad de crédito —tanto para los compradores como para los promotores—, la bajada de tipos de interés y el fácil acceso del sector financiero español al exterior, junto con la



25 Gráfico superior: Producción de vivienda libre y total, e incrementos anuales de población. Gráfico central: Gobiernos, legislaturas, legislación del suelo y política de vivienda. Gráfico inferior: Gasto público —clasificación COFOG*—, deducciones fiscales a la vivienda en el IRPF, evolución de la inflación y del PIB per cápita (precios nominales).
* Clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG). Nivel de desagregación: División y grupo. / División: 06 Vivienda y servicios comunitarios. Grupos: 06.1 Desarrollo de la comunidad; 06.2 Desarrollo de la vivienda; 06.3 Abastecimiento de agua; 06.4 Alumbrado público; 06.5 I+D en servicios a la comunidad y la vivienda; 06.6 Servicios de la comunidad y la vivienda. / División: 10 Protección social. Grupo: 10.6 Vivienda

liberalización de suelo y la generosidad en su clasificación por el planeamiento urbanístico, sentaron las bases para un nuevo ciclo alcista durante la denominada "década prodigiosa" del urbanismo español (Burriel, 2008), que tuvo lugar entre 1997 y 2007 y que terminó produciendo una segunda burbuja inmobiliaria de enormes proporciones (Naredo, 1996; Roch, 2001; Rodríguez López, 2006). Contradiciendo los axiomas mercantilistas sobre la correlación entre oferta y demanda, en ella coincidieron un incremento notable de los precios, en paralelo a la producción anual de unos volúmenes récord de viviendas: a pesar de que entre 1996 y 2009 se construyeron en España más de 6,6 millones de viviendas[82], es decir, una media de casi medio millón anual[83], los precios en términos reales se multiplicaron por más de dos entre 1997 y 2007, pasando de 1.824 euros/m^2 a 3.755 euros/m^2 (Sociedad de Tasación). Y todo ello ante el desplome de la vivienda protegida, que fue descendiendo desde una producción media de 120.000 viviendas anuales en los años 80, a 62.000 en los 90, hasta tan solo 37.544 unidades en 2002 (suponiendo apenas el 7,2% sobre el total de ese año) (Fig. 25).

En términos macro, la burbuja engrosó el sobredimensionamiento del conglomerado inmobiliario-constructor-financiero en la economía española, de manera que hacia el año 2007, el 60% del crédito nacional estaba dedicado a la construcción, compra y venta de viviendas, alcanzando el billón de euros, lo que suponía más del 100% del PIB. Por su parte, el peso del sector de la construcción en el PIB pasó del 4,7% en 1997 al 9,3% en 2007, y en relación con el empleo, llegó a alcanzar el 10,6% sobre el total en 2006[84]. Desde el punto de vista territorial, el *boom* inmobiliario provocó un verdadero "tsunami urbanizador" (Fernández Durán, 2006), con oleadas de hormigón y ladrillo, que afectó a buena parte del territorio español, provocando que la superficie de suelo artificializado pasase de 668.130 ha en 1990 a 893.435 ha en 2000 (incremento del 33,7%). En total, durante la burbuja inmobiliaria se artificializaron 363.450 ha (2000-2012), es decir, una media anual de 30.287 ha[85].

Con una artificialización de suelo de 77.039 ha entre 1990 y 2018, duplicando el existente[86], destacó el caso de la Comunidad Valenciana, sobre todo porque en ella se puso en práctica desde 1994 la figura del "agente urbanizador" y la gestión indirecta por concurso como mecanismo para agilizar el desarrollo de suelo, desplazando a los propietarios del papel protagonista que habían adquirido en el sistema clásico de compensación, que venía siendo el más utilizado de los establecidos por la legislación desde 1975[87]. La pretendida "agilización" fue tan radical que solo en 1997 se sometieron a información pública en la Comunidad Valenciana más de doscientos Programas de Actuación Integrada (PAI), cuyo desarrollo exprés provocó la "turbo-urbanización" del territorio y numerosos conflictos con los propietarios de suelo, que incluso terminaron en el Parlamento Europeo y que finalmente provocaron la revisión de la regulación de esta figura[88] (Fig. 26).

Con toda esta frenética actividad inmobiliaria, se despertó la posibilidad de hacer negocios fáciles en torno al suelo ("pelotazos urbanísticos"), vinculados a prácticas políticas corruptas como la reclasificación de terrenos rústicos (comprados a precio de "patatal"), multiplicando su valor al convertirlos en urbanizables mediante la varita mágica del urbanismo, o la concesión irregular de licencias, incluso sobre suelos rústicos (Fig. 27).

4.5. Las grandes operaciones estructurantes/estratégicas y la transformación de las ciudades

Durante las últimas décadas, y con especial intensidad desde los años 90, las principales ciudades españolas, las capitales autonómicas y provinciales —e incluso algunas cabeceras comarcales— han experimentado profundas transformaciones urbanísticas, no solo derivadas de la rehabilitación de sus centros históricos, de la silenciosa recualificación y reequipamiento de las periferias de bloque o de los nuevos crecimientos, sino vinculadas también a operaciones estratégicas singulares o grandes obras de infraestructura (llegada del AVE[89], remodelación de los puertos y los frentes marítimos[90] o fluviales[91], desmantelamiento de zonas militares[92], etc.) y el mencionado despliegue de redes viarias de alta capacidad en su entorno. Como ejemplos paradigmáticos cabe destacar la transformación de Barcelona ligada a las Olimpíadas de 1992 (áreas de nueva centralidad, ronda del Dalt y Litoral,



26 El agente urbanizador en la Comunitat Valenciana: el PAI Sant Gregori en Burriana (Castellón)[154] . Izquierda: Infografía del proyecto. Derecha: Estado actual tras la paralización de las obras de urbanización.



27 Arriba: Algunos episodios emblemáticos de la corrupción urbanística en España. Izquierda: El hotel en la playa del Algarrobico levantado dentro del dominio público marítimo-terrestre y en pleno Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar (Almería), a pesar de lo cual contaba con licencia del Ayuntamiento de Carboneras. Centro: Inventario de viviendas irregulares en el municipio de Marbella, donde el "caso Malaya" destapó una red de sobornos masivos y concesiones ilegales de licencias urbanísticas, implicando a políticos, empresarios y funcionarios, y terminó con la disolución del consitorio por el gobierno central. Derecha: Viviendas en suelo rústico en el Alto del Cuco en Piélagos (Cantabria), levantadas por la inmobiliaria FADESA; el plan parcial contó en su momento con la aprobación inicial del Ayuntamiento, pero con informe desfavorable de la Comisión Regional de Urbanismo. El caso se judicializó, y la sentencia obligó al derribo de 214 viviendas, que finalmente se llevó a cabo en 2016, constituyendo uno de los pocos ejemplos en que se ejecutó la restauración de legalidad urbanística. Abajo: Viñetas cómicas sobre la corrupción urbanística en España.



28 La transformación del frente litoral en Barcelona, con la apertura de la ciudad al mar. Izquierda: Vista de las barracas del Somorrostro y zona industrial en los años 50. Derecha: Playas, puerto deportivo y Villa Olímpica.

ferrocarril, Villa Olímpica, etc.) (Busquets, 2004; Clos, 2008; Fig. 28), o la de Bilbao en torno a la operación Ría 2000 y el "efecto Guggenheim" (Cenicacelaya, Bilbao & Alberto, 2001; Martínez Callejo, 2009; Fig. 29). Como transformaciones vinculadas a grandes eventos cabe recordar el impacto de la Expo'92 y el AVE en Sevilla (Sainz Gutiérrez, 2022), o la de Zaragoza con la Expo del Agua de 2008.

4.6. Los grandes contenedores singulares, la arquitectura espectáculo y el *marketing* urbano

Como se ha comentado, la descentralización administrativa y el despliegue del Estado del Bienestar conllevaron la creación de grandes equipamientos urbanos como hospitales, universidades, etc. por todo el territorio. A ellos se sumaron posteriormente grandes contenedores culturales y otros equipamientos singulares, convertidos mediante el *marketing* urbano en reclamos turísticos o piezas con supuesta capacidad taumatúrgica, siguiendo el "efecto Guggenheim". Estos edificios emblemáticos y "de formas pregnantes" fueron encargados a arquitectos estrella de "reconocido prestigio" (Gehry, Calatrava, Siza, Foster, Piano, Niemeyer, Eisenman, Nouvel, Herzog & De Meuron…), lo que frecuentemente se utilizó como excusa para justificar su conveniencia y oportunidad acallando cualquier crítica o debate sobre el coste de las obras o del mantenimiento, sobre su calidad arquitectónica y constructiva real, o su integración urbana, todos ellos aspectos bastante cuestionables en muchas ocasiones[93]. Como ejemplos —con distinta fortuna— cabe citar no solo la faraónica Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia, sino también la Ciudad de la Cultura de Santiago, el Centro Niemeyer de Avilés, el Palacio de Festivales y el Centro Botín de Santander, el Kursaal de San Sebastián, etc. (Fig. 30).

Estas grandes "operaciones emblemáticas" son ilustrativas de la deriva (Górgolas, 2017: 25) que ha venido tomando el planeamiento desde el "urbanismo urbano" de los años 80 a un urbanismo de fragmentos, mediático y al mero servicio de la máquina de crecimiento inmobiliario. Como indica este autor: "La apología del proyecto del fragmento urbano fue interiorizada por el mercado inmobiliario como una oportunidad para proceder a derribar la fortaleza del planeamiento general a la búsqueda de la máxima liberalización del suelo. Sin modelo territorial de referencia era más fácil vehicular las demandas individualizadas, descoordinadas e, incluso, contradictorias, de los agentes privados y, para ello, la escala concreta del proyecto representaba un soporte instrumental mucho más idóneo" (Ibídem).

4.7. La suburbanización popular

Hasta mediados de los años 80, el modelo suburbano de la vivienda unifamiliar —siguiendo el patrón americano o su antecedente primigenio de la *garden city* inglesa— era casi patrimonio exclusivo de las clases altas y estuvo vinculado en su origen a la segunda residencia, aunque también habían ido apareciendo "urbanizaciones" informales y parcelaciones irregulares de carácter más precario para las clases más populares. Poco a poco, el modelo fue difundiéndose desde la parte alta del mercado inmobiliario hasta convertir en asequible —o en aspiracional— para la mayoría de la población el sueño del *chalet* aislado —o de sus sucedáneos: el pareado o el adosado— al tiempo que mejoraba la accesibilidad en los entornos metropolitanos, permitiendo la puesta en carga de nuevos suelos. Las "ciudades colmena" de las "periferias dormitorio" metropolitanas de los años 60 y 70 dieron paso al desarrollo de un tapiz disperso de urbanizaciones de unifamiliares apenas articuladas por el viario (Fig. 31). Estos procesos de suburbanización residencial ocurrieron no solo en las grandes áreas metropolitanas, sino también alrededor de las ciudades medias, induciendo el desarrollo de los municipios limítrofes menores[94] (Canosa & García, 2014; Monclús, 1998).

4.8. La descentralización de actividades y la fragmentación y dispersión de lo urbano

En paralelo al fenómeno de la suburbanización residencial —y en una doble interacción con esta, como causa y efecto— desde los años 80 se ha venido produciendo en las áreas urbanas españolas la descentralización de otras actividades como el terciario, el comercio (con la aparición de nuevas fórmulas como los hipermercados y centros comerciales) y el ocio (salas de cine, parques temáticos, etc.). El viario de alta capacidad desplegado en el entorno de las ciudades no solo ha sido el elemento



29 Transformaciones en la Ría de Bilbao. Arriba, izquierda y centro: Vistas de la zona de Abandoibarra con las instalaciones portuarias e industriales existentes antes de la operación Bilbao Ría 2000. Arriba, derecha: Vista previa de la estación y playa de vías de Ametzola. Abajo, izquierda y centro: Abandoibarra en la actualidad, con el Museo Guggenheim, el palacio Euskalduna, la torre de Iberdrola, el parque, etc. Abajo, derecha: Vista actual del nuevo barrio y parque de Ametzola tras la cubrición de las líneas de ferrocarril y el traslado y demolición de las instalaciones ferroviarias.



30 Los grandes contenedores singulares y la arquitectura espectáculo. Arriba: Centro de Exposiciones y Congresos de Ávila (Francisco Mangado, 2002-2009); Centro Niemeyer en Avilés (Oscar Niemeyer, 2001); Palacio de Congresos y Exposiciones de Oviedo (Santiago Calatrava, 2011). Abajo: Centro Botín en Santander (Renzo Piano, 2017); Palacio de Festivales de Santander (Francisco Javier Sáenz de Oíza, 1990); Palacio de Congresos Vegas Altas en Villanueva de la Serena, Badajoz (Pancorbo Arquitectos, 2017).

catalizador de esta descentralización al poner en carga nuevos suelos, haciendo posible —mediante la accesibilidad rodada— la integración funcional de estas piezas en las dinámicas metropolitanas (en particular, en los mercados de trabajo, vivienda y suelo), sino que se ha convertido en el único elemento articulador de un territorio urbano cada vez más discontinuo, fragmentario y disperso[95], compuesto de piezas segregadas, monofuncionales y autistas (Font, 2007; Fig. 31).

5. La resaca de la burbuja inmobiliaria: los años de la austeridad y la crisis disciplinar

5.1. El estallido de la burbuja y la resaca inmobiliaria

El estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007 tuvo importantes consecuencias que desencadenaron una intensa crisis económica —que posteriormente se ha denominado la "Gran Recesión"—, tanto a nivel internacional (quiebra de Lehman Brothers, rescates de Bank of America, Merrill Lynch, Fannie Mae y Freddie Mac, etc.) como español, haciendo necesaria una profunda reestructuración del sector bancario arrastrado por los impagos de los créditos y por el colapso de algunos productos financieros dudosos (como los paquetes de las hipotecas basura titulizadas)[96]. En el caso español, el hundimiento de la demanda solvente provocó una parada súbita de la máquina de producción inmobiliaria, mientras que las dificultades económicas que atravesaron muchas familias dieron lugar a numerosos impagos de hipotecas que derivaron en traumáticos procesos de desahucio[97], con lo que se dio la paradoja de la coexistencia simultánea, por un lado, de numerosas viviendas vacías, y, por otro, de familias sin vivienda (Vinuesa, 2013; Calderón & García Cuesta, 2017).

Esto se tradujo en un *stock* de viviendas nuevas sin vender que alcanzó su máximo en 2009, con 649.780 unidades, y en un "urbanismo durmiente" (Górgolas, 2017) con un sobredimensionado del suelo clasificado como urbanizable sin desarrollar, estimado en 2014 en 81.052 ha, con una capacidad para 2,3 millones de viviendas[98] (MITMA, 2015; Fig. 32). Ante la difícil digestión de estos suelos (Nel·lo, 2012), y en contraste con el urbanismo sobreclasificador del "pinta y colorea" de la década 1997-2007[99], se ha hecho necesario el urbanismo "reparador" o de la "goma de borrar", planteando opciones viables para solucionar este problema[100].

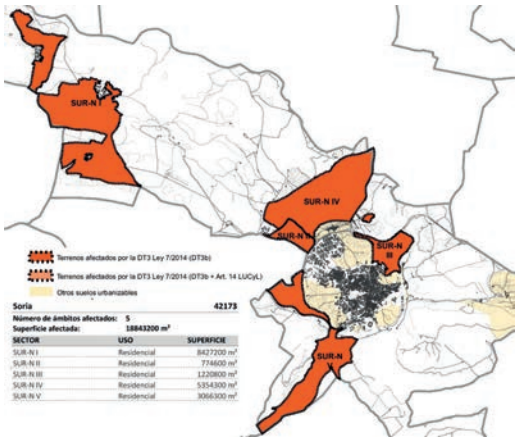
5.2. Las políticas de austeridad en materia de vivienda

La respuesta a esta profunda crisis desatada en 2007 se hizo mediante la imposición desde la Unión Europea de políticas de austeridad (recortes en el empleo y gasto público, supresión de servicios, congelación de salarios, etc.) dando prioridad absoluta al saneamiento del sector financiero. En relación con la vivienda, en nombre de la austeridad se cerró la Sociedad Pública de Alquiler y se suprimió el Ministerio de Vivienda (2004-2011), se desmantelaron las ayudas para la emancipación de los jóvenes, etc. Tras el *Memorandum of Understanding* de 2012 se eliminaron las desgravaciones fiscales a la compra, que, como se ha comentado, habían acaparado el mayor volumen de ayuda a la vivienda en las décadas precedentes[101]. Ese mismo año se creó la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria), con el objeto de dar "respuesta a la urgente necesidad de estabilizar el sector financiero español, particularmente afectado por la gestión de un grupo de entidades sucesoras de 24 cajas de ahorro y sus filiales", y con el mandato de "gestionar y liquidar los activos deteriorados procedentes de esas entidades". Durante 2012 y 2013, la SAREB recibió 198.211 activos problemáticos (que incluían préstamos a promotores, suelos e inmuebles) procedentes de esas entidades con el objetivo de sanear sus balances. La cartera fue adquirida mediante la emisión de bonos por un importe de 50.781 millones de euros avalados por el Tesoro Público. Según consta en su web, "el modelo de gestión de SAREB busca generar ingresos para repagar la deuda incurrida, mediante la gestión y venta de préstamos, transformación de estos en inmuebles para su posterior venta, desarrollo urbanístico de suelos y promociones inmobiliarias para potenciar su valor, finalización de promociones incompletas y acuerdos con las Administraciones Públicas para la cesión temporal y venta de suelos y viviendas con finalidad social". En base al último dato disponible, de 2025, la Sareb cuenta con unas 38.628 viviendas (Fig. 33), mientras que su deuda se había rebajado en 2024 a 18.999 millones de euros[102].

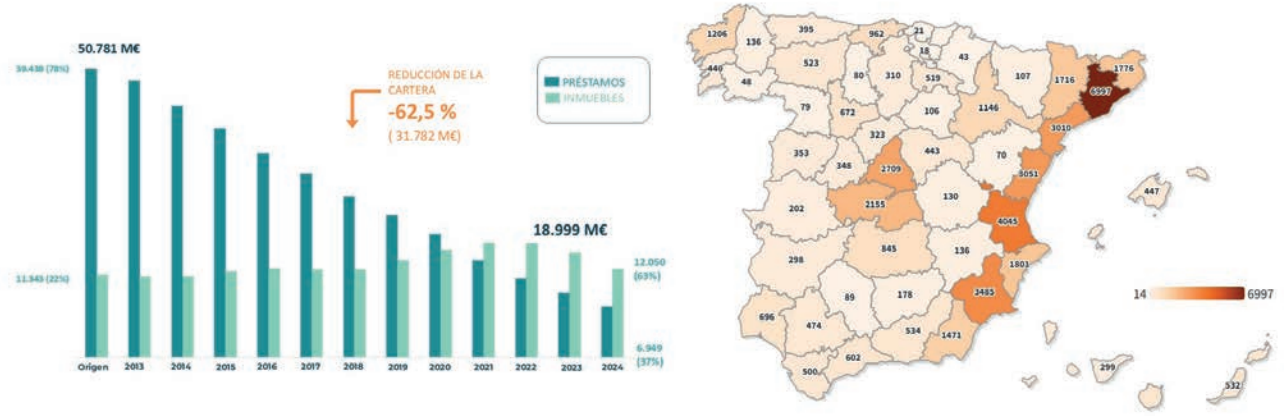


31 Suburbanización popular, descentralización de actividades, fragmentación y dispersión de lo urbano. Izquierda: Publicidad de una urbanización de viviendas unifamiliares con el eslogan comercial "Viva en un mundo aparte", reflejo del deseo de exclusividad que ha alimentado la demanda junto con la importación de los modelos suburbanos anglosajones difundidos desde las clases altas y progresivamente adaptados a las clases más populares. Derecha, arriba: Ortofoto del Centro Comercial Puerto Venecia, en Zaragoza, con sus inmensas playas de aparcamiento y sus conexiones umbilicales al viario de alta capacidad[155]. Derecha, abajo: Vista de estos nuevos paisajes del comercio y el ocio suburbano: el Centro Oasiz en Torrejón de Ardoz (Madrid).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Número de municipios	Número de sectores	Superficie de suelo (ha)	Grado de urbanización (%)	Número de viviendas previstas	Densidad de vivienda (viv./ha)	Edificabilidad prevista (m²)	Grado de edificación (%)
ANDALUCÍA	66	208	16.133,70	39,0%	422.500	26,2	57.901.836	8,1%
ARAGÓN	7	16	951,80	25,5%	27.415	28,8	4.470.420	2,0%
ASTURIAS	6	18	878,00	35,6%	32.356	36,9	4.101.502	6,5%
BALEARES	3	5	107,50	7,6%	8.701	81	2.649.739	2,1%
CANARIAS	12	28	1.176,00	43,7%	46.774	39,8	6.009.790	6,3%
CANTABRIA	6	13	544,50	14,6%	19.238	35,3	2.775.449	8,0%
CASTILLA Y LEÓN	35	98	5.049,70	29,3%	180.762	35,8	23.329.563	8,8%
CASTILLA-LA MANCHA	23	106	7.911,50	21,9%	245.030	31	34.100.855	3,3%
CATALUÑA	54	99	4.335,60	29,5%	183.399	42,3	22.915.114	5,3%
COM. VALENCIANA	58	132	9.149,70	45,3%	273.231	29,9	40.051.814	11,6%
EXTREMADURA	6	41	1.699,60	17,1%	66.726	39,3	8.890.519	4,8%
GALICIA	10	42	1.746,70	22,4%	84.169	48,2	11.485.395	3,2%
MADRID	34	97	13.479,20	43,2%	362.853	26,9	55.852.521	10,0%
MURCIA	27	139	16.382,90	14,7%	323.278	19,7	41.103.319	4,9%
NAVARRA	5	7	377,20	68,3%	13.850	36,7	2.099.989	13,8%
PAÍS VASCO	6	14	428,60	54,1%	33.603	78,4	3.321.376	13,7%
LA RIOJA	3	13	654,80	21,4%	23.240	35,5	3.262.587	7,5%
CEUTA	1	1	45,50	44,4%	1.539	33,8	320.000	32,5%
TOTAL	362	1077	81.052,40	31,6%	2.348.663	29	324.641.608	7,4%



32 El estallido de la burbuja y la resaca inmobiliaria. Izquierda: Tabla resumen de los sectores de suelo urbanizable sin desarrollar por Comunidades Autónomas en 2015. Se recogen solo los sectores con más de 1.000 viviendas previstas y un grado de edificación inferior al 70%. Derecha: Ficha de la desclasificación de suelo en la ciudad de Soria, de acuerdo con la Disposición Transitoria Tercera de la Ley autonómica 7/2014, afectando a cinco ámbitos con 1.884,3 ha desclasificadas.



33 Evolución de los activos de la SAREB (2012-2024) y mapa con la distribución por provincias de sus 38.628 viviendas. Fuente: SAREB, octubre de 2025.

También son paradigmáticas de esta época las operaciones de venta de viviendas públicas a fondos buitre. En 2013, la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) del Ayuntamiento de Madrid vendió 1.806 viviendas sociales al grupo Fidere (sociedad de inversión inmobiliaria del fondo Blackstone) por 128,5 millones de euros, y ese mismo año, en la Comunidad, IVIMA adjudicó 2.935 viviendas sociales, 1.865 trasteros y 45 locales públicos a un fondo participado por Goldman Sachs y Azora por 210 millones[103].

Con todo este panorama, no es de extrañar el desplome de la promoción de viviendas protegidas: si en un primer momento, esta se sostuvo mientras se dispuso de financiación crediticia por parte del Estado (lo que elevó su peso sobre el total de nuevas viviendas construidas por el derrumbe de las de precio libre), con la llegada del PP al gobierno se pusieron en marcha las políticas de austeridad y los recortes y desapareció dicha financiación. En la misma dirección, influyó el colapso de las Cajas de Ahorro, que tradicionalmente habían inyectado financiación a promotores y compradores. En este contexto, el Plan Estatal 2013-2016 (Real Decreto-Ley 233/2013) se focalizó hacia la rehabilitación y el alquiler, siendo el primero que no contemplaba ya la promoción de nuevas viviendas protegidas, al contener solo un programa para la subsidiación de préstamos convenidos en planes anteriores. Así, si en 2012 todavía se habían terminado 53.332 viviendas protegidas, en 2013 se redujeron a 17.059, descenso que ha continuado hasta el mínimo de 4.938 unidades en 2017. Al mismo tiempo, proseguía de forma silenciosa el desmantelamiento gradual del parque de vivienda protegida mediante las descalificaciones progresivas de las que iban cumpliendo treinta años[104]; y se abandonaban —a pesar de su éxito— las pocas fórmulas de producción de suelo público para la construcción de vivienda protegida que se habían puesto en marcha[105].

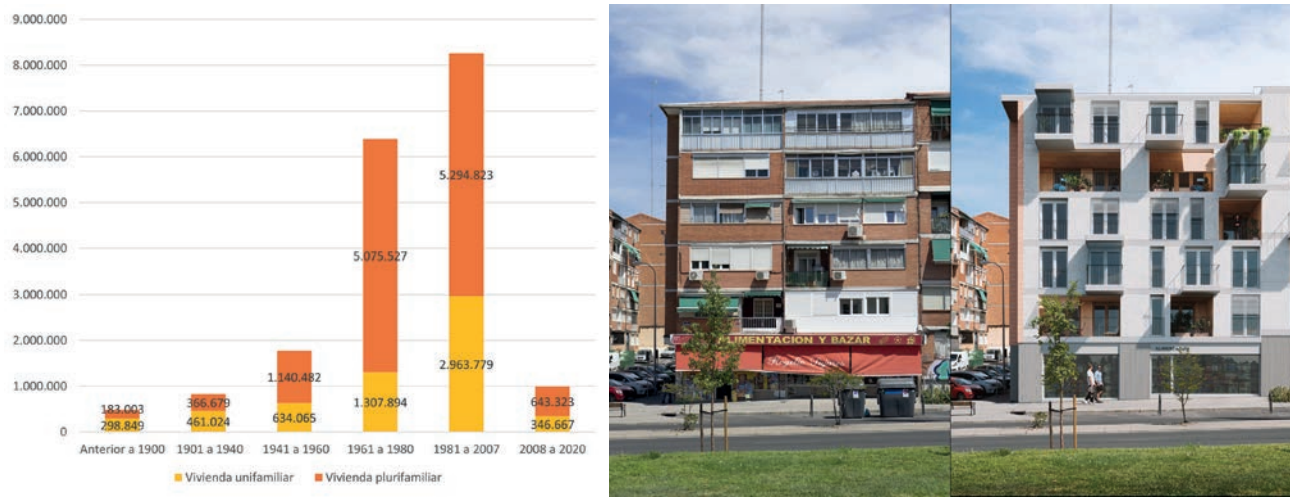
Por otra parte, se ha producido también una crisis disciplinar del proyecto de vivienda protegida que, si en los primeros años de la Transición se centró en la funcionalidad y dignificación del alojamiento y el hábitat urbano de las clases más desfavorecidas que accedían a este tipo de viviendas, ha ido progresivamente alejándose de estos objetivos, en parte por la fragmentación y obsolescencia de la normativa ante los cambios sociales contemporáneos, pero también por la deriva formalista y de experimentación gratuita que han tomado muchos proyectos arquitectónicos.

5.3. De la madurez a la crisis sistémica y multifactorial del planeamiento urbanístico

Transcurrido medio siglo desde la aprobación de la primera Ley de Suelo de 1956, en torno al cambio de milenio y en plena euforia inmobiliaria el sistema de planeamiento español contemporáneo alcanzaba su momento de madurez, al tiempo que daba sus primeros síntomas de crisis sistémica. Por un lado, era indudable la sofisticación y eficacia a que se había llegado —con carácter general y no sin ciertas imperfecciones y carencias— en los mecanismos de producción de ciudad, urbanización y de provisión de vivienda, procurando un equilibrio entre diseño y gestión, entre modelo global de ciudad y proyecto de escala intermedia[106]. Por otro, se manifestaba también en España una crisis multifactorial del planeamiento urbanístico tradicional (Ferrer & Solá-Morales, 2005; Calderón & García Cuesta, 2017)[107], que no es en absoluto nueva. En efecto, frente al clásico enfoque omnicomprensivo y anticipador del planeamiento —al que interesadamente se ha achacado en muchas ocasiones un exceso de rigidez e incapacidad de respuesta a los cambios—, ya desde las corrientes neoliberales iniciadas con Thatcher y Reagan en los años 80 se venía reclamando un carácter más "táctico" y "flexible" —en paralelo al auge de la planificación estratégica— para adaptarse a los vaivenes coyunturales. Este hilo argumental ha llevado a que se generalicen determinados mecanismos como las modificaciones de planeamiento, los convenios ad hoc o las operaciones fuera de programa[108], desvirtuando las ideas de totalidad y proyecto integral de ciudad consustanciales al planeamiento[109]. Por el contrario, desde otras posturas se denuncia la devaluación del planeamiento "más como un soporte imprescindible de la presente economía inmobiliaria, que como instrumento para ordenar la figura física, la calidad y la eficiencia del espacio urbano y la urbanidad" (Alonso Teixidor, 2023). A todo ello se suma el hecho de que los planes también se hayan ido burocratizando según iban ganando peso los enfoques e informes sectoriales, desde el impacto medioambiental a las telecomunicaciones o el género, provocando no solo una hipertrofia de lo



34 La escasa calidad urbanística de los nuevos desarrollos y la ciudad de piezas colgadas umbilicalmente de las redes viarias: Vista del sector de Valdespartera en Zaragoza.



35 El reto de la rehabilitación a gran escala y la regeneración urbana. Izquierda: Edad del parque edificado español, por tipologías y fechas de construcción. Centro: Barrio de Puerto Chico en Aluche, Madrid. Estado actual de la edificación, con graves carencias en la conservación, la accesibilidad y la eficiencia energética, y el cerramiento anárquico de las terrazas. Derecha: Imagen de la propuesta tras la rehabilitación.

sectorial frente a lo holístico, sino también su judicialización, e incluso la nulidad de la totalidad de los planes cuando falta alguno de estos informes parciales de carácter obligatorio[110].

Resultado de todos estos factores, la ciudad real materializada como fruto de los planes gestados en las últimas décadas muestra la eficacia que tuvo la maquinaria urbanizadora al servicio del sector inmobiliario, frente a su escasa calidad urbanística. Con unos trazados que van poco más allá de retículas triviales, el diseño urbano de las nuevas piezas urbanas (Fig. 34) se caracteriza por la hipertrofia del viario[111], la falta de variedad urbana y la ausencia de usos en las plantas bajas, la escasa densidad bruta (en torno a las 30 viviendas/ha) frente al exceso de densidad neta en parcela, la banalización de la arquitectura comercial (desde los resabios postmodernos de los años 80 a los recientes "edificios cebra") en contraste con la gratuidad formal de la vivienda social.

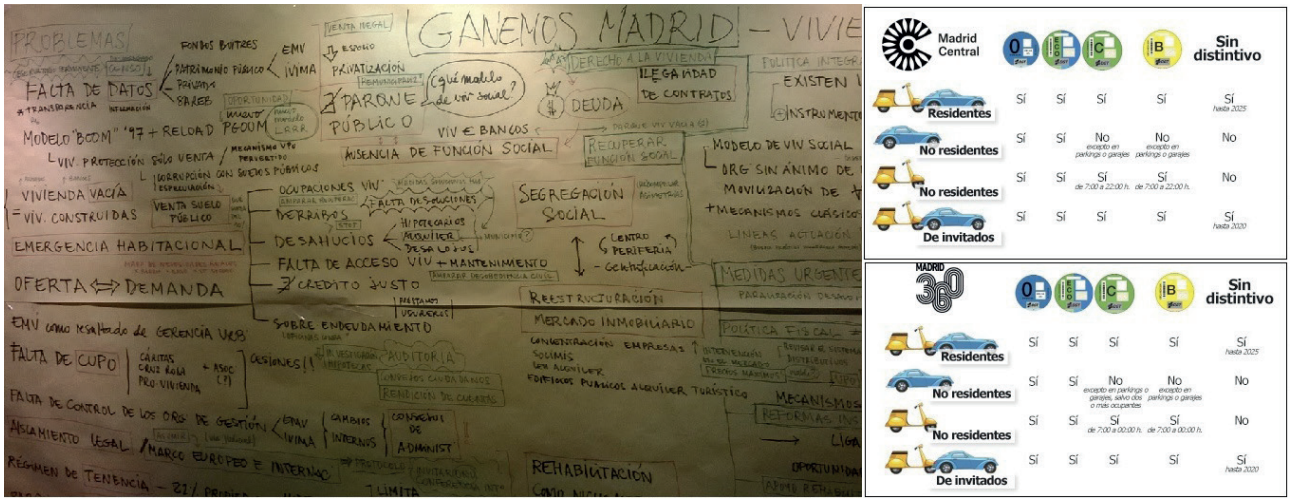
5.4. La ordenación del territorio, eterna asignatura pendiente

Durante los primeros años 80, hubo un cierto descrédito de la ordenación territorial como disciplina, lo que junto al auge del municipalismo y la rivalidad política institucional llevó al desmantelamiento de los principales organismos metropolitanos[112] (Terán, 1999) y al ensimismamiento de los planes urbanísticos en la escala local. Sin embargo, más adelante[113] se dio una recuperación disciplinar a nivel internacional y un interés renovado por la ordenación del territorio en la normativa autonómica, como resultado de lo cual todas las Comunidades Autónomas se fueron dotando —al menos teóricamente— de instrumentos de ordenación territorial, siendo la primera Cataluña, en 1983, y la última Extremadura, en 2001. No obstante, su desarrollo posterior en la práctica ha sido muy desigual, existiendo regiones donde la ordenación del territorio ha tenido más predicamento (como las islas, Cataluña o el País Vasco, con sus Directrices de 1997 y 2019), frente a otras donde esta disciplina ha estado prácticamente ausente, como Madrid (De la Cruz & Madurga, 2019; Nel·lo & Esteban, 2022; Vaquer, 2023).

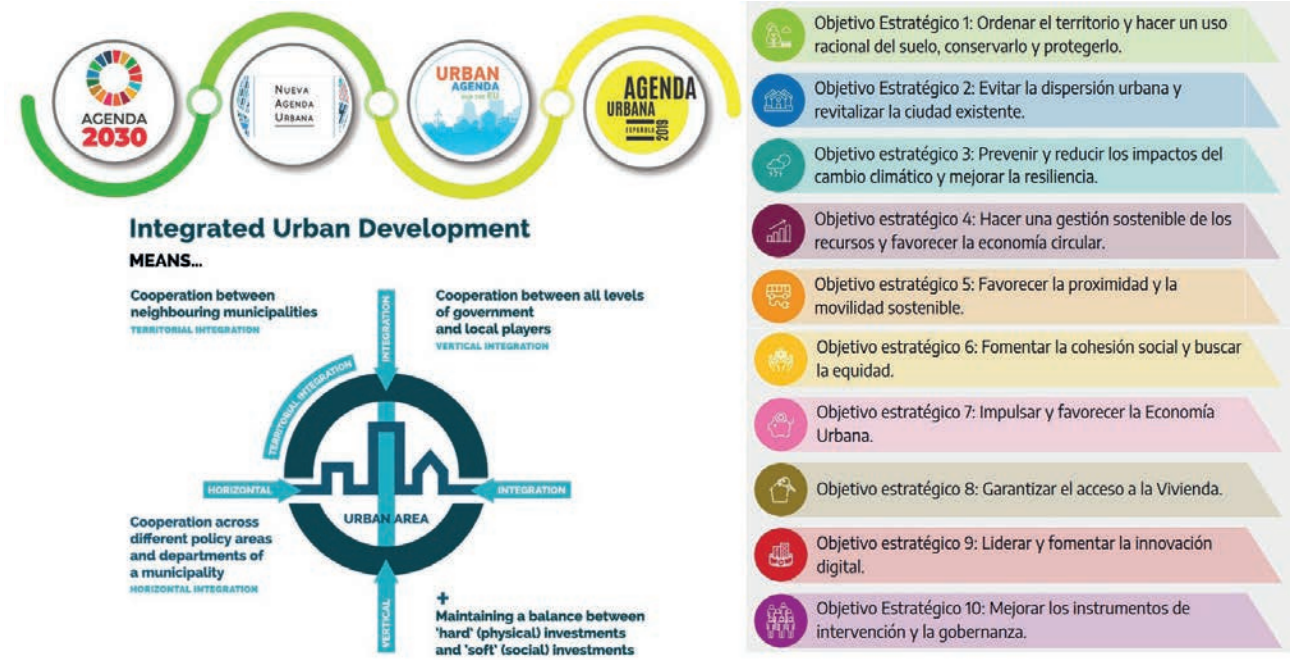
6. Los intentos de cambio de rumbo: el impulso a las "3 R", los "Ayuntamientos del cambio" y el planteamiento de nuevos temas emergentes

6.1. El intento de cambio de rumbo hacia las "3 R": Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas

En toda crisis se dan procesos de destrucción y creación: entre las ruinas del mundo antiguo se gestan los cimientos del nuevo. Todavía en plena burbuja inmobiliaria, la efímera recuperación del Ministerio de Vivienda entre 2004 y 2011 visibilizó la toma de conciencia sobre el problema de la vivienda y la necesidad de un cambio de modelo, de una nueva cultura urbanística que terminaría cristalizando en la Ley de Suelo de 2007 y el texto refundido de 2008. En ellas se revertía la anterior liberalización del suelo y se consideraba este como "un recurso natural, escaso y no renovable", [de manera que] [d]esde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada", reclamando "una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales". Anticipándose al cambio de ciclo, se reconocía además que "la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad" y que se hacía necesario "apostar por la regeneración de la ciudad existente". En desarrollo de esta idea, la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (conocida como Ley de las "3 R") afirmaba en su preámbulo que "[t]anto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva" y asignaba a las "3 R" un "relevante papel que jugar en la recuperación económica, coadyuvando a la reconversión de otros sectores, entre ellos, fundamentalmente el turístico". Con este objeto de reconducir la mirada hacia la ciudad consolidada, la Ley 8/2013 intentó eliminar las barreras normativas existentes y crear nuevas herramientas de intervención (Fig. 35).



36 Los "Ayuntamientos del cambio" y la nueva política urbana. Izquierda: Tormenta de ideas en una de las primeras asambleas de vivienda de la formación "Ganemos Madrid" en noviembre de 2014. Derecha: comparación entre las restricciones al tráfico de "Madrid Central" propuesta durante el mandato de M. Carmena y "Madrid 360", aprobada por el PP[156].



37 Izquierda, arriba: De las Agendas internacionales a la Agenda Urbana Española. Izquierda, abajo: Esquema sintético del concepto de Desarrollo Urbano Integrado (*Integrated Urban Development*), base del Acervo Urbano de la Unión Europea. Derecha: Decálogo de Objetivos Estratégicos de la Agenda Urbana Española.

Convergiendo en esta misma dirección, la Directiva 2012/27/UE de Eficiencia Energética obligó a los Estados Miembros a elaborar una Estrategia para lograr la completa descarbonización del parque edificado en el año 2050. En cumplimiento de este mandato, se elaboraron tres Estrategias a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2014, 2017, 2020)[114]. La ERESEE 2020 marcó como objetivo la rehabilitación energética profunda a gran escala de unos 7,1 millones de viviendas hasta 2050, comenzando por 1,2 millones en el período 2020-2030, para lo cual se estimaba necesaria una inversión pública de 6.946 millones de euros[115].

Si hasta ese momento esta rehabilitación masiva se había quedado siempre en un desiderátum estrangulado en la práctica por el cuello de botella de la financiación, los fondos *Next Generation* concebidos como repuesta keynesiana de la Unión Europea tras la pandemia de 2020[116] contemplaron una inversión estimada de 15.367 millones de euros para rehabilitación de vivienda y regeneración urbana dentro del Componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

6.2. Los "Ayuntamientos del cambio" y la nueva política: ¿un espejismo?

El descontento de la crisis económica desatada tras el estallido de la burbuja inmobiliaria se tradujo en importantes movilizaciones sociales, con especial incidencia en los jóvenes y en las cuestiones relacionadas con la vivienda. Recogiendo el espíritu del Movimiento 15-M surgido en 2011, en las elecciones municipales de mayo de 2015 un conjunto de fuerzas políticas nacidas de las movilizaciones ciudadanas conquistó el gobierno de las principales capitales españolas: Madrid, Barcelona, Zaragoza, La Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Cádiz, etc (Nel·lo, 2019). Como señala este autor, "la irrupción de estas fuerzas en la política municipal guardaba ciertas similitudes con la llegada de las fuerzas progresistas a los ayuntamientos la primavera del año 1979, después de las primeras elecciones municipales democráticas. Los nuevos gobiernos venían impulsados por los movimientos sociales, no pertenecían al *establishment* existente, levantaban grandes expectativas y propugnaban una agenda política fuertemente innovadora", que proponía un cambio de temas y prioridades en un intento de contrarrestar el peso de los poderes económicos y empresariales, desplazando el foco hacia la calidad de vida de los ciudadanos y con voluntad de transformar las formas convencionales de gobernanza. Sin embargo, desgastados por sus contradicciones y luchas internas, sometidos a la hostilidad exterior y arrumbados por el empuje internacional de la derecha y el populismo, la mayoría de estos gobiernos sólo duró hasta 2019 —como máximo hasta 2023— (Ibídem). A pesar de ello, muchos de los temas que pusieron sobre la mesa continúan siendo relevantes hoy en día, como las zonas de bajas emisiones y las restricciones a la circulación de vehículos en los centros, el impulso de la bicicleta, el urbanismo táctico y las supermanzanas, el control de los precios de vivienda, etc. (Fig. 36).

6.3. El principio de desarrollo urbano sostenible y la importancia del carácter integrado: la Agenda Urbana Española

La Ley de Suelo de 2007 incorporó en su artículo 2 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, mientras que, a través de distintos documentos de la Unión Europea (Carta de Leipzig de 2007, Declaración de Toledo de 2010) o de UN-HABITAT (Nueva Agenda Urbana, 2016) se viene reclamando una perspectiva integrada para las políticas urbanas, superando los enfoques parciales sectoriales e impulsando los mecanismos de gobernanza multinivel. En esta línea, la Agenda Urbana Española[117] de 2019 pretende convertirse en un nuevo instrumento al servicio del desarrollo urbano sostenible e integrado en nuestro país, contando con ella ya alrededor de unos 500 municipios que representan casi el 60% de la población española[118] (Ezquiaga, 2019; Hernández Partal, 2023) (Fig. 37).

6.4. La irrupción de la salud urbana y la reivindicación de la calidad de vida

La pandemia del covid-19 y el confinamiento en 2020 pusieron de manifiesto la importancia de la salud urbana y la habitabilidad de las viviendas y los espacios públicos. A ello se han añadido también algunas ideas como la denominada "Ciudad de los 15 minutos" —que apuesta por la proximidad y la satisfacción de las necesidades básicas cotidianas en un pequeño radio de acción—, la reivindicación de la calidad de vida y la *slow life*, la puesta en marcha de estrategias de peatonalización[119] e impulso de los medios no motorizados, la llamada a la renaturalización de las ciudades[120] y su entorno mediante las infraestructuras verde y azul, la agricultura urbana, etc. (Fig. 38). Más allá del carácter bienintencionado de estas propuestas, en ocasiones han sido utilizadas en beneficio de unos pocos (los "barrios *cool*", la "ciudad cuqui") o para camuflar operaciones inmobiliarias simplemente especulativas con los adjetivos de "inteligentes", "verdes", "innovadoras", etc.



38 Actuaciones de reverdecimiento urbano. Izquierda: Operación Madrid-Río, con el soterramiento de la M-30 y la construcción de un parque lineal a lo largo de unos 10 km del río Manzanares en los terrenos liberados (unas 120 ha): estado inicial en la zona del Puente de Toledo (arriba) y recreación del estado final (abajo)[157]. Centro, arriba: Recuperación como espacio público de los interiores de manzana en Barcelona. Jardines de Clotilde Cerdá[158]. Derecha, arriba: Plano de ejes verdes y "superilles" en Barcelona[159]. Centro, abajo: Vista aérea recreada de una supermanzana. Derecha, abajo: Espacio liberado para el peatón en el cruce del eje verde de Consell de Cent con Girona.



39 Intensificación de la mercantilización de la ciudad. Izquierda, arriba: Jóvenes colocando una pancarta en el Casco Viejo de Bilbao con el lema "¡Acabemos con el negocio de la vivienda!" mientras pasa un grupo de turistas con sus maletas. Izquierda, abajo: Edificio de viviendas en el barrio de Delicias (Madrid) vaciado, demolido por dentro y convertido en viviendas de alquiler. Centro, izquierda: Octavilla contra el vaciado de otro edificio en el barrio de Delicias. Centro, derecha: Sustitución del comercio tradicional por cadenas de comida rápida en el barrio de Legazpi (Madrid). Derecha: Edificio residencial en el casco histórico de León con comercio tradicional en planta baja (cerrado) y nuevo edificio de apartamentos turísticos al lado.



40 El problema del incremento de los precios del alquiler y la falta de vivienda asequible. Izquierda: Manifestación en 2025 por el derecho a la vivienda y contra la especulación en Madrid. Derecha: Concentración para evitar la expulsión de los inquilinos de la casa Orsola en Barcelona en febrero de 2025.

7. El impacto urbano de las transformaciones estructurales de onda larga durante el primer cuarto del siglo XXI

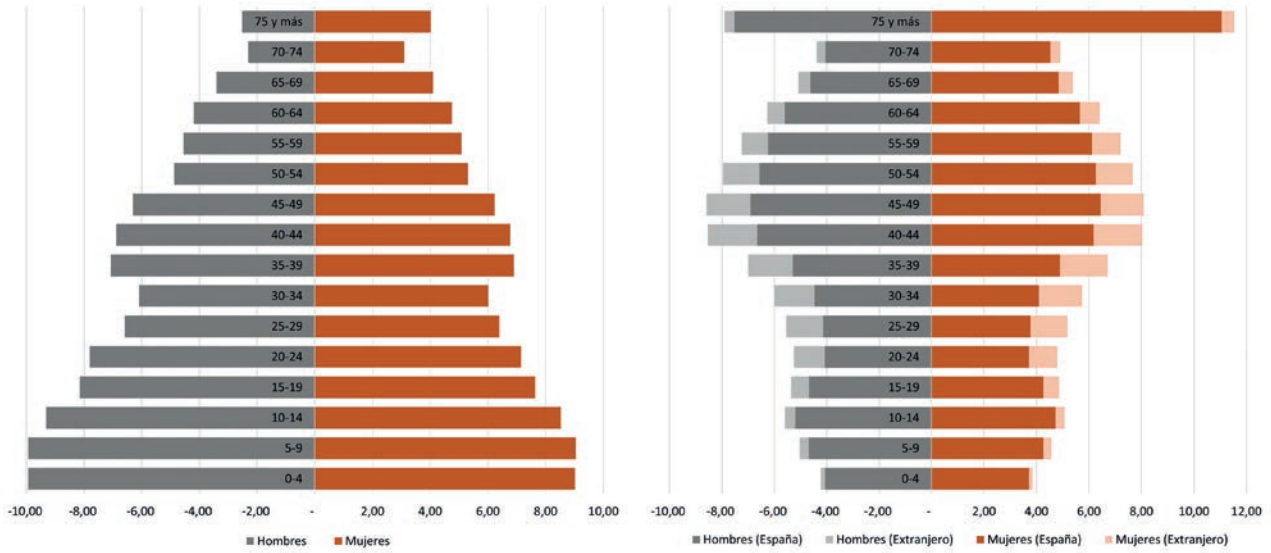
En paralelo a la "Gran Recesión", durante este primer cuarto del siglo XXI se han producido otras transformaciones de carácter estructural, de onda larga, que han generado profundos cambios en la economía, la política y las estructuras sociales: más allá de la globalización neoliberal y la financiarización de la economía que caracterizaron el final del siglo pasado, la disrupción de las nuevas tecnologías, la digitalización, el comercio electrónico y el control de la información han dado lugar a un nuevo capitalismo de plataformas y multimillonarios tecnológicos o "*tecnobros*" que ha incrementado la desigualdad, ha acelerado la concentración del poder y la riqueza, al tiempo que ha provocado un aumento la precariedad laboral, la erosión de las clases medias y el debilitamiento del Estado del Bienestar. Todo ello ha producido una polarización social, un incremento de la exclusión y la vulnerabilidad, que se han traducido en una fragmentación y un malestar latente que, con frecuencia, han sido aprovechados por movimientos políticos de corte populista, que han irrumpido con fuerza en las democracias occidentales, cuestionando el modelo de pacto social que había caracterizado la segunda mitad del siglo XX.

7.1. La intensificación de la mercantilización de la ciudad

Aunque en general se considera que las políticas de rehabilitación emprendidas en los años 80 han sido bastante exitosas en relación con el "continente" de los cascos históricos (patrimonio arquitectónico, edificación residencial, equipamientos y espacios públicos)[121], no cabe duda de que lo han sido mucho menos en relación con el "contenido", mostrándose poco eficaces en el mantenimiento de la población que los habitaba, que ha resultado desplazada o reemplazada mediante procesos de sustitución/gentrificación[122]. Por otra parte, la permanente evolución adaptativa del capitalismo (Roch, 2001; Díaz & Lourés, 2013) ha encontrado nuevas formas de extracción de rentabilidad en las ciudades (Méndez, 2019): la vivienda se ha convertido en un importante mecanismo de inversión (capital extranjero[123], *Golden Visa*[124], etc.) tanto para compra como para alquiler, mientras compiten el uso como vivienda permanente y el turístico (con la irrupción de plataformas como Airbnb). El espacio público también se privatiza para ocuparse por activades de ocio, restauración y eventos puntuales. En muchas ciudades esto ha provocado los conocidos procesos de gentrificación y turistificación (Fig. 39) de determinadas zonas centrales —en especial de los cascos—, superando la capacidad de carga de los territorios, que se acercan ya al borde de la saturación, y ha dado lugar a conflictos de intereses entre los residentes, los inversores y los turistas, que ejemplifica bien la crisis del pequeño comercio, con el cierre de locales de bienes básicos o su transformación en viviendas o comercios orientados al turismo[125].

7.2. La emergencia del problema de la vivienda y la confrontación política en torno a este

A pesar del urbanismo durmiente y la hipertrofia del parque de viviendas español[126], en los últimos años se ha puesto de manifiesto una nueva crisis en el sector inmobiliario, en la que confluyen diversos factores: el mercado, con un nuevo desajuste entre oferta y demanda[127] que ha provocado una subida desorbitada de precios; el incremento del gasto de los hogares en vivienda, muy por encima de los salarios; y la imposibilidad de acceso al crédito hipotecario. Este recalentamiento ha atraído a su vez inversión —extrajera y nacional— en busca de rentabilidad. En este contexto, se ha producido una creciente brecha entre el grupo de propietarios que cuentan con más de una vivienda —muchos de ellos pequeños ahorradores— e inversores especuladores y un número cada vez más elevado de personas —especialmente inmigrantes y jóvenes— que ante el colapso progresivo de la construcción de vivienda protegida[128] y la falta de un parque de vivienda pública en alquiler[129] encuentran cada vez más dificultades en acceder a un crédito para la compra y se ven forzados a recurrir al mercado privado del alquiler, cada vez más recalentado y donde se compite por el uso de la vivienda permanente y turística o de temporada (Fig. 40). En definitiva: una conjunción diabólica de múltiples factores que requiere soluciones complejas articuladas y visiones de largo plazo.



41 Transformaciones demográficas y sociales. Izquierda: Pirámide de población en España según el Censo de 1970. Derecha: Pirámide de población en España según el Censo de 2021, distinguiendo la población extranjera.



42 El refugio en la ciudad introvertida. Izquierda, arriba: Viviendas colectivas en una urbanización cerrada privada con piscina y pista de paddle ("urba") en el PAU de Las Tablas (Madrid). Izquierda, abajo: Condominio de unifamiliares adosadas en torno a la piscina comunitaria en Pozo Estrecho, Cartagena (Murcia). Derecha: Dispositivos de seguridad y videovigilancia en unos bloques del PAU de Montecarmelo (Madrid).



43 El impacto indeseado en el territorio del despliegue de las renovables. Izquierda: Vista de la planta fotovoltaica a los pies del Castillo de Alconchel (Badajoz). Derecha: Perfil urbano del conjunto histórico-artístico de Ampudia (Palencia), con la torre de la iglesia y al fondo los aerogeneradores de un parque eólico.

Desde el gobierno se han tomado medidas[130] como la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda —incluyendo la declaración de "zonas tensionadas" y la calificación permanente de las viviendas protegidas[131]—, el lanzamiento de un Plan de Vivienda en Alquiler Asequible (con un objetivo de 184.000 viviendas) y la recuperación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en noviembre de 2023; o, en 2024, la eliminación de la *Golden Visa* y la puesta en marcha del Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda. En julio de 2025 se cedieron los activos de la SAREB (40.000 viviendas y 2.400 paquetes de suelo con capacidad para 55.000 viviendas) a la sociedad pública SEPES[132], que se renombró como Casa 47 en diciembre de ese mismo año. También en el último trimestre de 2025 se han presentado las bases de un nuevo Plan Estatal de Vivienda[133] y el borrador del Plan Nacional de Renovación de Edificios, en cumplimiento de la Directiva UE/2024/1275.

El consenso social que considera la vivienda como el principal problema actual de los españoles (expresado en los sondeos del Centro de Investigaciones Sociológicas y el Eurobarómetro de 2025), no se traduce en un consenso político. Por el contrario, la vivienda se ha convertido en un arma arrojadiza entre partidos. La Conferencia Sectorial en la que se presentó el futuro Plan Estatal de Vivienda en octubre de 2025 puso de manifiesto el desencuentro entre el gobierno del PSOE (que pretende condicionar la financiación a las Comunidades Autónomas a que existiera también cofinanciación por parte de estas —60% estatal, 40% autonómico— y a la calificación permanente de la vivienda protegida) y las diez Comunidades Autónomas en manos del PP, opuestas a estas condiciones "en la forma y el fondo". El PP presentó en enero de 2025 su propio Plan de 30 medidas[134], incidiendo sobre todo en la necesidad de construir más viviendas, agilizar los trámites, flexibilizar las condiciones y reducir la fiscalidad. Como en un *déjà vu* cíclico, regresan otra vez los mantras sobre la liberalización del suelo para bajar los precios[135] y sobre las virtudes de los incrementos de edificabilidad y la densificación en las ciudades cuyos suelos ya están agotados[136]. Mientras, a pesar del consenso sobre la necesidad de reformar la Ley de Suelo para solucionar el problema de la inseguridad jurídica derivada de las anulaciones judiciales, la propuesta ha encallado dos veces en su tramitación parlamentaria[137].

7.3. Las transformaciones demográficas y sociales, y el incremento de la complejidad y la diversidad

La sociedad española ha experimentado una intensa transformación demográfica desde el inicio de la democracia (Fig. 41). La población ha pasado de 35 millones en 1975 a casi 49 a finales de 2024, de los cuales casi una quinta parte son nacidos en el extranjero[138]. Hay además un intenso proceso de envejecimiento: en la última década ha habido un descenso del 15% de la población infantil y un incremento del 35% en el número de octogenarios.

El cambio social derivado del incremento de la renta y la reestructuración del mercado de trabajo también ha sido notable. Tras la "Gran Recesión", la economía española tardó casi diez años en recuperar el PIB de 2008, pero cuando lo hizo en 2017, fue a costa de tener 2 millones de trabajadores menos, con una distribución de la renta menos favorable para estos (por la pérdida de peso de los salarios en la renta nacional, frente a las rentas del capital y otras), y una mayor desigualdad y polarización territorial (con la concentración del crecimiento en torno a las grandes áreas metropolitanas). A pesar del notable incremento del PIB per cápita[139], la desigualdad social[140] ha conducido a una mayor fragmentación ideológica y política. Todo ello ha quebrado el consenso en torno al proyecto colectivo iniciado en la Transición, que prometía democracia, progreso económico y modernización con la mirada puesta en Europa.

Aunque no se han dado los procesos de segregación extrema y ruptura social que han ocurrido en otros países (como Francia o Dinamarca), sí han surgido tendencias que buscan el ensimismamiento en lo individual o el refugio en pequeñas comunidades homogéneas (Fig. 42): archipiélagos urbanos fortificados en manzanas autistas (las "urbas" de la llamada "España de las piscinas" o de los "PAUer") o urbanizaciones cerradas, la ciudad introvertida y fragmentada en la que ya apenas existe un "interés colectivo" (Dioni López, 2021).

7.4. La profundización de la desigualdad territorial

Las lógicas de desarrollo desigual, generadas por la polarización del dinamismo económico, se han visto reforzadas en las últimas décadas por el despliegue en todo el territorio nacional de una imponente red viaria de alta capacidad y de AVE que ha privilegiado determinadas estructuras territoriales en detrimento de otras, acentuando los desequilibrios, en particular la concentración de la población y el crecimiento económico en torno a Madrid y la franja costera ("litoralización"), frente al vaciamiento interior. Por otra parte, el medio rural ha experimentado una espiral negativa en la que se combinan múltiples factores como la despoblación, la crisis de las actividades agropecuarias, la falta de oportunidades y empleo, o las carencias en los servicios básicos. Estos procesos no solo afectan ya a los pequeños municipios rurales, sino también a algunas cabeceras comarcales y capitales de provincia. Más recientemente, ha surgido un conflicto en torno al intenso despliegue en estos territorios de parques fotovoltaicos y eólicos[141], macrogranjas de ganadería a gran escala, áreas de vertido y apropiación de recursos (minas, embalses) u otras instalaciones indeseadas (Fig. 43). Todo ello ha provocado el movimiento reivindicativo de la España Vacía o Vaciada, poniendo sobre la mesa la importancia de estos territorios olvidados y la interconexión entre las lógicas de concentración y vaciamiento.

8. Los retos de la encrucijada actual

Tras el trauma de la pesada digestión de los excesos económicos de la burbuja inmobiliaria[142], la tradicional alianza financiero-inmobiliaria que había sido hegemónica en España durante tantos años parece haber perdido protagonismo e impulso y ser incapaz de encontrar el necesario equilibrio entre la producción de vivienda asequible y la ingente tarea pendiente de la rehabilitación urbana a gran escala.

A pesar de la parálisis, como ha señalado Pedro Górgolas (2017: 59-60), persisten otros tres graves problemas. Desde el punto de vista ambiental-territorial, es necesario afrontar los retos de la desmesura de los suelos clasificados sin desarrollar (Nel·lo, 2012), la dispersión y la fragmentación urbana (Font, 2007), la destrucción de la costa, etc. También resulta clave superar la visión actual como mero trámite burocrático de la evaluación ambiental[143] y comenzar a asumir los límites del crecimiento, la finitud de los recursos naturales (agua, suelo, etc.), la necesidad de apostar por las energías renovables y la descarbonización, la puesta en marcha de medidas de mitigación y adaptación contra el cambio climático y sus efectos (inundaciones, sequías, desertificación, subida del nivel del mar, incendios, etc.)[144]. En el ámbito social se ha agravado el problema de la vivienda, al tiempo que crecen la desigualdad y la fragmentación social. En el campo de la política, no solo hay que abordar la corrupción y la burocratización, sino que es necesario pasar del enfrentamiento al consenso y del cortoplacismo actual a los horizontes a largo plazo.

Además, en relación con el territorio es necesario avanzar hacia un modelo verdaderamente policéntrico que permita revitalizar la España rural interior, articulando el espacio con una red de ciudades medias, cabeceras comarcales y centros de servicios, poniendo en valor los vacíos y los suelos protegidos. Hay que tratar estos territorios no como espacios residuales o áreas al mero servicio de las zonas urbanas de las que extraer recursos y energía, o donde verter los residuos e implantar las infraestructuras, sino como verdaderos proveedores de servicios ecosistémicos. Igualmente, se debe empezar a replantear el modelo turístico de las zonas costeras y de segunda residencia, impidiendo la ocupación de nuevos suelos no urbanizables con actuaciones aisladas y resolviendo las numerosísimas implantaciones irregulares existentes[145] (Nel·lo, 2012; Nel·lo & Esteban, 2022).

En cuanto al urbanismo, hay varias tareas a abordar (Ezquiaga, 2023). Por un lado, superar el modelo tradicional basado en el crecimiento infinito y resolver los problemas heredados de la burbuja, incluyendo el uso de la "goma de borrar" para los suelos clasificados "durmientes" que no sea oportuno desarrollar (Nel·lo, 2012; Górgolas, 2019). Por otro, volver la mirada hacia la ciudad

consolidada, tomando medidas para detener los procesos de mercantilización que amenazan nuestras ciudades (gentrificación, turistificación, etc.), centrándose en la mejora de la calidad de vida de los residentes, en especial en las periferias de los años 60-80 (Monclús & Díez, 2020), abordándolas desde una perspectiva integrada que, incluyendo sin duda la rehabilitación energética y las intervenciones edificatorias (conservación, accesibilidad) y de recualificación la urbanización y el espacio público, contemple además medidas sociales, ambientales y económicas a escala de barrio. También es preciso comenzar a recomponer la ciudad dispersa generada por los procesos de suburbanización expansiva: compactar, densificar, significar, crear centralidades, diversificar los usos.

Tras la ilusión que concitó el planeamiento urbanístico en su época dorada de los años '80, tanto la sociedad como los técnicos parecen haber perdido actualmente la fe en su papel como instrumento capaz de anticiparse al futuro y materializar en el espacio un proyecto colectivo de ciudad, viéndolo como una mera herramienta burocrática de legitimación administrativa al servicio de la máquina inmobiliaria y del crecimiento económico. Más allá del debate de moda sobre la agilización y flexibilización del planeamiento, convertidos —para algunos— en los nuevos mantras salvadores del urbanismo[146], desde el punto de vista social es necesario reconstruir una nueva legitimidad, que no sólo deberá contar con la participación activa de los ciudadanos, sino que —en un mundo progresivamente más individualista y ensimismado— debería articularse mediante procesos de abajo hacia arriba y enraizados en el territorio, preferentemente en el entorno inmediato, con el resurgimiento de los barrios como espacios de socialización y convivencia. Porque sin duda la lección más provechosa del urbanismo de los años 80 fue su puesta al servicio de los intereses ciudadanos para materializar los derechos a la vivienda y a la ciudad. Desde el punto de vista técnico, también nos corresponde imaginar nuevas herramientas para dar respuesta a los retos sociales del futuro, pero no hay que olvidar que el papel principal sigue estando reservado a la política como expresión colectiva, y que solo a través de ella seremos capaces de reconducir la deriva mercantilista e inmobiliaria actual de nuestras ciudades y de recuperarlas para la ciudadanía.

Notas

1 Entre las más destacables, la "primera y más clamorosa desautorización oficial del sistema urbanístico ordinario" (Perales, 1996: 114) era Ley 52/1962 sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de planes de vivienda, al amparo de la cual la Gerencia de Urbanización del propio Ministerio de Vivienda actuó delimitando numerosos polígonos; o la Ley de 1963 y su Reglamento de 1964 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, en base a que se llevaron a cabo numerosos desarrollos turísticos al margen del planeamiento.

2 Descentralizando además el crecimiento, en línea con las *new towns* inglesas y las *villes nouvelles* de la periferia parisina.

3 Las ACTUR previstas fueron "Madrid-Tres Cantos" con una superficie de 1.691 ha, "Barcelona-Riera de Caldas" con 1.472 ha, "Sabadell-Tarrasa" con 1.675 ha, "Martorell-Anoia" con 1.785 ha, "Valencia-Vilanova" con 1.930 ha, "Sevilla-La Cartuja" con 1.130 ha, "Zaragoza-Puente de Santiago" con 665 ha, "Cádiz-Río San Pedro" con 1.593 ha y "Vitoria-Lakua".

4 Surgidas al amparo de la Ley 191/1964 de Asociaciones. Las pioneras fueron la Asociación de Familias del barrio de Rekalde en Bilbao, en 1964, y la Asociación de Vecinos de Palomeras en Madrid, en 1968.

5 El Plan de la Ribera (1964) era paradigmático de la Barcelona del alcalde Porcioles (1957-1973), que había entregado las calles de la ciudad al automóvil, permitido la densificación del ensanche, el derribo de edificios históricos y su sustitución por grandes volúmenes por encima de la altura media, etc. Tenía una extensión de unas 225 ha y preveía instalar una población de 180.000 habitantes en esa franja costera. Estaba impulsado por el gran capital inmobiliario (enriquecido especulando con la vivienda obrera) y los propietarios de las fábricas obsoletas existentes junto al ferrocarril y la costa.

6 Creado en la Escuela de Arquitectura de Barcelona durante el curso 1968-69 por iniciativa de Manuel de Solá-Morales, su influencia se extendió mucho más allá de lo académico, contribuyendo a la renovación del debate cultural sobre urbanismo en España.

7 De alguna manera, este desarrollo por fragmentos sería lo que terminaría ocurriendo: la Villa Olímpica, el 22@, el Fórum, el bulevar del Poblenou, etc.

8 En la lucha por conseguir que los vecinos residentes en el barrio no fueran expulsados con una mísera indemnización sino realojados in situ, constituyó un hito la victoria en 1973 del recurso interpuesto por los vecinos de Meseta de Orcasitas (Madrid) contra el plan parcial de 1971, ya que la memoria de este sí contemplaba su realojo. Aunque el Ayuntamiento recurrió, argumentando que no era vinculante, la sentencia fue ratificada por el Tribunal Supremo en

1977, sentando además jurisprudencia en este sentido. En recuerdo de ello, el barrio tiene una plaza denominada de la "Memoria Vinculante" (Vinuesa, Sánchez-Fayos & Oliete, 1986).

9 La tasa de incremento anual del PIB, que en los años 60 había llegado a ser de dos dígitos (12% en 1961) estuvo durante toda la década de los años 70 en torno al 1 o 2%, pasando a ser negativa en 1981 (-0,1%). Mientras tanto, la inflación estaba desbocada, alcanzando el 28,4% en agosto de 1977. Por su parte, el paro, que rondaba apenas el 3% en 1975 subió de forma continuada hasta llegar al 21,5% en 1985, con 3 millones de parados.

10 Según datos del Instituto Nacional de Estadística, 3,1 millones de personas habían migrado del campo a las principales ciudades españolas en la década de los años 60, pero con la crisis económica estos movimientos se detuvieron. Por ejemplo, la ciudad de Madrid había pasado de 2,1 a 3,1 millones de habitantes entre 1960 y 1970 (con un incremento de casi un millón de habitantes, un 43%), pero en la década de los años 70 creció poco más de 37.000 habitantes (apenas un 1,2%) y en los años 80 perdió casi 250.000 (un -7,8%).

11 El desarrollo de Nuevo Versalles, con 11.500 viviendas previstas, se aprobó en 1973. Estaba situado entre Móstoles y Fuenlabrada, vinculado a la puesta en carga del suelo por una de las autopistas radiales previstas para los accesos arteriales a Madrid. El descarte de la autopista, la crisis inmobiliaria, las deudas del promotor José Luis Pinto Fontán con los proveedores y el Banco de Valladolid que avalaba la operación, y las exigencias de garantías (de urbanización, abastecimiento de agua, conexiones viarias, etc.) por parte del nuevo Ayuntamiento democrático llevaron a la paralización de las obras en 1980. Los trabajadores y los proveedores quedaron sin cobrar, y el banco fue intervenido como consecuencia (entre otros factores) del riesgo asumido, quedando en manos del Fondo de Garantía de Depósitos. En 1989, la Comunidad de Madrid expropió la urbanización (por 3.900 millones de pesetas). Se hizo un nuevo proyecto: Ciudad Jardín Loranca, que implicó la voladura de 21 bloques abandonados (la mayor demolición de Europa en aquellos años) y se desarrolló mediante la exitosa fórmula de un consorcio urbanístico con un alto porcentaje de vivienda protegida y combinando tipologías de torres, bloques y unifamiliares.

12 El Plan Parcial de Parquesol se había aprobado en 1974, promovido por el constructor (y presidente del Real Valladolid) Antonio Alfonso Gómez, que había obtenido enormes beneficios a través de la construcción de viviendas subvencionadas en los barrios obreros de la ciudad. Se trataba de uno de los mayores desarrollos de España en aquellos momentos, con una superficie de 278,4 ha y 12.194 viviendas con tipologías de torres y bloque abierto destinado a las clases medias. La crisis inmobiliaria y la exigencia de cumplimiento de las reservas de suelo para espacios verdes y dotaciones tras la constitución del nuevo ayuntamiento democrático en 1979 hizo que la promotora tuviese graves problemas de liquidez, incumpliendo sus obligaciones de urbanización, lo que llevó al consistorio a paralizar las licencias en 1986. La situación se resolvió tras el relevo en la gestión y la inyección de capital por el empresario Marcos Fernández, así como por la reactivación de la demanda hacia el final de la década de los años 80.

13 Formalmente, los Pactos contenían dos acuerdos: "Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía" y "Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política". Con ellos se explicitaba un gran pacto social en el que se intercambiaba el sacrificio de los trabajadores aceptando la moderación salarial por una reforma fiscal redistributiva. La moderación salarial contuvo la escalada inflacionista, reconduciendo los desequilibrios macroeconómicos, mientras la reforma fiscal permitió financiar la construcción del Estado de Bienestar y la puesta en marcha de ciertas políticas públicas. En el primer acuerdo se dedicaba un apartado a "Política de Urbanismo, Suelo y Vivienda", en el que ya se apuntaban ideas como que "el plusvalor sobre el suelo urbano es fundamentalmente de la colectividad". En materia de vivienda se planteaban muchas medidas que hoy siguen estando plenamente vigentes: adquisición de suelo por las administraciones públicas para la promoción directa de vivienda protegida o para cesión temporal, construcción de viviendas protegidas en régimen de alquiler, medidas para la entrada en el mercado de viviendas vacías, perfeccionamiento de los mecanismos de adjudicación de las viviendas protegidas, apoyo financiero a través de crédito para la "creación de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal destinadas a la adquisición de suelo y promoción de viviendas sociales", etc.

14 Ley 9/1975 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975, y el texto refundido de 1976 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).

15 Real Decreto 2159/1978 y Real Decreto 2187/1978, ambos de 23 de junio, y Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, respectivamente.

16 La Ley de 1956 había añadido a las técnicas de ordenación desarrolladas hasta ese momento (los planos de alineaciones y las ordenanzas, los mecanismos de reparcelación teorizados por Cerdá, la expropiación, etc.) varias ideas fundamentales que aún perviven en nuestro ordenamiento jurídico: la clasificación del suelo y el régimen urbanístico derivado de esta —con sus derechos y deberes—, la cascada jerárquica de las figuras de planeamiento, la sistematización de la gestión colocando al propietario de suelo en el centro (sistema de compensación) con el límite de la función social de la propiedad, etc. (Larrodera, 1972; Terán, 1999; Górgolas, 2017).

17 La Ley del Suelo de 1956 (art. 115 y 116) establecía solo que "la cesión de terreno vial que los propietarios habrán de ceder gratuitamente será para cada manzana el correspondiente a la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de su alineación" y, dentro de cada polígono, un mínimo del 10% de su superficie para "espacios libres para parques y jardines públicos" (art. 3.1.g). La Ley del Suelo de 1975 estableció como cesiones obligatorias en cada plan parcial (art. 10): 18 m^2 por vivienda (o por 100 m^2 residenciales) de "reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión", y otros 10 m^2 para "reservas de terrenos para centros culturales y docentes públicos y privados". Además, en el art. 68 se estableció la obligación de ceder "obligatoria y

gratuitamente el diez por ciento restante del aprovechamiento medio del sector". En la Ley del Suelo de 1990 se amplió la cesión del aprovechamiento al 15% (art. 37) y se añadieron (art. 57-62) los sistemas generales (que hasta entonces solo podían obtenerse por expropiación).

18 Mantenida en la legislación estatal hasta 2007, cuando el régimen estatutario pasa a basarse en la "situación" del suelo (urbanizado y rural) y no en su "clasificación", que es una técnica urbanística que competencialmente corresponde a las Comunidades Autónomas. Recientemente, Andalucía —en su Ley 7/2021— ha retorcido esta idea, contemplando solo dos clases de suelo: urbano y rústico, de forma que en todo el rústico común no expresamente protegido puedan llevarse a cabo actuaciones de urbanización.

19 Hasta la introducción de la figura del "agente urbanizador" por la Ley 6/1994 valenciana, los sistemas para la ejecución urbanística "por polígonos o unidades de actuación" (art. 106 de la Ley) remontaban su origen a las técnicas clásicas y a la reparcelación de Cerdá: la expropiación, la cooperación y, sobre todo, la compensación, que dependía de la iniciativa, el acuerdo y la capacidad inversora de los propietarios del suelo. A pesar de las dificultades de los sistemas de actuación desde la Ley del Suelo de 1956, la Ley de 1975 no solo no los simplificó, sino que vino a complicarlos aún más, por ejemplo, con la introducción del concepto de "aprovechamiento medio". Autores como Terán (1999) han señalado el enrevesamiento y la singularidad de la equidistribución en el contexto internacional.

20 Entre los grandes objetivos de la reforma estaba la lucha contra la escasez de suelo urbanizado, derivada según el preámbulo de la Ley del Suelo de 1975 de la "creación de monopolios a favor de propietarios de suelo favorecidos por concesiones discriminatorias de plusvalías generadas por el propio planeamiento y por la limitación de Suelo Urbanizable que le acompaña". Para afrontar este problema "se establece el marco para que el Plan [General] pueda asimilar fórmulas de urbanismo concertado dentro de un sistema de garantías y de obligaciones que permitan seleccionar y tamizar esas actuaciones de acuerdo con sus objetivos", creando la clase del suelo urbanizable no programado, concebido para "un desarrollo eventual, cuya forma de manifestarse influirá en la evolución posterior del Plan y obligará a su corrección y reajuste". Según el artículo 12 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, en el suelo urbanizable no programado el plan general se limita a señalar los "usos incompatibles" y establecer "las características técnicas y de las magnitudes mínimas que han de reunir las actuaciones en esta categoría de suelo, en función de los distintos usos, y las dotaciones, servicios y equipamientos que les correspondan", incumbiendo su ordenación a los Programas de Actuación Urbanística, que contendrán (art. 16) las siguientes determinaciones: "desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística", "señalamiento de usos y niveles de intensidad" (fijando el aprovechamiento medio en el ámbito), "trazado de las redes […] fundamentales de servicios" y "división del territorio para el desarrollo en etapas".

21 La Disposición Final 14ª de la Ley del Suelo de 1975 estableció que "[e]n la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las corporaciones, asociaciones y particulares". Y el art. 41 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 marcó unos plazos de información pública de un mes para determinados tipos de planes. Estos principios se desarrollaron después con la inclusión del derecho de los ciudadanos a estar informados del estado de tramitación de los procedimientos en los que son interesados y a obtener copia de los documentos contenidos en ellos (Ley 30/1992, por la que se regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común) y con el art 4.4. del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, que estableció que "las Administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico", incluyendo el trámite de exposición pública en el procedimiento de tramitación de los planes generales (art. 114).

22 Según Górgolas (2017: 16), se "confirmó la validez de un método que actuaba a través de actuaciones fragmentarias sobre sectores de la ciudad, sumándose a la línea del planeamiento desde abajo y del planeamiento por partes que, además, podía conducir al ensamblamiento de las acciones propuestas, con una reflexión propia de la globalidad que, por ser ensamblamiento y no simple yuxtaposición, introducía coordinación y coherencia funcional y estructural sobre el conjunto".

23 Muchos de los planes anteriores habían sido impuestos desde instancias superiores y eran vistos con desinterés —cuando no con rechazo— por los propios Ayuntamientos.

24 En la década de los años 80 se hizo un esfuerzo extraordinario en la redacción de planeamiento urbanístico. Así, si en 1976 el 73,4% de los municipios españoles carecía de planeamiento (frente al 10,1% que contaba con un proyecto de delimitación de suelo urbano y otro 16,5% con normas subsidiarias o plan general), en 1992 este porcentaje se había reducido ya al 35,8%. Comparando los datos de los inventarios de planeamiento de 1976 y 1992, en 1992 el número de municipios con proyecto de delimitación de suelo urbano se había incrementado en 1.248 y con normas subsidiarias o plan general en 1.808; es decir, más de la mitad de los municipios (3.056) que no contaban con ninguna figura de planeamiento en 1976 aprobó alguna entre esos años (De Santiago, 2023).

25 Posteriormente se recuperaron otra vez de manera efímera entre 2004 y 2010.

26 En particular la italiana, a través del libro *La arquitectura de la ciudad* de Aldo Rossi (1966) y el Plan de Intervención del Centro Histórico de Bolonia de 1969.

27 Como la Carta de Venecia de 1964, suscrita tras el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos y adoptada por ICOMOS en 1965; o la Declaración de Ámsterdam de 1975, coronando el Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico y la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, en la que se acuñó el concepto de "conservación integrada".

28 En la actualidad, existen en España 725 conjuntos declarados o incoados como Bien de Interés Cultural en su categoría de Conjunto Histórico. No obstante, la protección todavía dista mucho de ser efectiva, pues más de dos terceras partes (un 71,2%) de ellos carecen del correspondiente Plan Especial de Protección exigido por el art. 20 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español (Castellón Valderrama, 2022).

29 El Programa conocido como Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI).

30 En 1980 se aprobó el Real Decreto-Ley 12/1980, que ampliaba el ámbito de la protección pública a la rehabilitación de vivienda. En su desarrollo se aprobaron dos reales decretos, uno dedicado a la rehabilitación aislada (RD 375/1982) y el otro a la rehabilitación de áreas (RD 2555/1982). Los dos fueron derogados por un nuevo Real Decreto (RD 2329/1983) que regulaba ambos tipos de actuaciones y que es la disposición legal fundacional de la rehabilitación urbana en España, junto con la Orden de 8 de diciembre de 1983 que desarrolla los procedimientos de declaración y gestión de Áreas de Rehabilitación Integrada.

31 También a partir de los años 90 se extendió la rehabilitación a los barrios periféricos de bloque abierto (De Santiago Rodríguez & Rodríguez Suárez, 2025).

32 CIAM IX (1953) y *Team X*, postmodernismo de los años 60, *tendenza* italiana de los años 70, etc.

33 Con influencias —además de Italia— de Berlín, Kleihues, los hermanos Krier, etc., germen de lo que después evolucionaría en EEUU hacia el *new urbanism*.

34 Terán (2009) había caracterizado en detalle los tipos de transgresiones: demoliciones, incrementos de densidad, edificaciones por encima de la altura, concesión irregular de licencias, etc. Véase también: Vaquer (2017).

35 Ya en 1984, Campos Venuti escribió un artículo titulado "Plan o proyecto: una falsa alternativa". Algunos de los principales detractores de los planes, como Solá-Morales & Parcerisa (1987), terminaron por reconocer la posibilidad de coexistencia y articulación entre ambos. En palabras de Damián Quero (Quero, Leira & Seguí, 1986), el plan puede entenderse como "estrategia de mediación" entre la ordenación estructural y la pormenorizada, entre la idea de globalidad y los fragmentos, entre la ciudad y la arquitectura.

36 Los asesinados por la banda terrorista durante la democracia ascienden a 669, con su máximo en el año 1980 (93 muertos).

37 Véase la nota 9.

38 En los Pactos de la Moncloa se previó la creación de 400.000 plazas de Enseñanza General Básica (EGB), 200.000 de preescolar y 100.000 de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) solo durante 1978. Durante muchos años —y aún en la actualidad—, la asignatura pendiente fueron las guarderías para los niños menores de 3 años, lo que dificultó mucho la incorporación de la mujer al mercado laboral. Desde 1975 se han incorporado más de 7 millones de mujeres al mercado laboral español, pasando su tasa de actividad del 27,9% en 1975 al 45,2% actual.

39 Obligado para la incorporación al mercado único europeo.

40 En el año mágico de 1992, el célebre crítico Kenneth Frampton (junto a Antón Capitel, Ignasi de Solá-Morales y Víctor Pérez Escolano) escribió el libro *España: Arquitecturas de Hoy*, publicado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Este reconocimiento internacional de la arquitectura española cristalizó posteriormente en la exposición del MOMA neoyorkino "On-Site: New Architecture in Spain" del año 2006, que recogió 18 obras finalizadas y 35 proyectos en torno al cambio de milenio.

41 Se estima que desde 1986 hasta 2006 España recibió un volumen de 167.269 millones de euros en fondos europeos, la mayoría de los cuales se dedicó a infraestructuras de todo tipo (redes de transporte, hidráulicas, saneamiento, energía, telecomunicaciones, etc.). La ejecución fue tan eficaz que, gracias a la denominada "reserva de eficacia", España pudo absorber incluso fondos no ejecutados por otros países. Gracias a ellos, la dotación infraestructural pasó del 60% sobre la media europea en 1986 (Rapport Biehl) al 100% actual. En los siguientes períodos de programación comunitaria 2007-2013 y 2014-2020, los fondos se orientaron desde la propia Unión Europea más hacia al "software" (economía del conocimiento e innovación) que al "hardware". A España le correspondieron 97.690 millones de euros, pero la ejecución bajó a casi el 40%, como consecuencia de nuestra falta de una cultura de emprendimiento y de la inadecuación de la gobernanza institucional, muy mediatizada por la política. Así pues, en total, España ha recibido unos 264.959 millones entre 1986 y 2020. En comparación, el Plan Marshall fueron unos 12.000 millones de dólares de 1945 para toda Europa, equivalentes a 148.000 millones de euros (Datos de J.L. González Vallvé en *El Español*, 23 de enero de 2021). Tras la pandemia del covid-19 en 2020, en el marco de los fondos *Next Generation*, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España alcanzó los 163.000 millones de euros, combinando subvenciones (unos 79.800 millones) y préstamos (unos 83.200 millones) para transformación digital, transición ecológica y cohesión social.

42 Iniciada en los primeros años 90, la actual red de AVE española es hoy la segunda del mundo, con 3.974 km. Como ejemplo de soterramiento y sutura de un trazado ferroviario que atravesaba la ciudad, la más ambiciosa ha sido la Operación del Pasillo Verde Ferroviario, en Madrid.

43 En 1962 solo existían 169 km de viario de ancho superior a 12 m. En 1985, tras los Planes REDIA y el Programa de Autopistas del desarrollismo franquista, la red de alta capacidad era ya de 2.919 km sobre un total en la red de carreteras de 153.225 km. Casi 40 años después, en 2023, la longitud de la red total apenas ha crecido (165.995 km de carreteras), pero una buena parte de ella se ha transformado en viario de alta capacidad (que alcanza ya 17.659 km). En cuanto al parque de vehículos, se ha pasado de 15,6 millones en 1990 (con 11,9 millones de turismos) a 36,1 millones en 2023 (con 25,3 millones de coches).

44 Además de las redes de ferrocarril metropolitano y los tranvías, son diez las ciudades españolas que cuentan con una red subterránea de metro.

45 La mayor parte correspondiente a los sobrecostes e infrautilización de la red de AVE (26.240 millones de euros), seguida por las vías de alta capacidad (5.952 millones, con grandes fiascos como las autopistas radiales de acceso a Madrid, que terminaron teniendo que ser rescatadas a cargo del erario), los puertos y aeropuertos (9.512 millones) y la red de desaladoras, desalinizadoras y depósitos subterráneos de gas (4.299 millones) (Romero *et al.*, 2018).

46 En este sentido, cabe destacar como ejemplo pionero en los años 80 el Plan General de Gijón.

47 Traspuesta mediante el Real Decreto-Ley 1302/1986, de 28 de junio. Después se aprobó la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de Impacto Ambiental, en la que se exige la Memoria Ambiental y el Informe de Sostenibilidad.

48 Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo, traspuesta en España por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación Ambiental de Planes y Programas.

49 Trasponiendo la Directiva 2011/92/UE, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

50 La motorización fue especialmente intensa durante los años 60 y 70, pasándose de menos de medio millón de vehículos en 1960 a 7,1 millones en 1977 (con 5,9 millones de turismos). La red de carreteras se desarrolló en paralelo, sobre todo tras el impulso en 1967 de los Planes REDIA para completar los firmes asfálticos y el Programa de Autopistas de Peaje, que preveía construir 3.160 km de estas vías (Rubio & Borrajo, 2019).

51 En este aspecto, algunos ejemplos paradigmáticos en Madrid fueron el desmantelamiento del "scalextric" de Atocha, propuesto por el Plan General de 1985, o el cierre como vía urbana del tercer cinturón orbital (M-30) en la Avenida de la Ilustración. En Barcelona, cabe citar los ejemplos de la integración de la Vía Julia, o posteriormente, el parque en el Nus de la Trinitat o la transformación del nudo viario de Gloriès en un espacio abierto.

52 Tras los Pactos de la Moncloa, el consenso constitucional de 1978 supuso un segundo pacto social mediante el cual se aceptaba la economía "social" de mercado en el marco de un Estado de Bienestar homologable en el entorno europeo (González Rodríguez, 2020: 17). Así, el artículo 33 reconocía el derecho a la propiedad privada y el 38 "la libertad de la empresa en el marco de la economía de mercado", mientras el 128 hablaba de "la iniciativa pública en la actividad económica" y "la subordinación de la riqueza al interés general" y el 131 de la planificación estatal de la actividad económica "para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución".

53 El PIB español ha pasado de 36.126 millones de euros en 1975 a 1.594.330 millones en 2024, con un peso del sector servicios del 49% en 1975 y del 68% actual, en detrimento de la industria y la agricultura. El sector exterior ha pasado desde el 11,3% del PIB en 1975 al 35,1% actual, y el turismo se ha multiplicado por cuatro (de 27 a 94 millones entre 1975 y 2024). El IBEX 35 se creó el 14 de enero de 1992 como el principal índice bursátil de referencia de España, agrupando a las 35 empresas más líquidas y negociadas en las bolsas españolas, que funcionan desde 1995 de manera unificada y simultánea, ofreciendo acceso único al mismo mercado y liquidez a todos los inversores a través del Sistema de Interconexión Bursátil Español (SIBE).

54 En comparación con otros países de la Unión Europea, nuestro gasto público en vivienda es muy escaso. Según los últimos datos disponibles, el porcentaje del PIB invertido en España ese año en "Housing Development" fue tan solo del 0,2% del PIB y del 0,4% sobre el gasto público total, frente a una media europea del 0,7% y del 1,4%, respectivamente. Aún más baja es la inversión en el rubro urbano "Community Development". En términos absolutos, frente a la inversión española de 2.784 millones de euros en "Housing Development" y de 601 en "Community Development", en Francia se invirtieron 11.672 y 17.952 millones, y, en Italia, nada menos que 84.012 y 4.439, respectivamente. Cabe destacar también el caso de Países Bajos, conocido por sus políticas históricas de vivienda social, con una inversión absoluta muy superior a la española (3.572 y 1.925 millones), cuando tiene una población apenas algo mayor de un tercio de la nuestra. Datos (Eurostat, 2023: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_housing_and_community_amenities). Sobre su distribución, véase la nota 62.

55 Entre 1981 y la actualidad se han implantado doce Planes Estatales de Vivienda: 1992-1995 (RD 1932/1991 y RD 726/1993); 1996-1999 (RD 2190/1995); 1998-2001 (RD 1186/1998); 2002-2005 (RD 1/2002); 2005-2008 (RD 801/2008 y RD 14/2008); 2009-2012 (RD 2066/2012); 2013-2016 (RD 233/2013), prorrogado en 2017 (RD 637/2016); 2018-2021 (RD 106/2018); y 2022-2025 (RD 42/2022). El volumen total dedicado en los Presupuestos Generales del Estado (1982-2022) al gasto directo en vivienda a través de los Planes Estatales ha ascendido a 33.111 millones de euros (CCOO, 2024). Véase la nota 62 para compararlo con el destinado a desgravaciones fiscales.

56 Los intentos por incluir la calificación de vivienda protegida en el planeamiento urbanístico se remontan a las Directrices de Planeamiento de la COPLACO de 1981 (Picazo, 2021) y al Plan General de Madrid de 1985, que, intentando detener la expulsión de la población con menores rentas de la capital, estableció unos porcentajes mínimos obligatorios (casi siempre entre el 80 y el 90%) para la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO) en cada sector de suelo urbanizable propuesto. A pesar de la cuidada argumentación y de la inclusión en la propia memoria del plan de un elaborado informe justificando la legalidad de la "calificación del uso residencial para Vivienda de Protección Oficial", no había entonces cobertura expresa para ello en la legislación urbanística vigente, de manera que los propietarios de suelo recurrieron ante los tribunales, que tras siete años, en 1992, terminaron finalmente fallando a favor de estos "que no hay posibilidad alguna de que un Plan General contenga calificaciones que impliquen la afectación de suelo privado

a la construcción de viviendas de protección oficial" (Picazo, 2021). Para desatacar la parálisis en la gestión del plan, el Ayuntamiento tuvo que ir resolviendo el problema mediante convenios específicos con los propietarios, denominados Convenios de Agilización del Planeamiento, en los que se negociaba el porcentaje de vivienda de protección oficial de cada sector, rebajando las previsiones iniciales. Este tema no se resolvió formalmente hasta la Ley del Suelo de 1990, desde donde pasó al texto refundido de 1992, que estableció en su art. 3 que "el planeamiento urbanístico municipal podrá calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública". Sin embargo, nuevamente, esta regla sería declarada inconstitucional poco después en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 —alegando la falta de competencia del Estado en la materia—. Afortunadamente, ya había permeado desde la ley estatal a las leyes autonómicas, siendo la primera Comunidad Autónoma en incorporarlo la del País Vasco en 1994, que estableció una reserva mínima del 65% (Vaquer, 2017). Posteriormente, lo recogió a nivel estatal la Ley de Suelo de 2007 en su art.10.b, marcando como mínimo la superficie necesaria para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista en las actuaciones de nueva urbanización.

57 Ilustrado, por ejemplo, en el enfrentamiento histórico entre Laguna y Bidagor en la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid.

58 El secreto estaba en la gestión de suelo por expropiación convenida con los propietarios, a los que pagaba con suelo urbanizado para usos lucrativos (vivienda libre o terciario), mientras la urbanización se repercutía en las parcelas finales, con un cuidado *cashflow* llevando en paralelo las obras de urbanización y edificación (una vez resueltos los concursos públicos para la adjudicación de las parcelas finales de vivienda protegida), minimizando así los costes financieros. En ocasiones, para cuadrar las cuentas hubo que recurrir a introducir una gran superficie comercial, que terminó fagocitando el comercio local.

59 Si bien el gobierno autonómico del PP mantuvo en un principio la idea de los Consorcios Urbanísticos, posteriormente se han ido desdibujando y reorientándose solo hacia la producción de suelo industrial que no cubre el mercado, limitando —en plena coherencia ideológica— al máximo cualquier tipo de intervención pública en el mercado de suelo residencial.

60 Como la desaparición del Banco Hipotecario en 1991.

61 Aunque su efecto ha sido diferido (y es en la actualidad cuando se aprecia), el Real Decreto-Ley 31/1978 también rebajó a 30 años la vigencia del régimen de protección de las Viviendas de Protección Oficial (VPO), permitiendo descalificarlas y que entrasen en el mercado una vez pasado este tiempo. Hay que recordar que, originalmente, el régimen de las VPO establecido por el Real Decreto 2114/1968 —art. 100 y 145-152—, era de un mínimo de 50 años (si bien existía la posibilidad de la descalificación discrecional a petición del interesado).

62 En estos años se amplió la fiscalidad favorable a la compra de vivienda —que ya había entrado en vigor en 1979—, permitiendo desgravaciones, incluso para segundas residencias. Esta ha sido en realidad la "gran política de vivienda" de la España democrática, y le ha costado al Estado 161.886 millones de euros entre 1982 y 2022 (CCOO, 2024). Las desgravaciones solo se suprimieron tras la última burbuja inmobiliaria, en el año 2013. Según CCOO (2024, con datos del Ministerio de Hacienda), de los aproximadamente 200.000 millones de euros dedicados entre 1982 y 2022 a políticas de vivienda por el Estado (sin contar las inversiones de las Comunidades Autónomas), el 80% (los citados 161.886 millones) se habría dedicado a desgravaciones fiscales a la compra, frente al 16,5% (33.111 millones) destinado al gasto público de vivienda en los Presupuestos Generales del Estado (correspondiente a los Planes Estatales de Vivienda) y al 3% para deducciones al alquiler (7.311 millones).

63 El Real Decreto-Ley 2/1985 (conocido como "Decreto Boyer") supuso la liberalización del mercado de los alquileres al suprimir la prórroga forzosa obligatoria para el arrendador y a voluntad del arrendatario establecida en el art. 57 del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

64 Nombre con el que se pasaron a conocer las reclasificaciones urbanísticas para convertir los suelos rústicos en urbanizables, multiplicando con ello su valor, y todo tipo de prácticas corruptas asociadas al negocio del urbanismo y el suelo, con connivencia incluso de los políticos. El caso paradigmático fue Marbella en los años 90, que concluyó con la "Operación Malaya" y la intervención del Ayuntamiento.

65 El precio de la vivienda se duplicó en términos reales entre 1985 y 1991.

66 Siguiendo otros ejemplos europeos donde existen numerosas empresas y cooperativas promotoras de vivienda social (*Housing Associations*, *Woningcorporatie*, *Wohnbaugenossenschaft*, etc.), el sindicato UGT creó en 1988 una empresa denominada PSV (Promoción Social de Viviendas), para promover la construcción de unas 20.000 viviendas a bajo precio destinadas a trabajadores. Uno de sus proyectos emblemáticos fue el del barrio de Valdebernardo en Madrid, donde se pretendía levantar una megalómana Esfera Armilar de 90 m de altura, 80 m de diámetro y 7.000 toneladas de peso. Tras desvelarse que la empresa constructora filial IGS había invertido más de 15.000 millones de pesetas en operaciones ajenas a la construcción de viviendas, en diciembre de 1993 se produjo la suspensión de pagos y consiguiente quiebra de PSV, provocando la intervención del Gobierno. La instrucción judicial del caso se prolongó durante años y terminó destapando numerosas irregularidades en la gestión de las aportaciones de los trabajadores, trasladando a la ciudadanía la sombra de la corrupción y la picaresca española sobre este modelo de promoción social tan exitoso en otros países.

67 También de los Planes Especiales que no desarrollasen un Plan General (art. 35 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976).

68 Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

69 Estas novedades eran coherentes con la perspectiva política socialdemócrata que inspiraba la ley, generalizando la idea de la equidistribución, pero en la práctica complicaban la gestión del desarrollo del suelo, sin que se propusieran medidas paralelas para incidir en su simplificación y agilización, problemas ya detectados desde la reforma de 1975. Como es sabido, la equidistribución para el reparto equitativo de cargas y beneficios es una técnica propuesta por Cerdá e incorporada por Bidagor a la Ley del Suelo de 1956, pero solo dentro del polígono o unidad de actuación. La Ley del Suelo de 1975 (art. 68) la generalizó para todo el suelo urbanizable, al conceptualizarse el aprovechamiento como generado por la acción de la Administración, que había que repartir equitativamente. Dice la exposición de motivos: "El principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento que en la vigente Ley [se refiere a la de 1956] sólo opera a nivel de sector, sin corregir las desigualdades entre éstos por muy grandes que fueran, se lleva así, para todo el suelo de nueva urbanización, a sus últimas consecuencias".

70 En el informe se denunciaba repetidamente el monopolio sobre el suelo y las restricciones administrativas para su desarrollo por la iniciativa privada en libre concurrencia competitiva. Frente a ello, se llegaba a proponer —por primera vez de forma tan explícita— el carácter residual del suelo urbanizable: "Cambiar la actual óptica, definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medio-ambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable" (Tribunal de Defensa de la Competencia, 1993: 155).

71 Concretada poco después, de forma pionera en España, en la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana.

72 En 1995, la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* dedicó un monográfico a este debate (nº 103).

73 En 1999 se aprobaron las leyes de urbanismo de Aragón, Canarias y Castilla y León; en 2001, las de Murcia, Cantabria, Madrid y Extremadura; en 2002, las de Andalucía, Asturias, Cataluña, Navarra y Galicia; en 2005, la de la Comunidad Valenciana, y en 2006, la de País Vasco.

74 Aragón, Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, País Vasco y Comunidad Valenciana no disponen de reglamentos propios (De la Cruz, 2023).

75 Ocho en Andalucía; trece en Aragón; cuatro en Asturias; 23 en Baleares; 16 en Canarias; ocho en Cantabria; ocho en Castilla-La Mancha; seis en Castilla y León; 24 en Cataluña; ocho en Extremadura; 19 en Galicia; cuatro en La Rioja; nueve en Madrid; ocho en Murcia; diez en Navarra; doce en el País Vasco y once en Valencia (De la Cruz, 2023).

76 Según se decía en la memoria (p.89), el proyecto de futuro del Plan responde al interrogante: "¿cuál podría ser el límite razonable de capacidad de acogida de nuevos asentamientos en el término municipal, sin plazo temporal fijo de desarrollo […]".

77 Es decir, para más de un millón de habitantes. Según la memoria (p. 349), la capacidad del Plan General era de 309.298 viviendas: 178.028 viviendas en suelo urbano, 51.490 en suelo urbanizable incorporado (incluyendo los famosos "PAU" de Sanchinarro, Las Tablas, Carabanchel y Montecarmelo, tramitados entre medias como modificaciones puntuales del Plan General de 1985), y 79.780 en suelo urbanizable programado en los dos primeros cuatrienios (Ensanche de Vallecas y Estrategia del Este). A las que habría que sumar otras 51.656 viviendas en suelo urbanizable programado para el tercer cuatrienio (UZI 3.01 de Valdecarros, que será el mayor desarrollo urbanístico de la historia de España).

78 A pesar de ser paradigmático de las virtudes de la sobreclasificación de suelo, el Plan General de Madrid de 1997 se hizo en el marco del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, y por tanto es previo a la liberalización del suelo estatal. Por el contrario, los planes de Talavera y de Toledo son posteriores a la Ley del Suelo de 2007 y hacen referencia en sus respectivas memorias al "desarrollo urbano sostenible". Estos ejemplos muestran el amplio margen de los municipios para poner en práctica su propio modelo ideológico dentro de los márgenes de la legislación vigente.

79 Las excepciones son nuevamente Barcelona —que aún mantiene su Plan General Metropolitano de 1976—, o Alicante y Valencia (que conservaron los que tenían de 1987 y 1989). Entre las diez grandes ciudades, solamente Bilbao (2022) y Palma (2023) han aprobado planes de tercera generación, posteriores al estallido de la burbuja y el cambio de ciclo. Lo mismo ocurre en el resto del país: a pesar de que la dotación de planeamiento ha mejorado mucho (en 2023 ya solo un 17% de los municipios carece de planeamiento propio), otro 14,7% sigue todavía con un proyecto de delimitación de suelo urbano, y del 68,3% que cuenta con una figura de planeamiento municipal propia (normas subsidiarias o plan general) buena parte es obsoleto, pues sólo un 25% es posterior a la Ley del Suelo de 2007 (De Santiago, 2023).

80 Las estimaciones demográficas respectivas calculaban unas necesidades de 10.000 viviendas en el horizonte de 2020 en el caso de Toledo, y de 8.400 viviendas a doce años (700 anuales) en el caso de Talavera.

81 Véase, por ejemplo, el caso del área urbana de León (De Santiago & González, 2021).

82 En casi 25 años de desarrollismo franquista (1951-1975) se habían construido poco más de 5 millones.

83 Solo en el año 2006 se llegaron a iniciar 762.540, más que en Alemania, Italia, Francia y Reino Unido juntas.

84 Su fomento como motor económico ha sido un componente presente en todas las políticas de vivienda, ya desde del franquismo. Como señala el informe de CCOO (2024), las políticas de vivienda aplicadas en España desde los tiempos de Arrese han sido fallidas para garantizar como fin el derecho a una vivienda asequible, y sin embargo sí han sido exitosas como medio para sostener y financiar una lucrativa actividad inmobiliaria y constructora.

85 Superficie equivalente a casi 58 veces el distrito Centro de Madrid o a 41 veces el del Ensanche de Barcelona (y así, ¡durante 12 años!).

86 A pesar de experimentar un incremento del 127%, todavía la superaron Navarra (+207%), Castilla y León (+185%), La

Rioja (+145%), Extremadura (+141%), y Castilla-La Mancha (+130%), todas ellas regiones con un importante componente rural, donde se llevaron a cabo muchos desarrollos extensivos de densidad muy baja con gran ocupación de suelo.

87 En línea con los reclamos realizados por el Tribunal de Defensa de la Competencia, la innovación de la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana, radicó en la introducción de la gestión indirecta de la urbanización, además de la directa (asumida bien por la Administración, bien por los propietarios de suelo agrupados). Mediante este nuevo sistema, la Administración podía delegar la condición de agente urbanizador mediante la adjudicación, a favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia, de un Programa para el desarrollo de una Actuación Integrada (PAI). "El esquema era muy sencillo: la Administración autorizaba a que un sujeto, denominado agente urbanizador, llevase a cabo la urbanización de los terrenos, a cambio de recibir de los propietarios afectados el pago por la obra realizada, el cual se podía materializar bien en metálico, bien en especie. El agente urbanizador asumía de este modo la iniciativa del desarrollo y la responsabilidad de llevar a cabo la actuación urbanística, financiando y garantizando la elaboración de las obras" (Guijarro González, 2012).

88 La figura tiene sus luces y sombras. Entre las primeras, cabe destacar la profesionalización de la gestión urbanística y el freno a la retención especulativa del suelo por parte de sus propietarios, obligados a llevar a cabo su transformación urbanística "por las buenas o por las malas". Frente a ello, otros veían un ataque directo a la propiedad privada (asunto que fue llevado al Tribunal Constitucional, que lo desestimó), mientras los abusos cometidos en la práctica fueron llevados al Parlamento Europeo, que emitió un informe reclamando una mayor transparencia en los concursos y su sometimiento a las reglas de contratación pública europea. Esto condujo a la modificación de la regulación del agente urbanizador (Ley 16/2005), dando paso a una "segunda generación" en la que se limitaba el poder de la Administración actuante y del agente, incorporando la obligatoriedad de respetar la legislación sobre contratación pública en la adjudicación concursal del Programa de Actuación Integrada (PAI). Posteriormente ha habido otra reforma normativa (Ley 5/2014), dando lugar a una "tercera generación" en la que se ahonda en la línea garantista de limitación del poder del agente urbanizador y en la aplicación de la legislación de la contratación pública.

89 Además, la remodelación ferroviaria de playas y estaciones ha tenido un impacto notable en nuestras ciudades. Por ejemplo, en Zaragoza, la nueva estación de Delicias permitió crear un nuevo sector de desarrollo e integrar los barrios tradicionalmente segregados por el ferrocarril.

90 Quizá la más exitosa haya sido la apertura de Barcelona al mar, tras una compleja operación que conllevó el soterramiento de las vías del tren que discurrían por la franja costera, la recuperación de las playas, el Moll de la Fusta, la construcción del Puerto Olímpico, etc. Por el contrario, en Valencia se intentó una operación mucho más polémica, como fue la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez hasta el mar, que hubiese supuesto el derribo del barrio de El Cabanyal, interrumpida por las protestas ciudadanas.

91 En Valencia se convirtió el antiguo cauce del Turia en un gran parque lineal articulador de toda la ciudad. Otros ejemplos son la recuperación de la pintoresca ribera del río Onyar en Girona, que estaba muy deteriorada, o la realización del parque fluvial en los márgenes del Bernesga en León.

92 Como la "Operación Cuarteles" de Zaragoza en los años 80-90 o la gran "Operación Campamento" en Madrid, pendiente de desarrollo desde los años 90.

93 Además de los 45.020 millones de euros de sobrecostes imputados por Romero *et al.* (2018) a las infraestructuras construidas por la Administración General del Estado, estos autores han estimado el despilfarro de las administraciones autonómica y local en más de 35.000 millones comprometidos entre 1995 y 2016, cantidad que ascendería 51.000 millones computando los compromisos adquiridos. Entre estos gastos innecesarios y sobrecostes, además de las partidas de infraestructuras (carreteras, aeropuertos regionales como los de Castellón o Ciudad Real, etc.) un porcentaje muy relevante corresponde a proyectos singulares posteriormente abandonados o infrautilizados y a los grandes contenedores culturales que Sánchez Ferlosio denominó "cajas vacías".

94 Véase la nota 81.

95 Los últimos datos de *Corine Land Cover* (2018) indican que el suelo artificializado en España suma más de 1,2 millones de hectáreas, de las cuales el 42,16% es tejido urbano discontinuo, frente al 16,58% de zonas de tejido urbano continuo, correspondiendo el resto a otros usos. En el año 1990, los tejidos urbanos continuos suponían el 37,83% y los discontinuos el 34,44%.

96 En España, el estallido de la burbuja dio lugar una profunda reestructuración del sistema financiero que afectó especialmente a las cajas de ahorros. En una primera fase (2009-2011) se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para facilitar la reestructuración de las entidades en crisis y se impulsaron las denominadas "fusiones frías" a través de los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) con el objetivo de concentrar entidades para mejorar su solvencia y eficiencia ante el aumento de la morosidad y la falta de liquidez en los mercados internacionales. No obstante, a partir de 2012, la crisis se agravó, y el Gobierno introdujo nuevas medidas como los conocidos como "Decretos Guindos" (obligando a las entidades a hacer fuertes provisiones sobre sus activos), hasta que, finalmente, ese verano tuvo que solicitar un rescate financiero a la Unión Europea. En diciembre de 2012, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o fondo de rescate permanente de la eurozona transfirió a España títulos por valor de 39.468 millones de euros. El FROB utilizó 36.968 millones para recapitalizar cuatro de las entidades nacionalizados: BFA-Bankia (17.960 millones), Catalunya Banc (9.084 millones), NCG Banco (5.425 millones) y Banco de Valencia (4.500 millones), y 2.500 millones para capitalizar la Sociedad de gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), conocido como el "banco malo". En total, se inyectaron unos 58.000 millones de euros para la reestructuración y recapitalización de la

banca española, fruto de la cual se produjo una reducción drástica del mapa bancario y la práctica desaparición de las cajas de qhorro (Caja Castilla-La Mancha, CajaSur, Caja Mediterráneo-CAM, Novacaixagalicia, Caixa Catalunya, Unnim y Bankia), pasando de 45 cajas en 2010 a apenas un puñado de grandes grupos bancarios. Dado que las cajas jugaban un papel central en la concesión de hipotecas, su desaparición estranguló el acceso al crédito inmobiliario.

97 Según la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), desde 2008 se habrían producido más de un millón de desahucios. La estadística de Ejecuciones Hipotecarias del Instituto Nacional de Estadística da un total de 329.635 ejecuciones de viviendas desde 2014 al segundo trimestre de 2024.

98 Y esto teniendo en cuenta que el estudio solo se refiere a sectores con más de 1.000 viviendas y un grado de edificación inferior al 70%, que aun así eran nada menos que 1.077 en toda España. Según datos del Sistema de Información Urbana de 2025, en total, la capacidad remanente de viviendas en todos los sectores en desarrollo en España alcanzaría los 6,9 millones sobre un total de 9,5 millones previstas en ellos. No obstante, muchas de ellas se encuentran en lugares con escasa demanda, al tiempo que hay muchos suelos durmientes en manos muertas de entidades financieras no especializadas en la promoción de suelo.

99 “Detrás de estos ‘desperdicios urbanísticos esparcidos por el territorio’ no hay caos, ni espontaneidad, ni siquiera desregulación. No es fruto de ninguna casualidad ni de ningún proceso de autoorganización. No es la consecuencia incuestionable de un cambio de modelo económico, ni constituye el epifenómeno del tránsito hacia la ciudad post-fordista. Es el resultado de una maniobra orquestada y diseñada para hacer de nuestras ciudades ‘máquinas de crecimiento económico’ en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel clave como instrumento imprescindible para concretar en el territorio todos sus desmanes y desmesuras” (Górgolas, 2017: 53).

100 Un ejemplo pionero en España ha sido el de Castilla y León, donde se han desclasificado unas 38.000 ha de suelo urbanizable sin desarrollar en el marco de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014 (Marinero, 2018). En una primera ronda se desclasificaron 521 sectores en 153 municipios, con una superficie de 11.389,4 ha. En una segunda, 226 sectores en 90 municipios, con una superficie de 27.786,2 ha.

101 Véase la nota 62.

102 Como indica Javier Burón (2025), toda la inversión pública destinada a la digestión de los activos tóxicos fue una oportunidad perdida para la creación de un parque público de vivienda en alquiler con los activos (suelo y viviendas) que se absorbieron.

103 Ambas ventas se realizaron muy por debajo de su valor de mercado y fueron anuladas judicialmente con posterioridad.

104 Esta es una cuestión clave, pues supone la patrimonialización privada del esfuerzo inversor público. De los más de 18 millones de viviendas construidas entre 1950 y 2023, nada menos que el 36% han sido protegidas (6,6 millones, la mitad durante el franquismo y la mitad en democracia), pero con el tiempo han perdido su calificación y por tanto la capacidad de intervenir en la regulación y contención de los precios del mercado. Según datos del informe de CCOO (2024), se estima que en los últimos años se vienen descalificando entre 40 y 50.000 viviendas protegidas al año, con una pérdida neta en el parque entre 2013 y 2023 de unas 368.000 unidades, cifra en la que las enajenaciones y descalificaciones supera a la de nuevas viviendas protegidas construidas. Por el contrario, el País Vasco y Navarra, que tienen sus propios Planes de Vivienda, han optado por planteamientos radicalmente diferentes: continuar perfeccionando el modelo jurídico, eliminar la posibilidad de descalificación, incrementar las reservas de suelo para Viviendas de Protección Oficial, construir vivienda de alquiler, movilizar vivienda vacía, etc.

105 Como el caso comentado de los Consorcios Urbanísticos en Madrid.

106 Un ejemplo de esta madurez puede ser el Plan General de Fuenlabrada, Premio Nacional de Urbanismo del año 2004, que puede leerse como una reivindicación de la necesidad de una doble articulación a escala municipal: por un lado, entre planeamiento general y de desarrollo (paradigmático en este caso, con una clara articulación entre sistemas generales y locales, zonas verdes y dotaciones, para producir un entorno residencial de calidad) y, por otro, entre la ordenación y gestión urbanística, mediante la puesta en marcha de interesantes modelos de gestión pública de suelo con el objetivo de reducir los precios de la vivienda.

107 En la revista *Papers*, nº 43, Ferrer & Solá-Morales (2005) realizaban un diagnóstico del planeamiento urbanístico municipal más reciente, entrevistando a muchos de los urbanistas más relevantes del panorama español. Una gran mayoría de ellos (Alonso Teixidor, Busquets, Ezquiaga, Gago, López de Lucio, etc.) coincidían en criticar la burocratización del planeamiento, centrado cada vez más en aspectos administrativos, técnico-jurídicos o cuantitativos —estándares, edificabilidades, reparto de aprovechamiento, densidades, etc.— frente a los aspectos sustantivos y cualitativos. Esta idea se resumía bien en la siguiente frase de Damián Quero: “El pensamiento de la ciudad es suplantado por la instrumentación, que cuanto más complicada es, mejor oculta su esterilidad cultural”.

108 Nuevamente el caso de Madrid ofrece ejemplos paradigmáticos, como el Pasillo Verde Ferroviario, los PAU, la Operación de la Ciudad Deportiva del Real Madrid, Madrid Río, etc.

109 La respuesta que se ha propuesto es la distinción entre determinaciones estructurantes y pormenorizadas, entre elementos de carácter estratégico y normativo. Así, por ejemplo, la legislación extremeña distingue entre el Plan General Estructural y el Plan General Detallado, o, la más reciente Ley 7/2021 andaluza entre el Plan General de Ordenación Municipal (que configura y define el modelo de ciudad y establece la clasificación del suelo urbano y del rústico); y el Plan de Ordenación Urbana (que contiene la ordenación detallada de la ciudad, incluyendo las medidas de mejora, regeneración y rehabilitación).

110 A pesar del consenso unánime en la necesidad de reformar el texto refundido de la Ley del Suelo estatal de 2015 para reforzar la seguridad jurídica de los planes, ha habido dos intentos frustrados en el Congreso (uno en mayo de 2024, cuando el PSOE retiró el proyecto ante la evidencia de que sus socios por la izquierda no iban a apoyarlo; y otro en febrero de 2025, acordado entre PSOE y PNV, pero que no fue respaldado por más grupos parlamentarios). En paralelo, el PP, que se opuso en ambas ocasiones, aprovechaba su mayoría absoluta en el Senado para sacar adelante una proposición de ley casi idéntica en lo fundamental.

111 Las rotondas han merecido varias publicaciones: *Nación Rotonda*, de Miguel Álvarez, Esteban García, Guillermo Trapiello & Rafael Trapiello (2015) o *Pormishuevismo: Rotondas y mamotretos*, de Erik Haley (2025).

112 Disolución de la COPLACO de Madrid y del Gran Bilbao en 1980, del Gran Valencia en 1986, y de la Corporación Metropolitana de Barcelona en 1987 (aunque en 2010 se recuperó un Consorcio).

113 Carta Europea de Ordenación del Territorio de Torremolinos de 1983, Estrategia Territorial Europea (ETE) de Postdam de 1998, Agenda Territorial Europea de Leipzig de 2007, etc.

114 Ver: https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana

115 El volumen total de inversión necesario para el cumplimiento de los objetivos planteados en la ERESEE para 2020-2030 sería de 41.471 millones de euros, de los que 15.520 millones corresponderían a inversiones privadas (consideradas como tendenciales) para la renovación de equipos de Agua Caliente Sanitaria (ACS) y/o calefacción por simple agotamiento de su vida útil y otros 10.227 millones de inversión privada inducida por 2.557 millones de fondos públicos (cubriendo una quinta parte de la inversión total) para impulsar la sustitución de equipos de ACS y/o calefacción con los cambios de combustible necesarios para conseguir los objetivos energéticos marcados en 2030. El resto del total de 6.946 millones de euros de inversión pública estimada —otros 4.389 millones— se destinaría a incentivar la rehabilitación de las envolventes de 1,2 millones de viviendas, movilizando otros 8.778 millones de inversión privada (cubriendo un tercio de la total necesaria). Con ello, los porcentajes de inversión pública sobre la inversión privada inducida por esta serían del 25% en el caso de las instalaciones y del 50% en el caso de la envolvente (ERESEE, 2020: 302-304).

116 A diferencia de la férrea austeridad impuesta en la anterior crisis de 2007.

117 Ver: https://www.aue.gob.es/

118 Correspondientes a 320 Agendas Urbanas de entidades locales (comprendiendo una población de 23.330.248 habitantes) y 56 Agendas de Áreas Funcionales (con una población de 5.285.372 habitantes). Además, doce Diputaciones Provinciales han elaborado Agendas, con distintos enfoques: provincial, área funcional, o dando apoyo a algunos municipios.

119 Como las de peatonalización del casco en Pontevedra, las “supermanzanas” de Barcelona, las Zonas de Bajas Emisiones, Madrid Central/Madrid 360, etc.

120 Con ejemplos como el Anillo Verde de Vitoria, el Parque Agrario del Baix Llobregat, o incluso Madrid Rio —con su polémico soterramiento de la M-30—.

121 Es indudable que se han detenido los procesos planificados o consentidos de destrucción a gran escala como los que tuvieron lugar en los años 50-70, que hoy serían socialmente inaceptables. España cuenta con 15 ciudades históricas declaradas Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, y algunas, como Santiago de Compostela o Vitoria, han recibido premios internaciones por sus políticas de conservación. Sin embargo, autores como Álvarez Mora (2024) han analizado mediante un exhaustivo trabajo de campo la liquidación más silenciosa del patrimonio residencial tradicional en los centros históricos, mediante ciclos de ruina-demolición-sustitución que, en muchos casos, han afectado en torno al 50% de las edificaciones, frente al porcentaje mucho menor de los edificios rehabilitados o bien conservados.

122 En la actualidad apenas sobreviven espacios populares o de rentas bajas en la mayoría de los centros históricos, por ejemplo, en los cascos de Sevilla y Valencia. En otras ciudades quedan algunos espacios “irreductibles” donde coexisten procesos de saneamiento/gentrificación con la degradación física y la cronificación de la pobreza (quizá como estrategia para inducir su transformación y renovación: Álvarez Mora, 2024): Lavapiés, en Madrid; el Raval y parte del barrio Gòtic, en Barcelona; San Francisco, en Bilbao; El Gancho, en Zaragoza; Trinidad-Perchel, en Málaga.

123 Según el Banco de España (2024), entre 2013 y 2023 las compras de extranjeros supusieron el 20%, llegando incluso al 50% en provincias como Alicante.

124 La *Golden Visa* se puso en marcha en 2013 para atraer inversión extrajera a España. Consistía en la concesión de permisos de residencia a extranjeros vinculados a inversiones inmobiliarias de más de 500.000 euros. Finalmente fue suprimida en abril de 2025 por su interferencia con el mercado inmobiliario nacional.

125 La mayoría de estos procesos resultan complicados de regular con las ordenanzas municipales convencionales, tanto por el volumen y la naturaleza global de las inversiones que los impulsan, como por su rapidez y su carácter difuso.

126 Según datos de 2019, en España había 549 viviendas por cada 1000 habitantes, muy por encima de Bélgica o Suecia, con 484, Holanda con 451, o Irlanda con 411. Además, casi un tercio de ellas (el 28,27%) serían secundarias o vacías (frente al 3,57% del Reino Unido, el 6,97% de Holanda, o el 8,98% de Alemania), sin apenas vivienda pública en alquiler (Arrondo & Rodríguez, 2020). Las viviendas principales en 1975 eran 9,3 millones. Según el Censo, han pasado a ser 18,5 millones en 2021, con otros 8 millones de viviendas secundarias y vacías.

127 Tras el parón de la construcción posterior al estallido de la burbuja, los volúmenes de producción anual de vivienda

fueron inferiores a las 50.000 unidades/año, y solo se ha subido al entorno de las 90.000 en 2022 y 2023, mientras que ha continuado la formación de nuevos hogares (con una creación neta acumulada de 545.000 en 2022 y en 2023) y un saldo migratorio acumulado de 1,5 millones de residentes en los años 2022 y 2023. Aunque existía un importante contingente de vivienda vacía, solo una parte del mismo se ha reabsorbido (permaneciendo el resto en desuso, por encontrarse en localizaciones no demandadas), generándose un déficit acumulado que el Banco de España estima en 2024 en unas 365.000 viviendas, a las que habría que sumar un déficit adicional de otras 120.000 viviendas considerando la demanda de vivienda en propiedad de no residentes en el período 2022-2023 (Banco de España, 2024). Este déficit actual entre producción de viviendas nuevas y formación neta de hogares contrasta con los patrones históricos observados entre 1980 y 2010, período en que la producción acumulada de viviendas fue muy superior (nada menos que en unos 3 millones de unidades) al número nuevos hogares (por el alto peso de la viviendas secundarias y vacías), con un promedio anual de exceso en torno a las 125.000 viviendas (Banco de España, 2024).

128 La producción de viviendas protegidas (que llegó a superar las 240.000 unidades en 1965, suponiendo casi el 90% del total) permanece estancada por debajo de las 5.000 unidades anuales desde el año 2017 (siendo menos del 10% del total durante la última década). El declive ha sido progresivo. Hasta 1988, la producción de vivienda protegida suponía aún el 50% sobre el total. A partir de entonces se desplomó por el incremento del volumen de vivienda libre durante el *boom* inmobiliario de finales de los años 80. No obstante, el volumen anual se mantuvo por encima de las 50.000 viviendas protegidas hasta 2012, cuando bajó súbitamente a las 17.000, continuando su descenso hasta la actualidad.

129 En España, el parque de viviendas sociales —destinadas al alquiler para personas con rentas bajas— apenas da cobertura al 1,72% de los hogares, con un volumen total de unas 318.000 viviendas (197.000 titularidad de las Comunidades Autónomas y 121.000 de los Ayuntamientos) sobre 18,5 millones de hogares (MIVAU, 2025). Si se añaden todas las viviendas en alquiler social, más allá de las de titularidad pública, se alcanzaría el 3,3%, porcentaje que continúa siendo bastante inferior a la media europea del 8% y que queda muy alejado del 29% de Países Bajos, el 24% de Austria, el 20% de Dinamarca o el 17% de Francia (MIVAU, 2025).

130 Muchas de las recetas que se están planteando actualmente ya aparecían en 1977 en los Pactos de la Moncloa. Véase la nota 13.

131 La calificación permanente fue anulada por el Tribunal Constitucional, por invadir competencias autonómicas. Véase la nota 104 sobre su volumen.

132 Trece años después de su creación, lo que se pensó como un puente temporal se ha convertido en una carga estructural. El banco malo se ha convertido más en un contenedor de pérdidas que en un instrumento para recuperar el dinero invertido por el Estado en el rescate del sector financiero. De hecho, la decisión del Gobierno a principios de 2026 de transferir gratuitamente más de 40.000 viviendas y 2.400 parcelas de la SAREB (valorados en unos 5.900 millones de euros) a la empresa que gestiona el parque público de vivienda (SEPES, ahora Casa 47) supone la renuncia definitiva a su objetivo original y el reconocimiento de un fracaso: el mercado no pudo absorber esos activos, y la sociedad termina pagándolos dos veces, primero al rescatar bancos, y luego al rehabilitar sus despojos. “Por mucho que, desde el punto de vista social, sea plausible utilizar los medios disponibles por el Estado para su política de vivienda, conviene no hacerse trampas en el solitario y ser conscientes de que el giro social de la SAREB se hace a costa de renunciar a recuperar el dinero. En el fondo, la SAREB se ha convertido en un símbolo de cómo España gestiona las consecuencias de sus crisis. No hay ingeniería financiera capaz de esconder los resultados de una mala política económica porque las pérdidas, tarde o temprano, se materializan” (Editorial de *El País*, 4 de diciembre de 2025).

133 El borrador del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 alcanza una inversión histórica de 7.000 millones de euros, con reparto del 60% a cargo del Estado (4.200 millones) y un 40% de las Comunidades Autónomas (2.800 millones), centrado en aumentar el parque público (40%), rehabilitar (30%) y ayudas directas a jóvenes y zonas tensionadas (30%), con novedades como la calificación permanente de las viviendas protegidas y ayudas a la edificación industrializada, buscando consolidar la vivienda como derecho y alcanzar los estándares europeos.

134 Ver: *El Confidencial*, 30 de enero de 2025 (https://www.elconfidencial.com/inmobiliario/residencial/2025-01-30/30-medidas-plan-vivienda-pp_4054232/).

135 El caso paradigmático es el de la Ley 7/2021 de Andalucía (LISTA), que, dando la vuelta a las intenciones de la Ley estatal de 2007, convierte las dos situaciones estatales del suelo (urbanizado y rural) en las dos únicas clases (urbano y rústico). Aunque teóricamente con ello se elimina la tradicional clase del urbanizable, en realidad, esta viene a corresponderse —como en un regreso a la liberalización de la ley estatal de 1998— con el suelo rústico común no protegido, ya que sobre ella se permiten actuaciones de urbanización. Esta misma idea se contempla en borrador de la nueva ley de suelo de la Comunidad de Madrid (LIDER) anticipado a finales de 2025. Completando el *déjà vu*, pero en orden inverso, en otoño de 2025, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) lanzó una consulta sobre la transformación urbanística del suelo para vivienda en España (https://www.cnmc.es/consultas-publicas/promocion-de-competencia/consulta-publica-sobre-transformacion-urbanistica-de).

136 Por ejemplo, en la redacción del nuevo Plan Estratégico de Madrid, el representante de la asociación de promotores madrileños ASPRIMA expresaba que, como Madrid no tiene más suelo que no esté protegido, “ya no puede crecer a lo ancho, y tiene que crecer a lo alto”, para lo cual proponía como solución la densificación de la ciudad consolidada.

137 Véase la nota 109.

138 En 2024, la población nacida en el extranjero alcanza los 9,1 millones (aunque buena parte de ellos están

nacionalizados, pues la población de nacionalidad no española es de 6,7 millones). Los flujos migratorios se vienen produciendo sobre todo desde mediados de los años 90, compensando el estancamiento demográfico de la población de origen español.

139 El PIB nominal per cápita ha pasado de unos 1.000 euros en 1975 a 32.630 euros en 2024.

140 Precarización (empleo temporal, alta rotación, incertidumbre) segmentación (afectando especialmente a jóvenes e inmigrantes), depauperización de la clase trabajadora ("*working poor*"), erosión de las clases medias, etc.

141 El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2020-2030 ha propuesto un cambio profundo de modelo energético, planteando pasar de una potencia instalada en 2015 de 22.925 MW en energía eólica a 50.333 MW en 2030; y, en solar fotovoltaica, de 4.854 a 39.181 MW, con lo que el peso respectivo de ambas en la potencia eléctrica instalada total pasaría de cubrir el 25,9% al 55% en el escenario objetivo.

142 Véase el apartado 5.2.

143 Son frecuentes los casos en que los informes preceptivos se limitan a ser un mero formalismo que justifica cualquier cosa sobre el papel. En otras ocasiones, las propias administraciones han hecho dejación de sus funciones de control y disciplina (El Algarrobico en Almería) o incluso han retorcido la normativa para permitir determinadas actuaciones (caso de la Isla de Valdecañas, en Extremadura). Afortunadamente, muchas de las medidas que se han puesto en marcha son consecuencia de normativas europeas (de obligado cumplimiento), ya que, de otra manera, hubiesen sido complicadas de implementar en España. Un ejemplo son los Planes de Movilidad Sostenible y las Zonas de Bajas Emisiones en las ciudades.

144 Las cifras hablan por sí solas: en otoño de 2024, la DANA dejó 224 muertos en la Comunidad Valenciana; en verano de 2025, se quemaron en España 393.000 hectáreas.

145 Por ejemplo, según los datos de la propia Junta de Andalucía incluidos en la introducción del Decreto-Ley 3/2019, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el año 2019, de un total de unas 500.000 edificaciones existentes en suelo no urbanizable en dicha región, nada menos que alrededor de 300.000 eran irregulares. A pesar de ello, la nueva Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), propone en la práctica una amnistía generalizada, que puede tener un peligroso efecto llamada a la implantación de nuevos asentamientos.

146 Tras este debate sobre la flexibilización y la necesidad de desdoblamiento de los planes en dos instrumentos (uno estratégico y otro ejecutivo), en realidad suele esconderse una simple vuelta de tuerca más a la liberalización de la ciudad para la máquina inmobiliaria (redensificaciones, reclasificaciones, delimitación a medida del suelo a urbanizar, etc.) Véanse los ejemplos de la LISTA andaluza, LIDER madrileña, etc. (Nota 135).

147 Siete días antes del fallecimiento de Franco, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife había aprobado un Plano de Volúmenes que consistía en una memoria de apenas dos folios y un simple plano, y que tenía como objetivo legalizar las reiteradas infracciones urbanísticas que se venían produciendo respecto al Plan General de 1957. El primer Ayuntamiento democrático, de la UCD, pretendió detener estos procesos especulativos y recuperar el centro histórico bajo el lema "Santa Cruz para vivir", omenzando la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior, aprobado en 1982, que obtuvo un accésit en los Premios Nacionales de Urbanismo. Posteriormente, la ordenación y protección del centro histórico se completaría con el Plan General de 1991.

148 El barrio de Mendillorri también ejemplifica las descalificaciones. Cuando se construyó solo tenían que pasar cinco años para poder descalificar las viviendas, por lo que pisos adquiridos inicialmente por importes de entre 5 y 10 millones de pesetas (entre 30.000 y 60.000 euros) se vendieron tan solo cinco años después —al inicio de la burbuja— hasta por 28 millones (169.000 euros). En el año 2000, Navarra amplió el plazo —con carácter retroactivo— a doce años, y a veinte en 2003, pero entre 2005 y 2007 —en el momento álgido de la burbuja— las viviendas descalificadas en Mendillorri llegaron a venderse hasta por 40 millones de pesetas (241.000 euros). El resultado es que, a fecha de hoy, la mayor parte de las más de 3.000 viviendas protegidas iniciales han sido vendidas a precios de mercado. Ver: *Noticias de Navarra*, 17 de octubre de 2021.

149 Véase el apartado 5.1.

150 Costa Ballena es un proyecto que surgió por iniciativa de la Junta de Andalucía en 1985, dentro del "Plan Turístico del Litoral del Área Bahía de Cádiz-Río Guadalquivir" con el objeto de levantar un complejo turístico de alta calidad en la zona denominada "La Ballena", en terrenos vírgenes en primera línea de playa a caballo entre los municipios de Rota y Chipiona. Con una superficie de 400 ha, hoy alberga unas 5.200 viviendas, 5 hoteles y un campo de golf de 18 hoyos. En su desarrollo urbanístico participaron la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) y la sociedad CATSA (de la familia Borbón Orleans), propietarios mayoritarios del suelo.

151 Se trata de dos planes parciales tipo *resort* con vivienda de segunda residencia, hotel de lujo y campo de golf, desarrollados por la empresa Polaris World en el municipio de Torre Pacheco, tras reclasificar como aptos para urbanizar terrenos que figuraban como rústicos en las Normas Subsidiarias de 1985. Este procedimiento de las grandes reclasificaciones masivas fue utilizado en otras cuatro ocasiones en Torre Pacheco: dos planes parciales más de Polaris ("La Torre Golf I Resort" y "La Torre II Los Saurines") y otros dos de distintas empresas ("Santa Rosalía" y "Los Cachimanes"), convirtiéndolo en simple herramienta en manos de las administraciones públicas para dar salida a las propuestas de reclasificación de suelo de la iniciativa privada. Para colmo, tras el estallido de la burbuja, la empresa terminó quebrando, sus activos tóxicos tuvieron que ser asumidos por una sociedad formada por varias entidades financieras, y el alcalde,

dos concejales y el arquitecto municipal fueron procesados por corrupción.

152 Este macroproyecto pretendía convertirse en el tercer destino mundial de casinos, después de Las Vegas y Macao, con una estimación de 25 millones de visitantes para 2020. En una extensión de más de 2.000 ha, se preveía la construcción de 32 casinos, 70 hoteles, 6 grandes parques temáticos y 12 pequeños, varios museos, campos de golf, centros comerciales y un hipódromo. Se barajaba una inversión de 17.000 millones de euros del consorcio International Leisure Development.

153 Este proyecto ocupaba 683 ha, cercanas a la estación del AVE y al nuevo aeropuerto de Ciudad Real, e incluía la construcción de un Casino Caesars' Palace, tres campos de golf, varios hoteles de 4 y 5 estrellas, un centro de convenciones, un teatro con aforo para 3.000 espectadores, un gran balneario y área de spa, y una urbanización residencial con unas 9.000 viviendas. Estaba impulsado por la actual Caesars Entertainment Corporation.

154 Ligado a la polémica construcción del aeropuerto de Castellón como polo inductor del desarrollo turístico en la zona (junto con Marina d'Or), se trata de un macroproyecto para 7.000 viviendas con un campo de golf de 27 hoyos sobre 2.500 ha en una franja costera de unos 2 km. Desde su puesta en marcha hacia el año 2000, todo el proceso de desarrollo por gestión indirecta mediante agente urbanizador ha pasado por numerosas vicisitudes, incluyendo la quiebra de la empresa adjudicataria por entrada en concurso de acreedores tras la depreciación de los terrenos con la crisis, irregularidades (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana anulando el acto que otorgaba la condición de agente urbanizador), problemas de impacto ambiental, aparición de restos arqueológicos, etc.

155 Puerto Venecia es el centro comercial más grande de España y uno de los más grandes de Europa, con una superficie de parcela de más de 600.000 m² y unos 206.000 m² de superficie comercial (con marcas de moda como El Corte Inglés, Primark, Nike Store, H&M, Zara, Desigual, etc.; tiendas de hogar: IKEA, Conforama, Maisons du Monde, Leroy Merlin; deportes: Decathlon, Decimas; tecnología y cultura: Media Markt, Apple Store, Xiaomi, FNAC), y locales de ocio (CINESA Puerto Venecia, con 10 salas y 2.047 butacas) y restauración. Cuenta con más 10.000 plazas de aparcamiento.

156 En mayo de 2015 se celebraron las elecciones municipales y autonómicas, en las que Ahora Madrid obtuvo un 31,85% de los votos, siendo elegida alcaldesa Manuela Carmena. En las elecciones de 2019, a pesar de volver a ser la candidata más votada, fue investido alcalde José Luis Rodríguez Almeida, en virtud de un pacto entre el Partido Popular, Ciudadanos y Vox. Una de las propuestas de Carmena fue la Zona de Bajas Emisiones del Distrito Centro, conocida como "Madrid Central". Con la llegada de Rodríguez Almeida en 2019, y siguiendo lo anunciado en la campaña electoral, se implantó una moratoria y se planteó su desmantelamiento. Tras un complejo culebrón judicial, en 2021 se terminaron aprobando las nuevas áreas "Madrid ZBE" (Zona de Bajas Emisiones) y las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDEP) "Distrito Centro" y "Plaza Elíptica", dentro de la estrategia conocida como Madrid 360. A pesar del ruido político, finalmente tanto el perímetro de la zona central como las restricciones de circulación de vehículos son muy similares.

157 Se estima que el coste de las obras fue de 3.688 millones de euros para el soterramiento y de otros 410 millones para el parque, generando una importante deuda al Ayuntamiento.

158 El Programa Interiors d'Illa de L'Eixample barcelonés se inició en 1987, abriendo las manzanas y dotándolas de espacios públicos y zonas ajardinadas, con el objetivo de que cada vecino tuviera una zona verde a menos de 200 m. Desde entonces, se han recuperado 45 patios de manzana, algunos de los cuales se han complementado con la construcción de equipamientos de distrito (centro cultural, social, etc.).

159 La aplicación del modelo de "supermanzanas" ideado por Salvador Rueda en la trama del ensanche de Cerdà permite generar nuevos ejes verdes y plazas en los cruces mediante la reorganización de la movilidad general, suprimiendo el paso de vehículos en determinados ejes e intersecciones. Los ejes verdes son calles pacificadas, con lugares de estancia y más zonas verdes, que permiten desplazarse por ellos en medios no motorizados con mayor comodidad, confort y seguridad. En los cruces de estos ejes verdes, y gracias a los característicos chaflanes barceloneses, se crean también nuevas plazas de unos 2.000 m² de superficie liberada para el peatón. En total, en el ensanche se han planteado 21 ejes verdes, que supondrán 33 km de recorrido y 21 nuevas plazas; con lo que, en total, ganará 33,4 ha de espacios peatonalizados.

Línea del tiempo

1975-1986 *CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO* *Elecciones y gobiernos*	*Año*	*Legislatura*	*PV*	*LS*	*URBANISMO-VIVIENDA* *LS. Legislación del suelo / PV. Política de vivienda*
- Muerte de Franco - Juan Carlos I, rey de España **- Primer Gob. Monarquía: C. Arias Navarro, Presid.**	1975				**- L 19/75 sobre Régimen del Suelo**
- Segundo Gobierno Monarquía. A. Suárez, Presid. - Referéndum para la Reforma Política	1976				**- RD 1346/1976 TRL Régimen Suelo y Orden. Urbana** - Plan General Metropolitano Ordenación Urbana Barcelona **- RD 2960/1976 TR Legislación VPO**
- L 1/1977 para la Reforma Política - RDL 12/1977 Legalización partidos políticos y sindicatos	1977				- Delegación Competencias en Comisiones Provinciales - Creación Min. de Obras Públicas y Urbanismo MOPU
- Primeras elecciones generales 15/06: victoria UCD - Ley 46/1977 de Amnistía - Pactos de La Moncloa	1977	13/07			
- Referéndum Constitucional y Aprobación de la Constitución - Organización territorial del Estado por autonomías	1978	LC	*Programas VPO*		- Reglamentos Planeamiento (RD 2159/78), Disciplina (RD 2187/78) y Gestión (RD 3288/78) - Traspaso de competencias urbanísticas a Cataluña **- RDL 31/78 VPO** - Creación de los Premios Nacionales de Urbanismo
- Elecciones gen. 01/03: A. Suárez (UCD), Presidente - Elecciones municipales: recuperación democracia local - Primeros Estatutos autonómicos (P. Vasco y Cataluña)	1979	23/03		**LS 1975**	- Creación Centro de Estudios de Ordenación Territorial y Medio Ambiente (CEOTMA) - Primer Congreso Nacional de Ordenación Territorial - PAI. Programas Actuación Inmediata. Madrid. COPLACO - Inicio Programa Remodelación Barrios Madrid. 1979-89
- Inicio de las funciones del Tribunal Constitucional - L 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores	1980	I			- Traspaso de competencias urbanísticas al País Vasco - Competencias planeam. general a municipios del Área Metropolitana Madrid
- Dimisión de A. Suárez	1981				
- Golpe de Estado 23F fallido. L. Calvo-Sotelo (UCD), Presidente - Estatutos de Galicia y Andalucía - L 30/1981 de Divorcio		23/02			**- RD 2455/1980, Plan Trienal de vivienda 1981-1983**
- Elecciones gen. 28/10: F. González (PSOE), - Estatutos de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Navarra, Murcia, La Rioja y Valencia - Inicio reconversión industrial y naval	1982	18/11	**PV 81-83**		- RD 2555/1982, Áreas de Rehabilitación Integrada
Estatutos Baleares, Castilla y León, Extremadura y Madrid *- Creación de Internet*	1983				- RD 2329/1983, Áreas de Rehabilitación Integrada
- Reforma del Estatuto de los Trabajadores - Acuerdo Económico y Social entre gobierno y sindicatos	1984	II	**PV 84-87**		**- RD 3280/1983, Plan Trienal vivienda 1984-1987** - Plan General de Carreteras de la RIGE 1984-1995
- LO 9/1985 Despenalización del aborto - Huelga General contra la reforma laboral 20/06/85	1985				- L 16/1985 del Patrimonio Histórico - RDL 2/1985 Medidas Política Económica (Decreto Boyer) - L 11/1985 adaptación LS a Galicia (primera autonómica)
- España ingresa Comunidad Económica Europea (CEE) **- Referéndum sobre entrada España en la OTAN**	1986				- RDL 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental

1986-2004 *CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO* ***Elecciones y gobiernos***	*Año*	*Legis-latura*	*PV*	*LS*	*URBANISMO-VIVIENDA* *LS. Legislación del suelo / PV. Política de vivienda*
- Elecciones gen. 22/06: F. González (PSOE), Presid.	1986	15/07	84-87	LS 1975	- Plan de Autovías
- Atentados ETA Hipercor Barcel. y casa cuartel Zaragoza	1987				
	1988	III	88		**- RD 1494/1987, ayudas vivienda**
- Caída del Muro de Berlín	1989		89		**- RD 224/1989, ayudas vivienda**
- Elecciones gen. 29/10: F. González (PSOE), Presid.	1989	21/11			
- Reunificación de Alemania	1990				- Plan Transporte Grandes Ciudades 1990-93 (Plan Felipe)
- 1990-1991 Desintegración URSS. Fin de la Guerra Fría				LS 1990	**- L 8/1990 Suelo y Ordenación Urbana**
	1991				
- Firma del Tratado de Maastricht	1992	IV	PV 92-95		**- RD 1932/1991 Plan Vivienda 1992-1995**
- Juegos Olímpicos Barcelona. Expo. Universal Sevilla					**- RDL 1/1992 TRL Suelo y Ordenación Urbana**
- Madrid, capital europea cultura. Inauguración Reina Sofía y Thyssen					
- Inaugurado el AVE Madrid-Sevilla					
	1993				- Comisión de Expertos del Suelo del MOPTMA
- Elecciones gen. 06/06: F. González (PSOE), Presid.	1993	29/06			- PDI Plan Director Infraestructuras MOPTMA 1993-2007
					- RD 726/1993 Incorporación programa ARI a PV 1992-95
- Apertura de la red de telefonía móvil a operadores	1994	V			
- Javier Solana Secretario General de la OTAN	1995				- 1ª de 11 Convocatorias Premios Internac. Buenas Prácticas (UNHabitat)
- Elecciones gen. 03/03: J.Mª Aznar (PP), Presidente	1996	27/03	PV 96-99		**- RD 2190/1995 Plan Vivienda 1996-1999**
					- Conferencia Habitat III (Estambul)
- Privatización sector público. Programa Modernización Sector Público Empresarial del Estado					- Informe sobre el Suelo de Tribunal Libre Competencia
					- RDL 5/1996 Medidas liberalizadoras suelo y Coleg. Prof.
- ETA secuestra y asesina a Miguel Ángel Blanco Espíritu de Ermua	1997				- Sentencia TC 61/1997. Nulidad LS 1992
					- L 7/1997 Medidas liberalizadoras suelo y Colegios Prof.
		VI			- Inauguración del Museo Guggenheim de Bilbao
- España cumple los requisitos de Maastricht	1998			LS 1998	**- L 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones**
					- Inauguración Ciudad Artes y Ciencias Valencia
			PV 98-01		**- RD 1186/1998 Plan Vivienda 1998-2001**
- España ingresa en la estructura militar de la OTAN	1999				
- Entrada en vigor Euro	2000				- RDL 4/2000 Liberalización Sector Inmobiliario y Transp.
- Elecciones gen. 12/03: J.Mª Aznar (PP), Presidente	2000	05/04			
- Atentado islamista 11S Torres Gemelas NY	2001				- L 6/2001 de Impacto Ambiental
					- Sentencia TC 164/2001. Nulidad parcial L 6/1998
- Fin de la peseta	2002		PV 02-05		**- RD 1/2002 Plan Vivienda 2022-2005**
- Invasión de Irak	2003	VII			- L 10/2003 Liberalización Sector Inmobiliario y Transp.
- Se completa la secuencia del genoma humano					
- Nace Facebook, primera red social	2004				
- Atentados terroristas del 11-M en Madrid					

2004-2016 *CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO* ***Elecciones y gobiernos***	*Año*	*Legislatura*	*PV*	*LS*	*URBANISMO-VIVIENDA* *LS. Legislación del suelo / PV. Política de vivienda*
- Elecciones generales 14/03: J.L. Rodríguez Zapatero (PSOE), Presd.	2004	02/04	02-05	LS 1998	- Creación del Ministerio de Vivienda - Fórum Universal de las Culturas de Barcelona
- España aprueba Constitución Europea en referéndum - L 13/2005. Legalizado el matrimonio homosexual	2005		PV 05-08		**- RD 801/2005 Plan Vivienda 2005-2008** - PEIT Plan Estratégico Infraest. Transporte 2005-2020
	2006				- L 9/2006 Evaluación Ambiental de Planes y Programas
- Creación de Airbnb	2007	VIII		LS 2007	**- L 8/2007 de Suelo** - L 18/2007 Derecho viv. Cataluña (primera L auton. viv.) *- Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*
- Quiebra Lehman Brothers. *2008-2014: Crisis económica mundial*	2008				- Inaugurado el AVE Madrid-Barcelona - Pinchazo Burbuja Inmobiliaria
- Elecciones generales 09/03: J.L. Rodríguez Zapatero (PSOE), Presidente - Crisis económica, bursátil e inmob.. IBEX 35 -39,43%.	2008	01/04			- Exposición internacional del Agua en Zaragoza - Plan E **- RDL 2/2008 TR de la Ley de Suelo**
	2009		PV 09-12		**- RD 2066/2008 Plan Vivienda 2009-2012**
- España campeona del mundo de fútbol en Sudáfrica	2010				*- Declaración de Toledo* - Inaugurado el AVE Madrid-Valencia - Supresión Ministerio Vivienda (integración en Fomento)
- El Movimiento 15-M organiza protestas populares - Reforma constitucional para limitar déficit público. Recapitalización banca - ETA anuncia «el cese definitivo de su actividad armada» - Crece desempleo, se agudiza crisis, prima riesgo 499 pb	2011	IX			- L 2/2011 de Economía Sostenible
- Elecciones gen. 20/11: M. Rajoy (PP), Presidente	2011	13/12			
- Prima de riesgo supera los 600 pb; desempleo, el 25% - Rescate del FMI y de la UE al sistema bancario español. Nueva reforma laboral	2012				- LO 2/2012 Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera - RDL 20/2012, estabilidad presupuestaria y fomento competitividad. Fin deducciones fiscales adquisición vivienda y supresión subsidiación préstamos VPO
- Sentencia TJUE 14/03. Cláusulas hipotecarias abusivas	2013				- L 4/2013 flexibilización y fomento mercado alquiler **- RD 233/2013 Plan Vivienda 2013-2016**
		X	PV 13-16	L RRR	**- L 8/2013 de rehab., regeneración y renovación** - L 14/2013 emprendedores e internac. (Golden Visa) - L 21/2013 de Evaluación Ambiental
- Abdicación Juan Carlos I. Felipe V, Rey.	2014				- Sentencia TC 141/2014. RDL 2/08
- Elecciones municipales. "Ayuntamientos del cambio"	2015				- PITVI Plan Infraestructuras, Transporte y Viv. 2012-2024 *- Agenda de Desarrollo Urbano Sostenible. Agenda 2030* - L 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras **- RDL 7/2015, TRL Suelo y Rehabilitación Urbana**
- Elecciones gen. 20/12: Ruptura bipartidismo, nuevos partidos emergentes: Podemos y Ciudadanos. Fragmentación Congreso impide la investidura	2016	13/01 XI		LS 2015	

2016-2025 *CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO* ***Elecciones y gobiernos***	*Año*	*Legis-latura*	*PV*	*LS*	*URBANISMO-VIVIENDA* *LS. Legislación del suelo / PV. Política de vivienda*
- Repetición Elecciones Generales 26/06. Mariano Rajoy (PP) investido Presidente en minoría (con apoyo de Ciudadanos y abstención del PSOE)	2016	19/07	PV 13-16	LS 2015	*- Pacto de Amsterdam y creación de la Agenda Urbana de la Unión Europea* *- 3ª Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano– HABITAT III (Quito)* *Nueva Agenda Urbana de UN-Habitat*
- Referéndum sobre la independencia de Cataluña 1-O. Declaración unilateral independencia. Aplicación art. 155	2017	XII	Pr. 13-16		**- DR 637/2013 Prórroga Plan Vivienda 2013-2016** - Sentencia Tribunal Constitucional 143/2017, 14/12. Nulidad parcial LRRR
- 8M. Huelga General e Internacional Feminista - Disolución de la banda terrorista ETA	2018		PV 18-21		**- RD 106/2018 Plan Vivienda 2018-2021**
- Moción de censura 31/05-01/06. P. Sánchez (PSOE) investido Presidente		01/06			
- Elecciones generales 28/04. P. Sanchez no consigue apoyos suficientes investidura y se convocan nuevas elecciones	2019	XIII			- Agenda Urbana Española
- Repetición elecciones generales 10/11. Acuerdo Gobierno Coalición PSOE-Unidas Podemos. P. Sánchez, Presidente	2019	03/12			
- Pandemia COVID. Estado de alarma. Confinamiento *- Recesión mundial* - Juan Carlos I se va de España	2020				- RDL 11/2022 Medidas sociales y económicas COVID-19. Modif. PV 2018-2021 - Consejo Europeo 20/07 aprobación Plan Recuperación Next Generacion UE
- Vacunación COVID	2021	XIV			- Reglamento UE 2021/241 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) - Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) 2021-2027 - Ayudas proyectos piloto de la Agenda Urbana Española **- RD 853/2021, Programas de rehabilitación residencial y vivienda social PRTR**
- Convalidación Congreso RDL 32/2021 Reforma laboral	2022		PV 22-25		**- RD 42/2022 Plan Viv. 2022-2025 y Bono Alquiler**
	2023				**- L 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda**
- Elecciones Generales 23/07. Nuevo Gobierno de coalición PSOE-Sumar con apoyo ERC, Junts, PNV, EH Bildu. P. Sánchez (PSOE), Presidente	2023	17/08			- Recuperación del Ministerio de Vivienda
- Amnistía para los participantes en el procés - Inundaciones de la DANA en el sureste peninsular	2024	XV			- Real Decreto 1312/2024 y Reglamento (UE) 2024/1028 para regular las viviendas turísticas y de temporada
	2025				- Fin Golden Visa (desde 2013)

Nota: Esta línea del tiempo reproduce la que se publicó originalmente en la presentación del número monográfico 224 de la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, disponible en este enlace: https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.0

MATERIALES

Este capítulo propone un recorrido por cinco representaciones cartográficas que examinan las principales dinámicas urbanas en España durante estos últimos cincuenta años y su dimensión territorial.

La población española ha pasado de 35,5 millones en 1975 a 49,1 millones en 2025. Este notable incremento ha supuesto el reforzamiento de las dinámicas de concentración en torno a las grandes áreas urbanas, en detrimento de la España rural interior. Los procesos metropolitanos se han intensificado con el crecimiento demográfico, la integración funcional y la reticulación del territorio mediante infraestructuras viarias de alta capacidad. Como resultado de todo ello, el sistema urbano español incluye hoy seis grandes áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Bilbao), seguidas por 23 áreas urbanas que superan los 250.000 residentes, otras 75 áreas intermedias, 113 áreas pequeñas y 650 centralidades rurales.

En estos fenómenos de integración territorial y difusión de los procesos de urbanización han tenido un gran protagonismo las infraestructuras de transporte y el aumento de la movilidad, que han transformado la realidad territorial del país y solventado nuestro déficit histórico con respecto a Europa: la red viaria de alta capacidad española alcanza ya los 17.659 km y la de AVE es hoy la segunda del mundo, con 3.974 km.

El planeamiento urbanístico resulta un elemento determinante de los procesos de urbanización en tanto en cuanto permite planificar anticipada y racionalmente el desarrollo urbano. Aunque se ha realizado un esfuerzo extraordinario en estas cinco décadas, que ha permitido reducir el número de municipios que hoy carece de planeamiento en España desde el 75% de 1975 al 17% actual, muchos planes vigentes están claramente obsoletos o sobredimensionados, al tiempo que se hace necesario revisar los instrumentos de planificación para solventar sus carencias y adaptarlos a los retos futuros de las ciudades.

En cuanto al sector inmobiliario, desde 1975 hasta el presente se han construido más de 13 millones de viviendas en España, destacando la década de la burbuja (1997-2007) en la que se terminaron casi 7 millones, con el máximo del año 2006, en el que se acabaron 658.510 unidades. A pesar de estos volúmenes, los precios han experimentado varios ciclos alcistas sin que existan mecanismos eficaces que garanticen una vivienda asequible, hasta el punto de haber convertido el acceso a ésta en el principal problema de los españoles en la actualidad.

La intensa urbanización y construcción de viviendas ha supuesto un importante incremento de la ocupación de suelo artificial desde que existen datos (1990), hasta alcanzar 1,29 millones de ha, lo que supone casi duplicar (+95%) el suelo ocupado originalmente, con especial intensidad durante los años de la burbuja inmobiliaria. El resultado es un país más polarizado, con territorios densamente urbanizados y artificializados frente a otros en retroceso demográfico, y un balance final marcado por la expansión neta de la huella artificial.

01

MAPAS

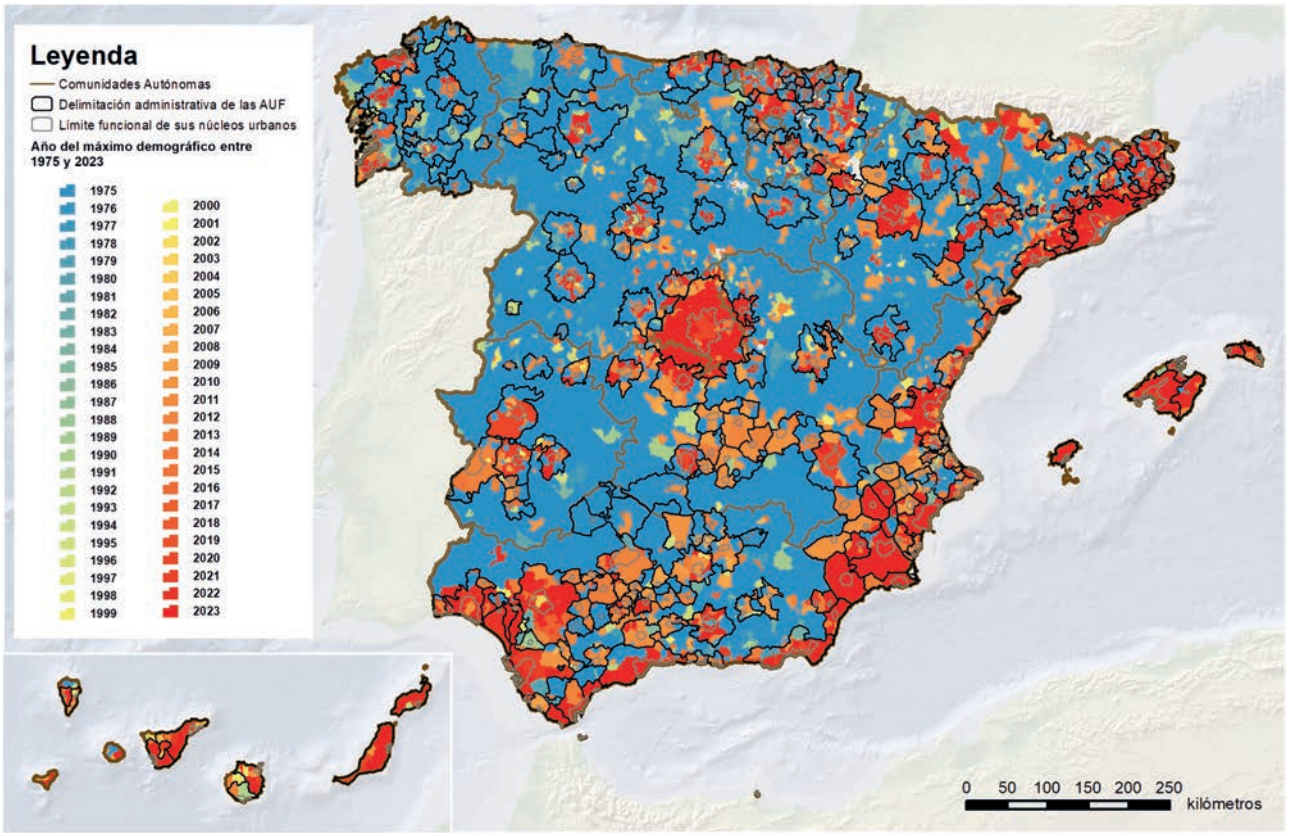
Población y demografía

Infraestructuras y territorio

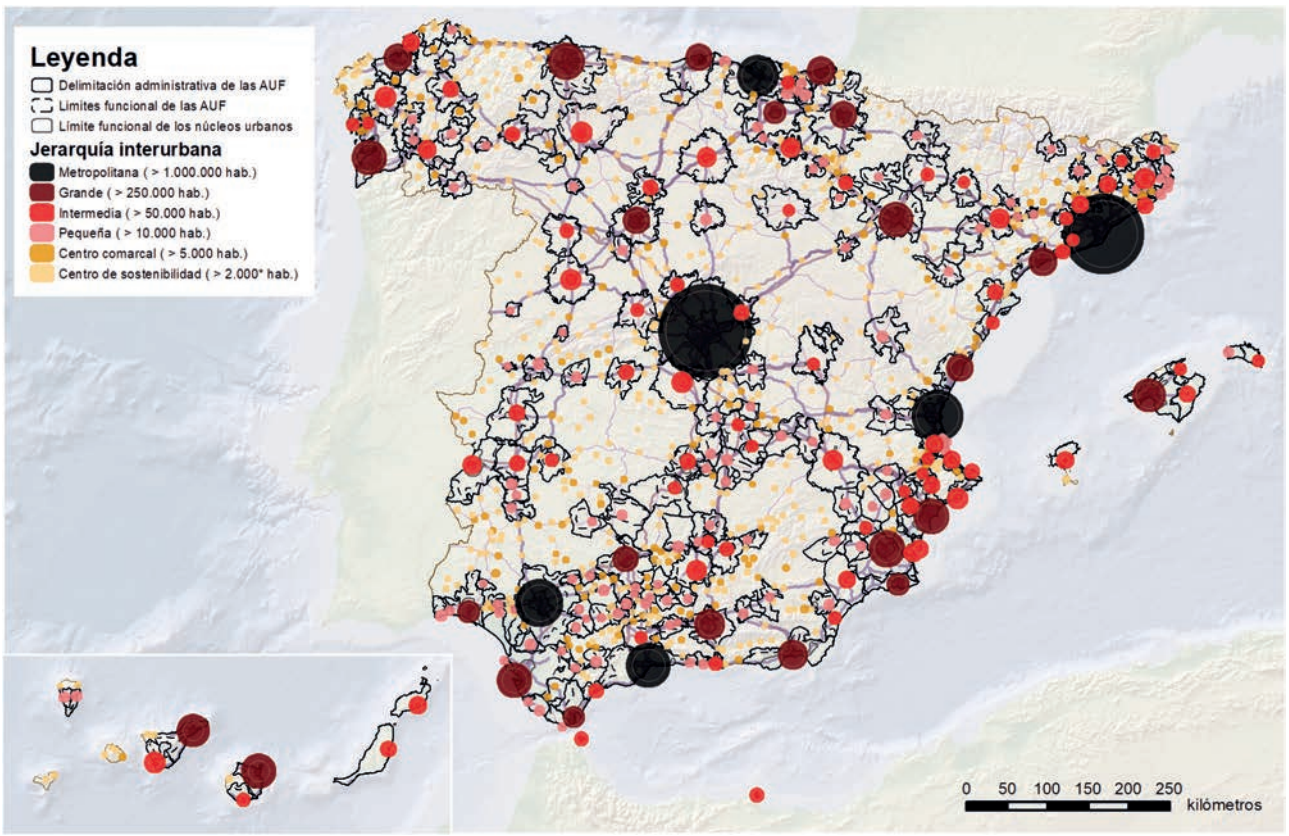
Planeamiento urbanístico

Economía, construcción y vivienda

Ocupación de suelo



1 Año del máximo demográfico alcanzado por cada municipio español entre 1975 y 2023. El crecimiento sostenido es un fenómeno que muy pocos municipios han logrado desde 1975. Casi el 60% de ellos no ha vuelto a alcanzar la cifra de población que tenía entonces. Entre los que sí lo han hecho, la mayoría se concentra en la costa mediterránea, las islas Baleares y Canarias, y en torno a Madrid.



2 Jerarquización del sistema interurbano español en 2023. Incluye seis grandes áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Bilbao), seguidas por 23 áreas urbanas de gran tamaño que superan los 250.000 residentes. También estarían las 75 áreas intermedias, 113 áreas pequeñas y 650 centralidades rurales.

POBLACIÓN Y DEMOGRAFÍA

Procesos de consolidación y difusión de las grandes áreas urbanas

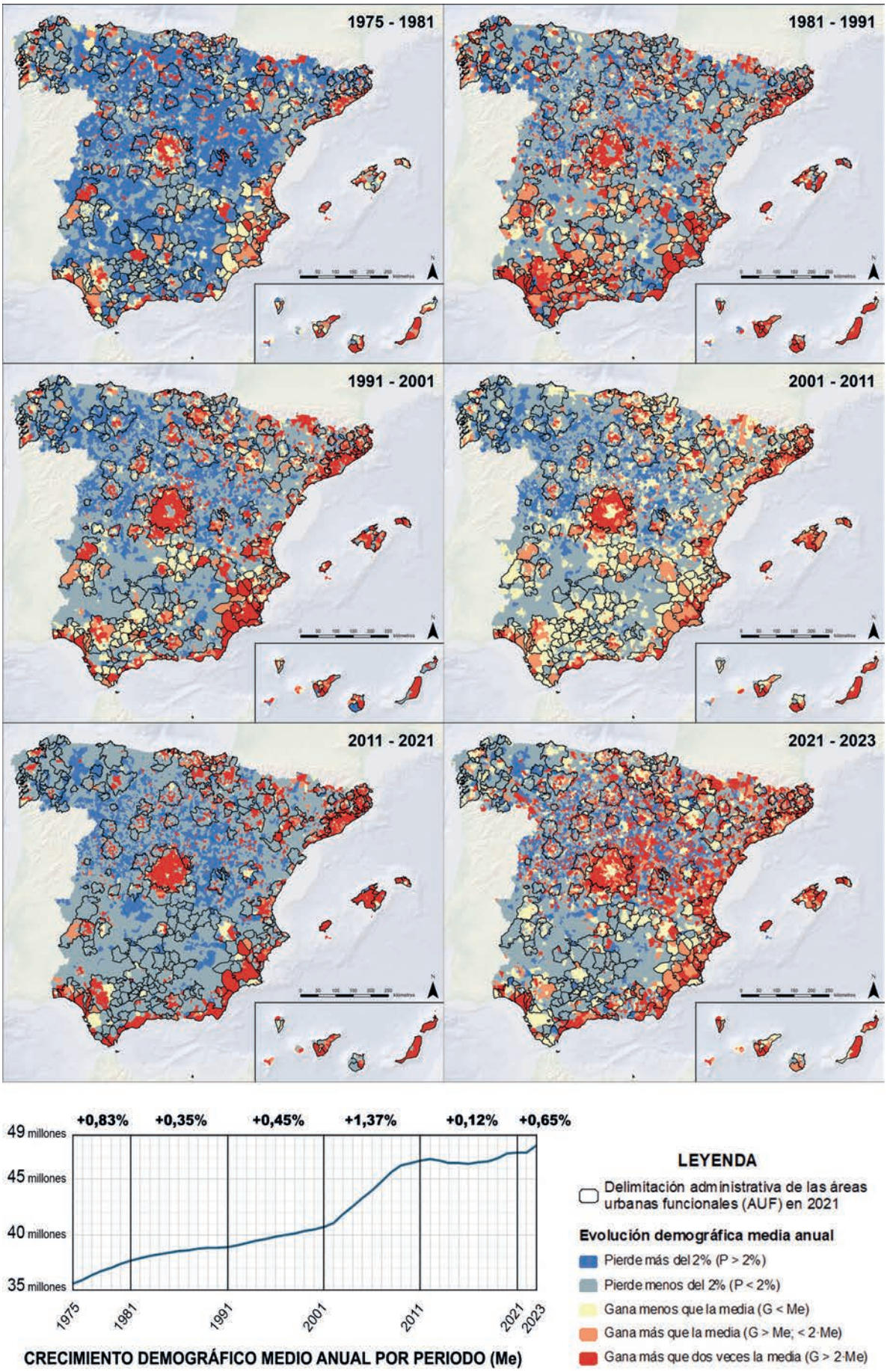
José Manuel Gómez Giménez [a] & Ana Sanz Fernández [b]
Universidad Politécnica de Madrid [a] *& Universidad Rey Juan Carlos* [b]

La democratización de la movilidad y la expansión del transporte han generado fenómenos de integración territorial y de metropolización, formando paisajes territoriales de creciente complejidad. La accesibilidad al automóvil y a las redes de transporte ha facilitado el desplazamiento diario y la interconexión entre diferentes zonas. Estos procesos han generado o ahondado en desigualdades territoriales y han provocado desafíos en la gobernanza de las grandes áreas metropolitanas, en parte por el desacople entre las escalas de los problemas y las administrativas. Esta integración, que se manifiesta en tres niveles (áreas metropolitanas, áreas urbanas funcionales y mercados locales integrados), ha impulsado simultáneamente procesos de extensión de la urbanización más allá de los límites administrativos y la conformación de centralidades comarcales en el medio rural, que resultan insuficientes para contrarrestar la despoblación.

Desde la década de 1980, estos procesos se han visto fortalecidos por la expansión de infraestructuras, la democratización del acceso al automóvil y el desarrollo de un teletrabajo aún limitado. Asimismo, han intervenido factores socioeconómicos como la concentración de actividades laborales en las grandes urbes, la precariedad y la movilidad laboral, así como la explotación patrimonial de los núcleos urbanos a través de dinámicas de ocio, gentrificación y turistificación. La urbanización en España, aunque iniciada de manera relativamente tardía, experimentó un proceso acelerado desde mediados del siglo XX, concentrando alrededor del 88% del crecimiento demográfico en las áreas urbanas. Desde 1975, se ha observado una pérdida generalizada de población en la mayoría de los municipios, mientras que el crecimiento se ha concentrado en las áreas costeras, en los archipiélagos y en Madrid, fenómeno intensificado por la inmigración. El aumento demográfico ha estado más vinculado con la posición de los municipios dentro de las áreas urbanas y su relación con los fenómenos de integración que con su tamaño absoluto.

El *commuting*, o movilidad pendular residencia-trabajo, ha experimentado un crecimiento significativo, alcanzando al 59% de la población ocupada en 2021, consolidándose como un indicador clave de la integración funcional laboral. Sin embargo, los censos no capturan adecuadamente las centralidades rurales de menor escala y los estudios que emplean *Big Data* tienden a agrupar municipios, lo que complica el análisis detallado. Para abordar esto se ha adoptado el concepto de área urbana funcional, definido como un núcleo con elevada densidad de flujos y su área de influencia, subdividida en núcleo funcional, primera y segunda coronas, área de influencia difusa y bordes del sistema interurbano. A partir de matrices de movilidad residencia-trabajo de 8.131 municipios, se identificaron 217 procesos urbanos funcionales que abarcan 3.335 municipios, permitiendo observar las jerarquías subyacentes.

El anclaje a lo urbano constituye un factor determinante en la evolución demográfica. Entre 1975 y 2023, la proporción de población en municipios funcionales aumentó del 35,5% al 46,6%. Este crecimiento se ha concentrado en las coronas suburbanas, donde la vivienda es más accesible y se perciben condiciones de vida más favorables. Actualmente, el 23% de la población se encuentra en áreas periféricas, mientras que la población en las zonas centrales no presenta una disminución significativa. Este proceso ha intensificado la despoblación rural, que ha pasado del 15,4% al 8,7%.



3 Crecimiento demográfico medio anual por periodos de los municipios en relación con la media española. Evolución de los ritmos demográficos municipales, con la concentración del crecimiento en áreas metropolitanas en contraste con la pérdida estructural del rural (salvo el último periodo, con aparente tendencia al crecimiento en pequeños municipios de la mitad norte peninsular).

El crecimiento demográfico se ha manifestado en fases: expansión posdesarrollista (1975-1981), estancamiento por baja fecundidad y crisis industrial (1981-2001), auge por inmigración y burbuja inmobiliaria (2001-2011), desaceleración (2011-2021) y recuperación pospandemia (2021-2023), nuevamente sustentada en la inmigración. La urbanización se ha expandido desde los núcleos centrales hacia las coronas suburbanas y segundas periferias, reforzando la concentración y expansión urbana en un contexto rural marcado por el envejecimiento y el vaciamiento demográfico.

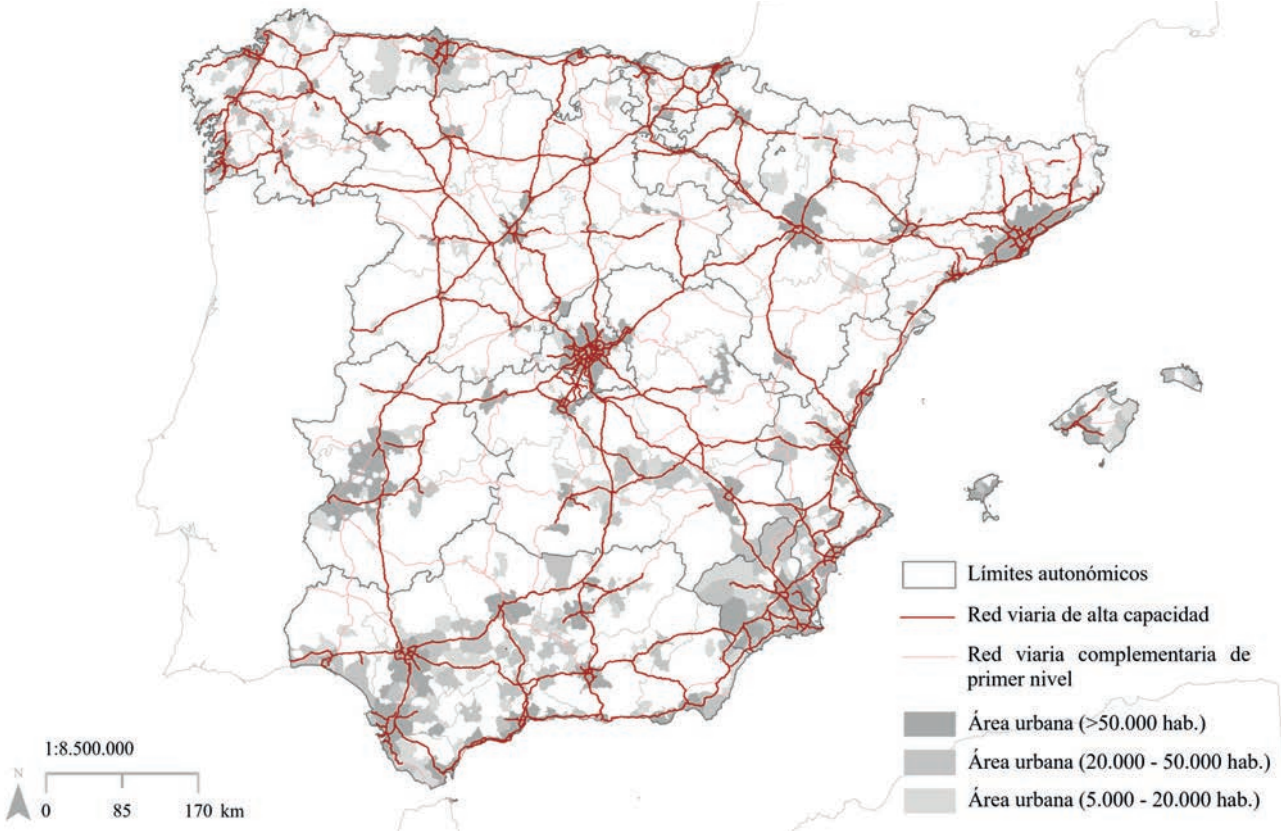
El sistema interurbano español se organiza en una jerarquía que comprende seis áreas metropolitanas, 23 ciudades de gran tamaño, 75 intermedias, 113 pequeñas y unas 650 centralidades rurales. Entre 1975 y 2023, el crecimiento fue significativo en las intermedias (51%), seguidas por las metropolitanas (50%) y las grandes (47%). En contraste, las ciudades pequeñas solo crecieron un 17%. Las áreas metropolitanas y las grandes ciudades han expandido su urbanización hacia las coronas periféricas, disminuyendo la población en los núcleos centrales. Las dinámicas se correlacionan con el tamaño: las mayores establecen tendencias, las intermedias se expandieron entre 1981-1991 y 1999-2012, y las menores están en declive.

Las seis áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Bilbao incrementaron su peso relativo dentro de la población española, pasando del 34,8% al 38,7% entre 1975 y 2023. Madrid y Málaga experimentaron los mayores incrementos relativos, impulsados por el éxodo rural, los flujos interurbanos y la inmigración internacional. Además, más allá de patrones y ritmos diferenciados, condicionados por factores históricos, geográficos y económicos locales, todas ellas han extendido sus procesos de urbanización mucho más allá de sus límites administrativos.

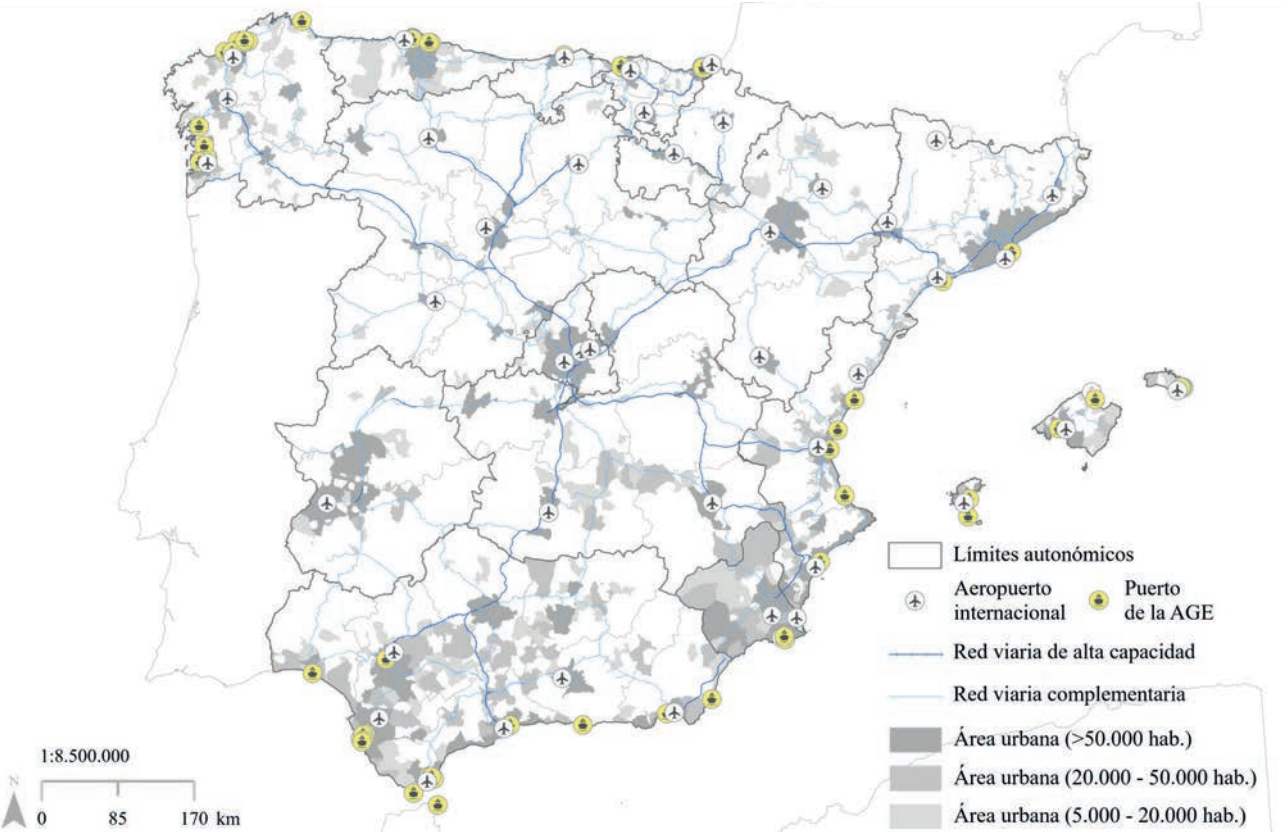
En España, la urbanización extendida se consolidó inicialmente en Madrid y Barcelona, para después generalizarse, aunque de manera desigual, a lo largo del siglo XX, alcanzando su punto máximo en el ciclo expansivo del cambio de milenio. En la actualidad, se observa un impacto significativo en las áreas de influencia de las grandes metrópolis, en los territorios del arco mediterráneo, en los nodos interurbanos y en los territorios insulares dependientes del turismo. Cuatro factores explican estas dinámicas: la fortaleza económica de las áreas urbanas, la congestión del suelo, el envejecimiento de la generación del baby-boom y la reducción del tamaño de los hogares. Paralelamente, las ciudades de menor tamaño se enfrentan a procesos de contracción, a déficits de integración y a penalizaciones económicas. La viabilidad del medio rural depende de la existencia de oportunidades laborales endógenas y de la cercanía a las grandes áreas urbanas, en un marco de limitaciones ambientales y socioeconómicas.

Durante el periodo democrático, la descoordinación entre las competencias administrativas y la escala real de los fenómenos urbanos ha contribuido a la ampliación de las brechas territoriales. Esta situación evidencia la necesidad de una gobernanza integral en las áreas urbanas funcionales. Las políticas deben centrarse en sostenibilidad, vivienda, movilidad y cohesión social, para prevenir la segregación residencial, el aumento del distanciamiento físico entre los diferentes grupos sociales o la reproducción de crecientes afecciones negativas sobre el medio ambiente. Modelos idealizados, como la “ciudad de los 15 minutos”, pueden inspirar, pero tienden a desestimar las grandes escalas territoriales de las redes económicas. Es fundamental promover un reequilibrio territorial que asegure una distribución equitativa de las centralidades, el refuerzo de infraestructuras verdes y la garantía de autonomía y recursos para las entidades locales más aisladas, abordando tanto la fragmentación como la desigualdad territorial existentes.

En este contexto, los procesos urbanos contemporáneos desbordan de forma sistemática los marcos administrativos tradicionales. La integración funcional del territorio ha configurado mercados laborales, residenciales y de servicios que operan a escalas superiores a la municipal, generando tensiones en términos de sostenibilidad, acceso a la vivienda y cohesión social. Afrontar estos retos exige avanzar hacia modelos de gobernanza y planificación territorial capaces de reconocer la escala real de lo urbano y de promover una gestión integrada de las áreas urbanas funcionales.



1 Red de carreteras de alta capacidad y red de primer nivel de España. España es el primer país de la Unión Europea con mayor longitud de la red de autovías y autopistas en kilómetros, con más de 17.000 km.



2 Red de ferrocarril, aeropuertos internacionales y puertos de la administración general del Estado de España. Respecto a la Unión Europea, España tiene la mayor red de alta velocidad (con más de 4.500 km), dos aeropuertos de los diez con mayor número de pasajeros (Adolfo Suárez Madrid-Barajas y Josep Tarradellas Barcelona-El Prat), y tres puertos de los diez con mayor movimiento de contenedores (Valencia, Bahía de Algeciras y Barcelona).

INFRAESTRUCTURAS Y TERRITORIO

Hacia una sociedad más móvil y dependiente de los transportes

Eloy Solís Trapero & Borja Ruiz-Apilánez
Universidad de Castilla-La Mancha

En los últimos cincuenta años la sociedad y el territorio español se ha transformado profundamente. Dos rasgos entrelazados sobresalen de esta mutación. De un lado, la sociedad se ha hecho más móvil, incrementándose los desplazamientos de personas, de bienes, de información y de capitales. Según datos recientes del Observatorio de Transportes y Logística de España, el transporte interior e internacional de viajeros y mercancías ha crecido un 112% y un 132% respectivamente de 2013 a 2023. De otro lado, la sociedad se ha hecho más dependiente de las infraestructuras de los transportes y telecomunicaciones. Según el último informe de Competitividad Global publicado por el Foro Económico Mundial en el año 2020, España ocupa en infraestructuras el séptimo puesto a nivel mundial, posicionándolo como referente para la atracción de inversión internacional.

Desde los años noventa del siglo XX y asociado al impulso y apoyo de la Unión Europea (UE), España ha venido desarrollando un marco estratégico y legislativo orientado a transformar la movilidad hacia un modelo más ecológico, seguro y accesible. Baste aquí señalar los tres hitos más recientes a este respecto: la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 aprobada en 2021, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021 y la Ley de Movilidad Sostenible aprobada en el Congreso de los Diputados en 2025. Estamos ante una hoja de ruta definida en torno a cuatro grandes pilares. El primero, convertir la movilidad en un derecho social. El segundo, fomentar una movilidad limpia y saludable. El tercero, construir un sistema de transporte digital e innovador. El cuarto, realizar una planificación, gestión e inversión al servicio de los ciudadanos.

No obstante, hay cuestiones esenciales que necesitan ser consideradas para guiar y hacer efectiva esta hoja de ruta en torno a la movilidad. Nos referimos a continuación sobre este asunto.

La cuestión conceptual

Los transportes y la movilidad son términos equiparables en tanto que conceptos ligados al espacio y al tiempo en los que transcurre el movimiento, y su vez, presentan una doble condición. Por un lado, facilitar el desplazamiento en términos de cantidad de movimiento o tráfico de personas y mercancías. Por otro lado, facilitar el acceso en términos de obtención o llegada a un bien, un servicio o un contacto. Desde esta perspectiva, hay un reconocimiento a que el desplazamiento de personas y mercancías no ocurre fuera del espacio y puede realizarse a través de diferentes modos. Por esta doble condición las infraestructuras adquieren una especial capacidad de estructuración, vertebración y potenciación de cambios socioeconómicos a diferentes escalas. Y la política de infraestructuras se convierte en un instrumento privilegiado de la administración pública para intervenir en el territorio y en un derecho social a garantizar a todas las personas.

La cuestión escalar

La inversión económica, así como el diseño, la planificación y gestión de las infraestructuras y sistemas de movilidad asociados desencadenan diferentes efectos sociales, económicos, ambientales y territoriales según las escalas de intervención a las que se planteen. En este sentido, es importante que exista una mirada multiescalar por parte de las administraciones públicas con el fin de optimizar no solo los costes de inversión sino también de cara a alcanzar un modelo territorial más

Transporte interior de viajeros por modo. Unidad: millones de viajeros-kilómetro			
Modos	Año 2013	Año 2023	Año 2013 (índice base=100)
Carretera	372.313	396.151	106,4
Ferroviario	23.672	34.492	145,7
Aéreo	23.537	38.920	165,4
Marítimo	792	1.263	159,5
Total	420.313	470.826	112,0

Transporte interior de mercancías por modo. Unidad: miles de toneladas			
Modos	Año 2013	Año 2023	Año 2013 (índice base=100)
Carretera	1.061.910	1.515.790	142,7
Ferroviario	20.974	18.146	86,5
Aéreo	58	55	95,5
Marítimo	39.133	48.668	124,4
Total	1.122.075	1.582.658	141,0

Transporte internacional de viajeros por modo. Unidad: millones de viajeros			
Modos	Año 2013	Año 2023	Año 2013 (índice base=100)
Carretera	151	181	119,9
Ferroviario	1	2	148,8
Aéreo	129	190	146,9
Marítimo	5	6	119,6
Total	286	378	132,2

Transporte internacional de mercancias por modo. Unidad: miles de toneladas			
Modos	Año 2013	Año 2023	Año 2013 (índice base=100)
Carretera	89.845	119.174	132,6
Ferroviario	3.347	4.118	123,0
Aéreo	525	968	184,4
Marítimo	366.759	432.158	117,8
Total	460.476	556.417	120,8

3 Estadísticas que recogen datos del transporte interior e internacional de viajeros y de mercancías por modo.

	Año 2014	Año 2023	Indice 100 (año 2014)
Instalaciones logísticas	25.937.972	34.332.789	132,36
Almacenes transporte	6.048.409	6.588.282	108,93
Plataforma logística distribución	7.106.669	13.950.890	196,31
Plataforma logística industria	11.185.924	11.707.076	104,66
Plataforma mixta	76.995	296.303	384,83
Instalaciones especializadas	1.519.975	1.790.238	117,78
Terminales de transporte de mercancías	39	38	97,44
Puertos conectados a la red ferroviaria de interés general*	17	21	123,53
Superficie de carga de los edificios terminales aeroportuarios (metros cuadrados de superficie ocupada) por aeropuerto	238.200	273.714	114,91
Superficie de las terminales de transporte de mercancías de ADIF con mayor tráfico	8.089.816	7.326.831	90,57
Superficie terrestre y áreas de depósito (metros cuadrados) por tipo y Autoridad Portuaria	37.684.702	41.010.102	108,82

*Año 2016

4 Estadísticas relativas a las infraestructuras logísticas y la evolución reciente de su superficie (m^2) entre 2014 y 2023.

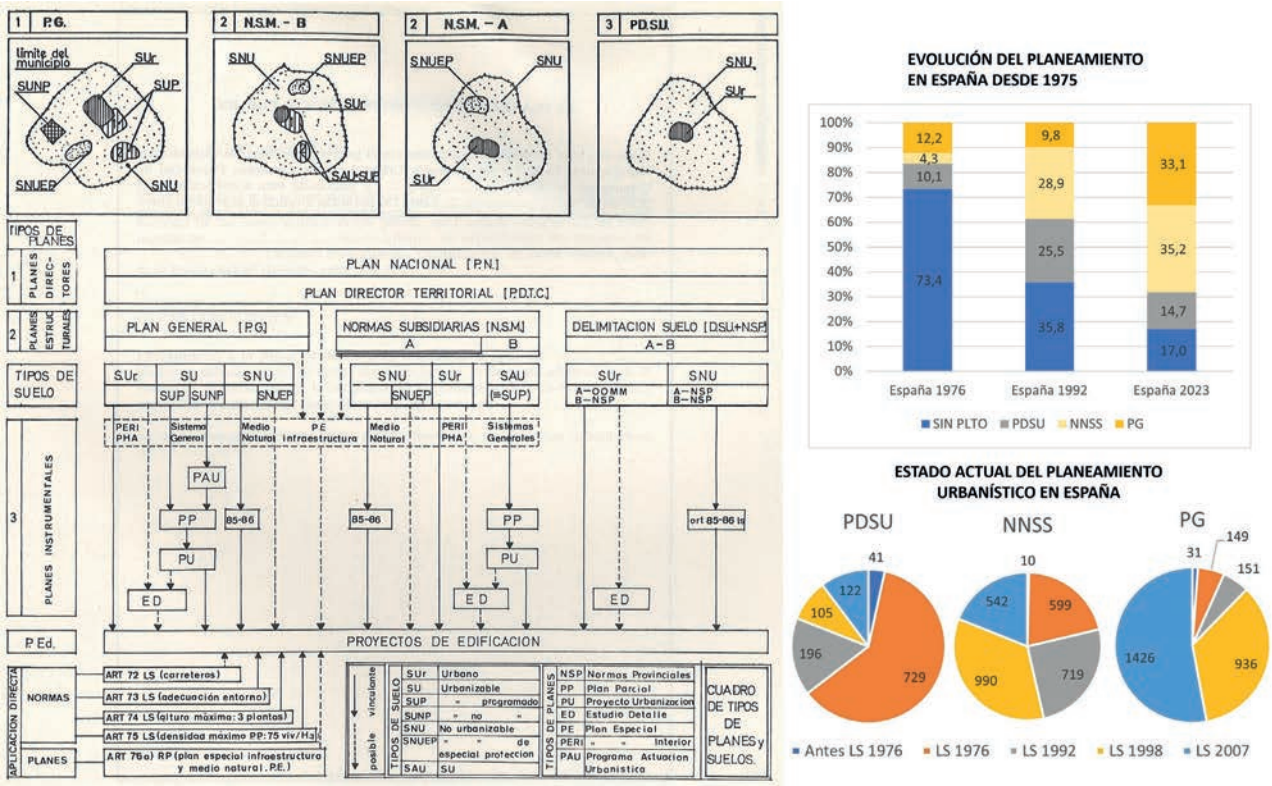
equilibrado. En el momento actual, hay tres escalas sobre las que pensar y actuar en la interrelación infraestructuras y territorio. La primera es la escala global. La posición estratégica de España entre Europa y África y entre el Atlántico y el Mediterráneo requiere pensar las infraestructuras, en este caso, los aeropuertos y puertos con alcance internacional, así como el ferrocarril de alta velocidad y las carreteras de alta capacidad, no como elementos nodales o lineales con lógica autónoma sino como rótulas interconectadas. La segunda, a escala nacional. A pesar del proceso de industrialización tardía y metropolitanización reciente, la mayor parte de la población y la actividad económica española se concentra en áreas metropolitanas cuya localización presenta un marcado carácter periférico, salvo el caso de Madrid. En este sentido, la gestión de la movilidad de personas y mercancías dentro de las áreas metropolitanas y entre ellas debe tener como prioridad la movilidad activa y el transporte público. Además, debe favorecerse la movilidad eléctrica del transporte privado y comercial para reducir la huella de carbono. La tercera, la escala (sub)regional. España está compuesta por un gran número de ciudades medias y pequeñas, muchas de ellas capitales de provincia y cabeceras de comarca, que han de jugar un papel fundamental para el reequilibrio territorial y en las estrategias de desarrollo y cohesión territorial de los espacios rurales. En este sentido, hay que mejorar la calidad de las infraestructuras por carretera y ferrocarril convencional que complementan los principales corredores de transporte de escala nacional e internacional y hacer frente al déficit de los servicios de transporte público (con estrategias como el transporte a la demanda), con el fin de salir del círculo vicioso de falta de demanda por falta de atractivo en la oferta.

La cuestión económica

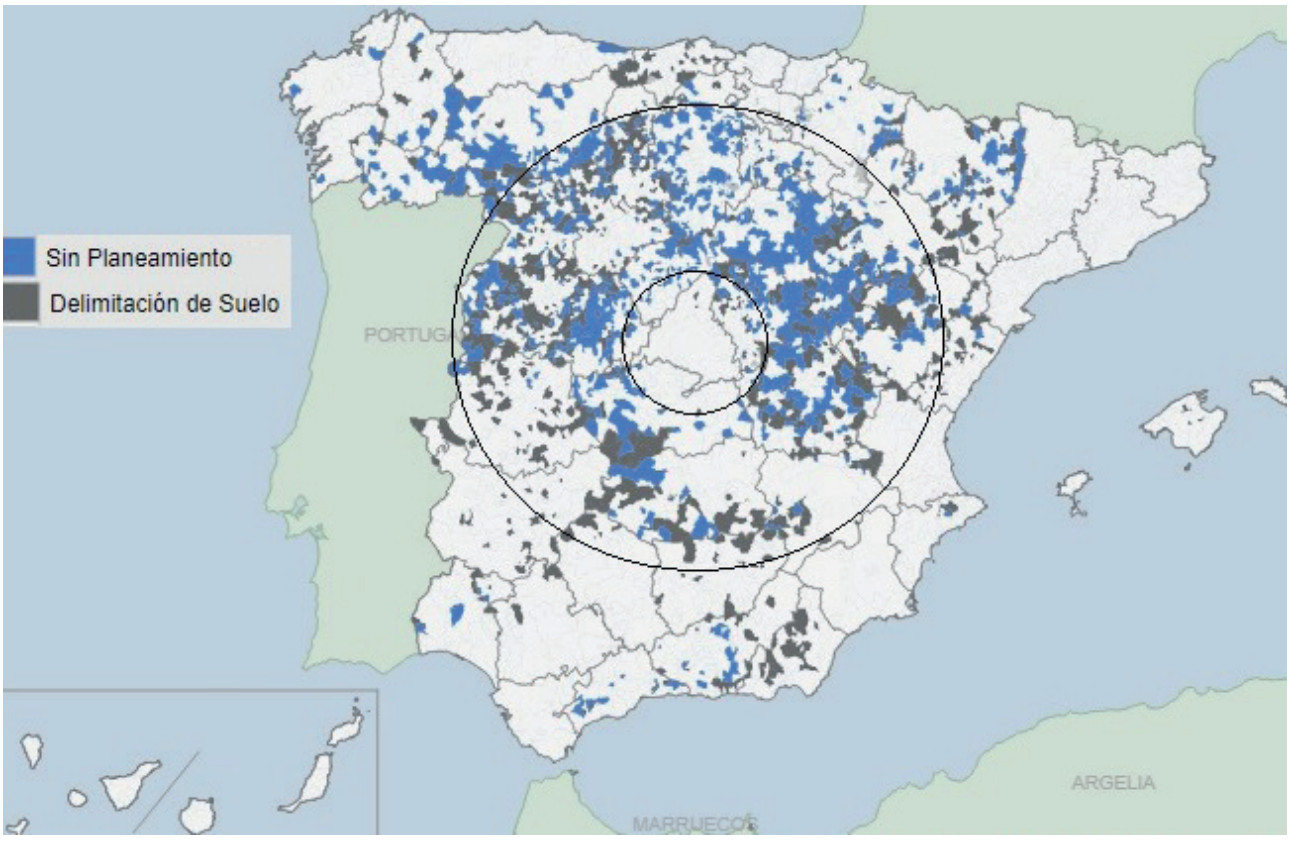
Desde el punto de vista de la inversión, y según el estudio “Infraestructuras y Transportes” elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en 2020, el transporte y la movilidad son un capítulo clave en la política de gasto del Estado. De hecho, tras la entrada en la UE a mediados de la década de 1980, España inició, de la mano de fondos europeos, un enorme esfuerzo inversor en todas las infraestructuras de transporte, con el fin de converger y conectar sus redes con las del resto de Europa. Según datos del Ministerio de Hacienda, desde el año 2000 hasta el año 2023, el gasto en infraestructuras en los Presupuestos Generales Consolidados (PGC) ha sido de 245.632 millones de euros, lo que supone una media del 2,4% del total de los PGC de España para ese mismo periodo. Sin embargo, como este mismo informe señala, la inversión ha sido repartida de forma desigual entre modos (infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias) y entre Comunidades Autónomas. Es preciso corregir esta situación asimétrica de la inversión en favor de un mayor equilibrio territorial y hacia un sistema de movilidad más sostenible. Según el informe “Retos, fortalezas, y necesidades futuras del sector ferroviario” elaborado por Mafex en 2025, es necesario un compromiso financiero por parte de la administración pública en la red de ferrocarril de cercanías de las principales áreas urbana españolas y en la oferta de infraestructuras para impulsar la movilidad de mercancías por ferrocarril.

La cuestión de gobernanza

Este asunto afecta a tres materias, a la coordinación y cooperación administrativa (se requiere una mejor colaboración a nivel horizontal y vertical), a la planificación (se precisa de un marco normativo que regule el método, los planos o el contenido de los planes, además de la priorización de inversiones y de proyectos) y a la gestión de infraestructuras (se necesita mejorar los métodos de evaluación ex ante y ex post en cuanto a los efectos socioeconómicos, ambientales y territoriales, y establecer mecanismos que impulsen la participación y mejoren la transparencia y rendición de cuentas). Sin duda, un instrumento para mejorar la gobernanza de las infraestructuras de transporte y el sistema de movilidad asociado es la construcción de un observatorio multiescalar que recoja la movilidad de personas y mercancías en modos activos y no activos, así como otros rasgos complementarios de tipo socioeconómico y de impacto ambiental.



1 Izquierda: Esquema sintético explicativo de la cascada de las figuras de planeamiento según el TR de la Ley de Suelo de 1976. Derecha: Evolución del planeamiento urbanístico 1975-1992-2023 y estado actual de las figuras de planeamiento en España.



2 Distribución de los municipios sin planeamiento o solamente con un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano. El problema de la ausencia de planeamiento se concentra en los ayuntamientos de pequeño tamaño de determinadas provincias de la España rural interior, coincidiendo con la "España Vacía" o "Vaciada", reflejando la dificultad de las zonas rurales despobladas para disponer de recursos técnicos.

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Evolución y estado actual, un complejo panorama con luces y sombras

Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

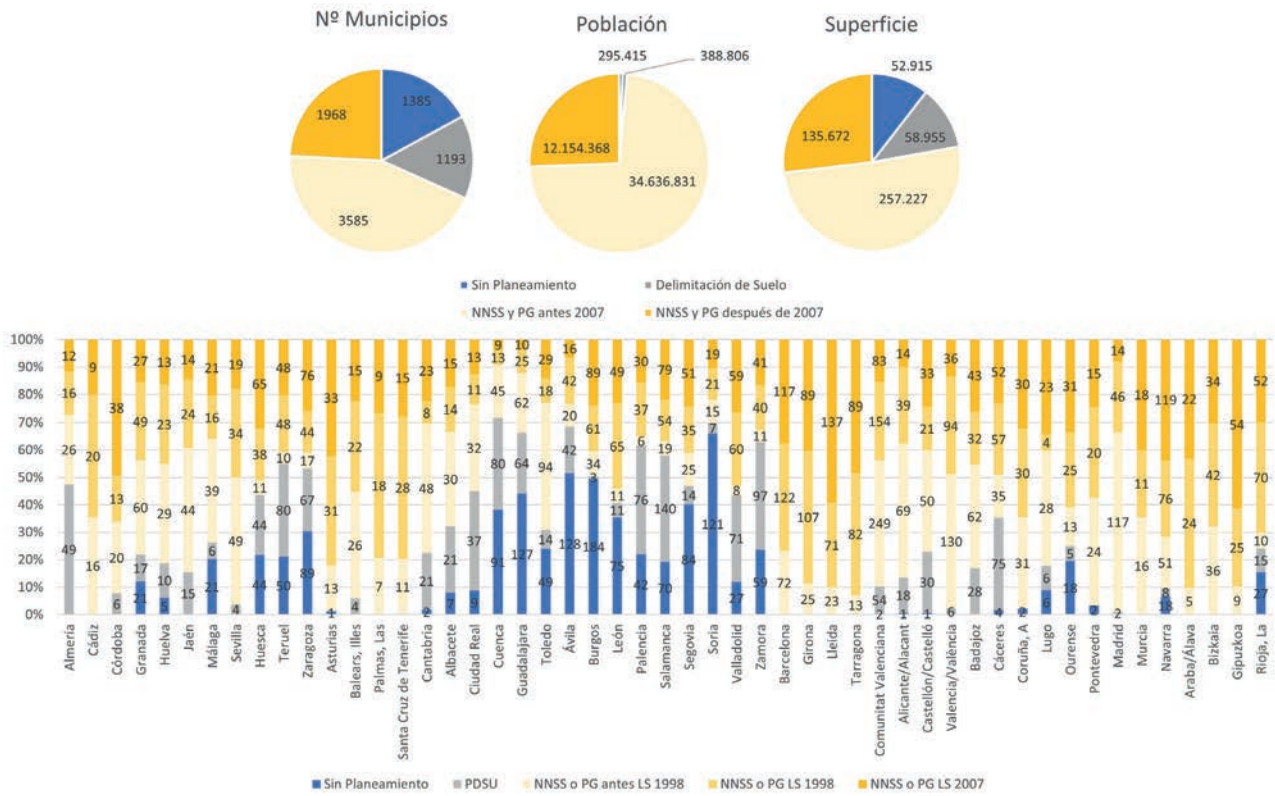
La evolución del planeamiento entre 1975 y 2025 y su estado actual

El planeamiento urbanístico tiene por objeto la ordenación del territorio de un municipio, clasificando el suelo, ordenando la ciudad existente, regulando los usos y actividades, planificando los nuevos crecimientos, etc. La batería de figuras de planeamiento que hoy existe en España y que, con más o menos variaciones en sus nombres y contenidos en las 17 CCAA, puede resumirse en las figuras del Plan General (PG), las Normas Subsidiarias Municipales (NNSS ó NSM) y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), nació en la Ley de Suelo de 1956 y se terminó de perfilar en la Ley de Suelo de 1975, el Texto Refundido de 1976 y los Reglamentos de 1978. Sin embargo, en la práctica, en 1976 apenas eran un 25% los municipios que efectivamente disponían de algún instrumento urbanístico municipal, por lo que la tarea de dotar de planeamiento al casi 75% restante parecía entonces ingente. Durante la década de los años 80 se realizó un esfuerzo extraordinario, ya que más de la mitad de los 3.056 municipios que no contaban con ninguna figura de planeamiento en 1976 aprobó alguna antes de 1992. Los 80 fueron la "década dorada" del planeamiento en España, ya que además de los logros cuantitativos, en lo cualitativo estos planes de los primeros Ayuntamientos democráticos se centraron en la "recuperación de la ciudad" mediante la mejora de calidad urbana, la protección del patrimonio y la resolución de los déficits heredados.

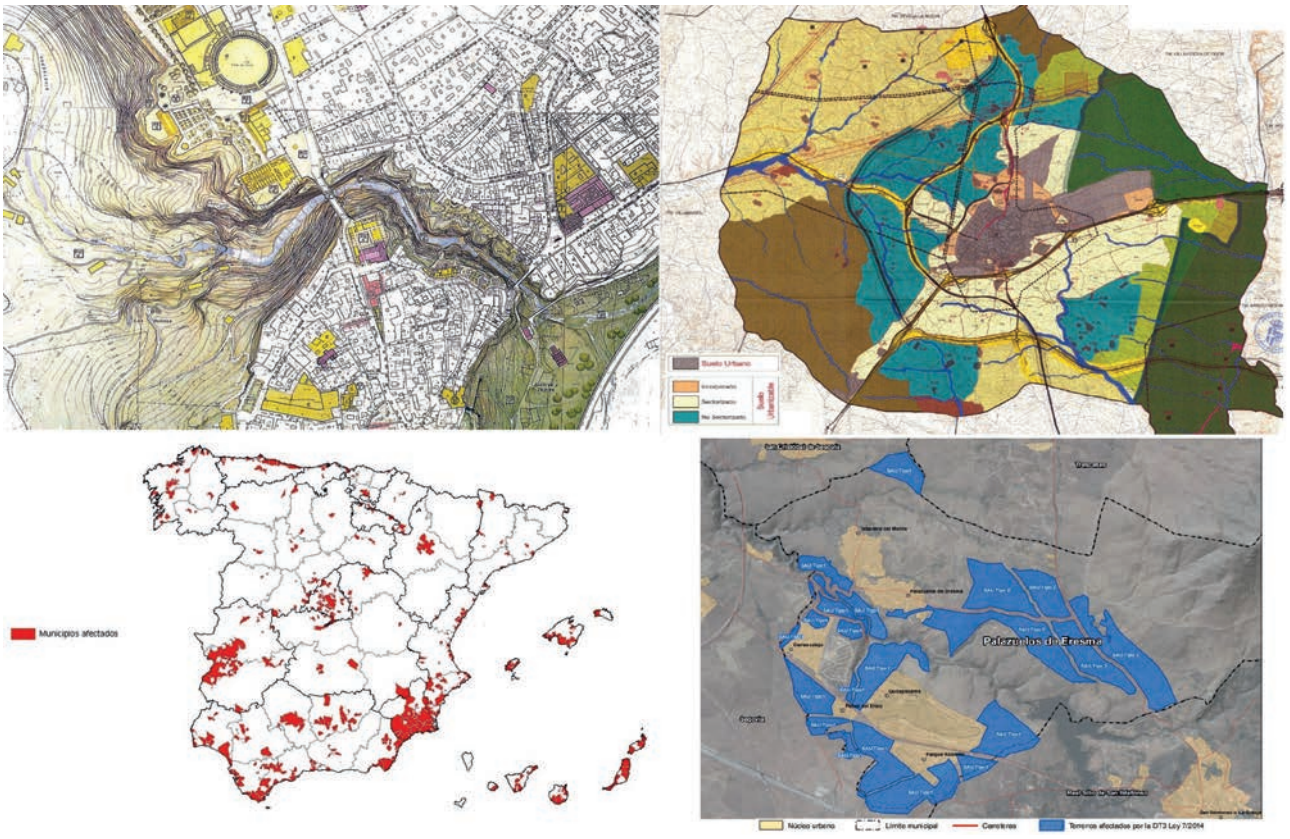
Tras 50 años, la situación actual del planeamiento urbanístico municipal en España se puede resumir en una distribución aproximada en tercios: un 33,1% tienen PG, otro 35,2% tienen NNSS, mientras el tercio restante engloba los que sólo cuentan con un simple PDSU (14,7%) o carecen de planeamiento municipal propio (17%). Este reparto es similar en superficie, pero en términos de población la situación es mucho más favorable, pues el 98,6% de los españoles vive ya en municipios que cuentan con un PG o unas NNSS.

Estas primeras cifras se matizan también mucho si se analiza la edad del planeamiento vigente en función de las etapas de la legislación estatal de referencia (Ley del Suelo, LS, de 1975 y texto refundido, TR, de 1976, LS de 1990 y TR de 1992, LS de 1998, LS de 2007 y TR de 2008 y 2015), pues sólo un 25,7% de los municipios españoles cuenta con planeamiento redactado con posterioridad a la LS de 2007, aunque el número llega a la mitad si se incluye también la LS de 1998. Por el contrario, prácticamente la mitad restante de los municipios o bien no tiene planeamiento o este cuenta con más de 25 años de antigüedad, siendo la edad media del planeamiento en España de 22 años.

Teniendo en cuenta que la LS de 1998, gestada al calor del boom inmobiliario, proponía un modelo urbanístico basado en la liberalización del suelo urbanizable que hoy está completamente superado por el cambio de objetivos desde el crecimiento urbano y la construcción de nuevas viviendas a la regeneración de la ciudad existente y la rehabilitación edificatoria introducido por la LS de 2007 y profundizado después por la Ley 8/2013 (incorporada al TR de 2015), el análisis verdaderamente significativo es del planeamiento anterior o posterior a este cambio de modelo. Y este indica que solo un cuarto de los municipios españoles cuenta con planeamiento redactado después de la LS de 2007 y, por tanto, supuestamente adaptado a esta. Por el contrario, son muy relevantes –tanto en número, como sobre todo en superficie y población (donde representan el 73% y el 51%, respectivamente)–



3 Municipios sin planeamiento, con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) o figuras anteriores a 2007 versus municipios con planeamiento posterior a 2007. Arriba: análisis agregado a nivel nacional. Abajo: análisis por provincias. La realidad del planeamiento es compleja, y, sobre todo, está muy segmentada y diferenciada territorialmente: existen grandes contrastes entre CCAA y provincias, y entre los diferentes tipos de municipios.



4 Generaciones de planes urbanísticos. Arriba Izda.: Plan General de Ronda (Málaga) de 1987, representativo de la "edad dorada" del planeamiento español. Arriba Dcha.: Plan General de Navalcarnero (Madrid) de 2009, ilustrativo del planeamiento expansivo y la burbuja inmobiliaria. Abajo Izda.: Municipios afectados por la corrupción urbanística entre 2000-2008. Abajo Dcha.: Desclasificación de suelo en Palazuelos del Eresma (Segovia).

los municipios que carecen de planeamiento o cuentan con figuras de que podríamos calificar como anticuadas u obsoletas, por ser anteriores a este marco legislativo estatal de 2007.

En particular, cabe destacar el grupo de 1.926 municipios (con más de 15 millones de habitantes) que tiene planes aprobados durante el período álgido de la burbuja inmobiliaria (1998-2007) en el marco estatal de referencia de la LS de 1998. Fruto de la generosa clasificación de suelo característica de aquellos años y del posterior estrangulamiento de la demanda, se estima que existen 528.720 ha de suelo clasificado como urbanizable en desarrollo, con una capacidad residual para 6,9 millones de viviendas (MITMA, 2025). En muchos casos, el planeamiento vigente está claramente sobredimensionado y sería necesario revisarlo, aplicando un "urbanismo de la goma de borrar" para el cual hace falta desarrollar conceptos, herramientas legales e instrumentos operativos innovadores.

Distribución territorial: municipios sin planeamiento, figuras y antigüedad

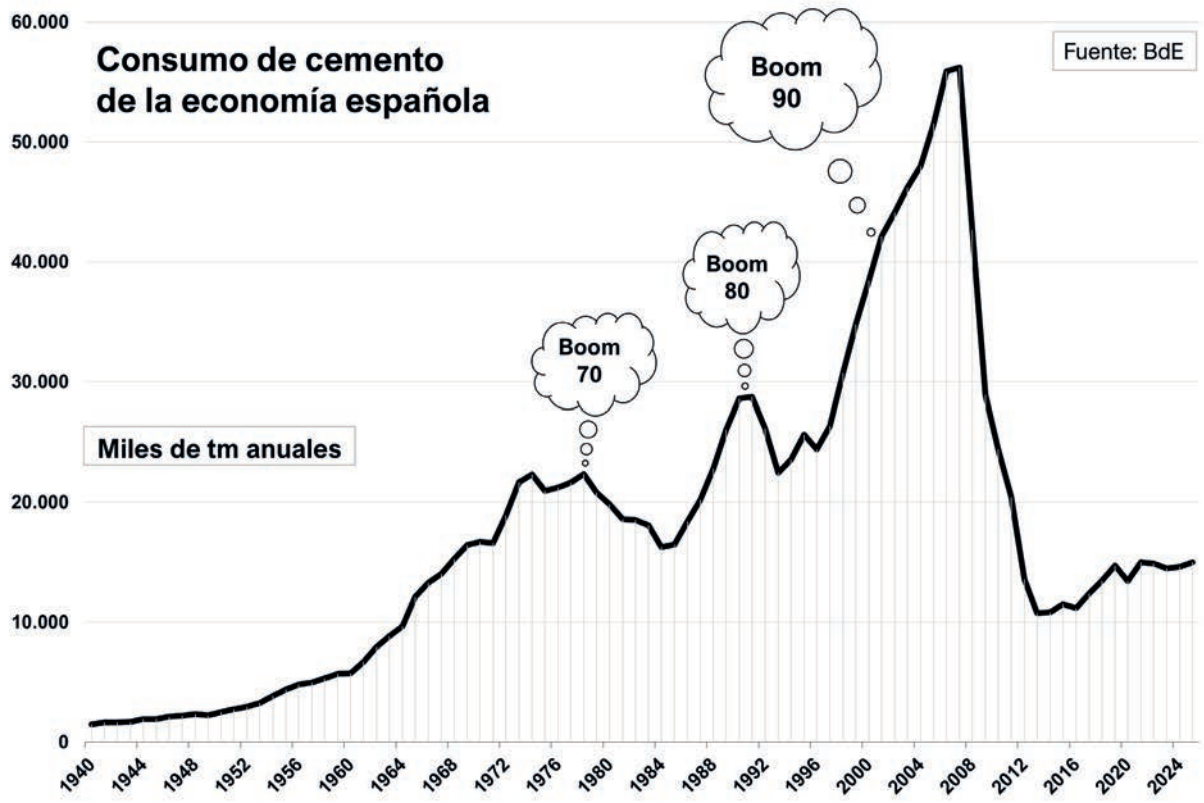
De los 1.385 municipios (17 % del total) que siguen sin planeamiento en la actualidad, el 98,8 % tiene menos de 2.000 habitantes y se localiza principalmente en Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón, donde se concentran más del 90 % de estos casos. La horquilla donde se acumula la ausencia de planeamiento corresponde a los menores de 100 habitantes (el 56,4%) y a los de población comprendida entre 100 y 500 (el 36,2%). Los municipios con PDSU presentan un patrón similar: el 98,6 % tiene menos de 2 000 habitantes y su distribución geográfica coincide con la de las zonas sin planeamiento. El hecho de que casi un cuarto del territorio español todavía carezca de un instrumento de planeamiento municipal apropiado –al menos formalmente– para ordenar y proteger convenientemente todo su suelo es un hecho muy preocupante y sin duda una de las múltiples causas que contribuyen a su creciente degradación y abandono.

La distribución de las figuras de planeamiento por provincias es muy desigual: frente a las 17 provincias de las CCAA de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón donde tienen un peso notable los municipios sin planeamiento urbanístico o con un simple PDSU (cuya suma supera o es cercana al 50% sobre el total, alcanzándose el 70% en Soria y Cuenca), en otras, todos cuentan con algún instrumento de planeamiento, más o menos reciente. De ellas, Gipuzkoa es la provincia española con planeamiento más actualizado, con un 61,4% de planes posteriores a 2007, seguida por Lleida.

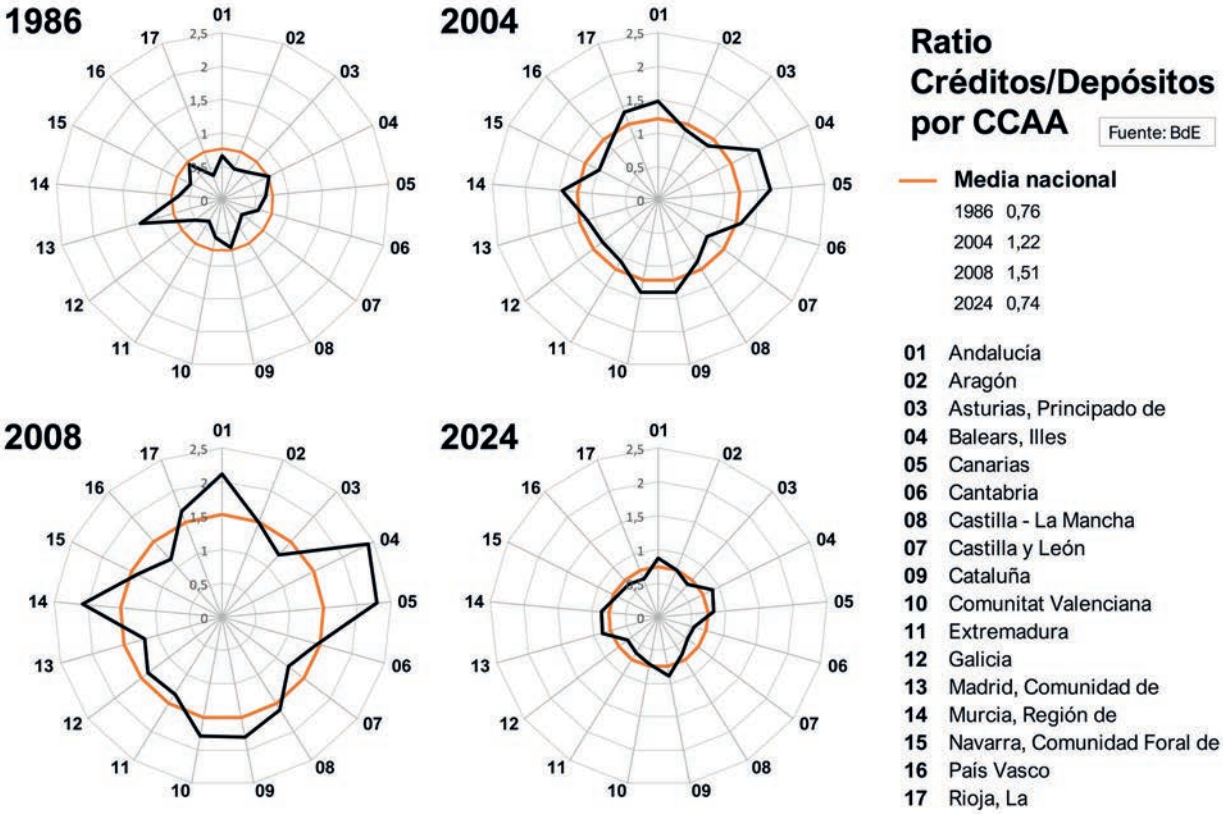
La permanente crisis sistémica del planeamiento urbanístico

De una u otra forma, durante estos cincuenta últimos años se lleva anunciando la crisis del planeamiento. Una crisis que actualmente es multifactorial. Desde posturas liberales, se le acusa de rigidez y se reclama una mayor flexibilidad para responder a la creciente complejidad y volatilidad de la coyuntura económica; por el contrario, otros denuncian su burocratización y sometimiento al servicio de la máquina inmobiliaria. Técnicas como la clasificación de suelo o la equidistribución también despiertan controversias. La proliferación de informes sectoriales ha desdibujado el carácter omnicomprensivo de los planes, al tiempo que la ausencia de alguno de ellos o cualquier otro defecto formal ha provocado numerosas anulaciones judiciales. Otro problema es la corrupción urbanística, que durante la burbuja afectó a casi un 5% de los municipios del país.

Además, existe un cierto desencuentro entre la concepción de las figuras de planeamiento vigentes y los principales retos futuros a que se enfrentan nuestros municipios. Los instrumentos existentes se centran fundamentalmente en los viejos problemas en torno al crecimiento: la provisión de suelo para vivienda –y, en menor medida, para actividades económicas– y la protección –concebida casi siempre de forma defensiva– del patrimonio histórico y los recursos naturales. Pero los retos emergentes plantean la necesidad de nuevas herramientas para la intervención en la ciudad consolidada, hacer frente al cambio climático, reorganizar la movilidad, articular el entorno construido y el natural mediante las infraestructuras verde y azul, resolver los desequilibrios espaciales y la segregación social, etc. Y todo ello en un contexto dinámico y cambiante, para el que las determinaciones excesivamente rígidas a las que estamos acostumbrados pueden ser incluso contraproducentes. En definitiva, parece necesario repensar también el instrumental requerido para la tarea de planificar el futuro de nuestros pueblos y ciudades.



1 Consumo de cemento de la economía española entre 1940 y 2025. Refleja la enorme materialidad de la última burbuja inmobiliaria, que llegó a demandar en media más de una tonelada de cemento por hectárea de superficie geográfica, con exigencias regionales mucho mayores.



2 Ratio créditos/depósitos en 1986, 2004, 2008 y 2024, por Comunidad Autónoma y media nacional. Este indicador refleja la evolución espacio-temporal de la gran exigencia de financiación de la última burbuja inmobiliaria que devoró el ahorro del país y multiplicó el endeudamiento, provocando el colapso, el costoso salvamento y el posterior saneamiento del sistema financiero.

ECONOMÍA, CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA

Urbanismo con burbujas y pelotazos

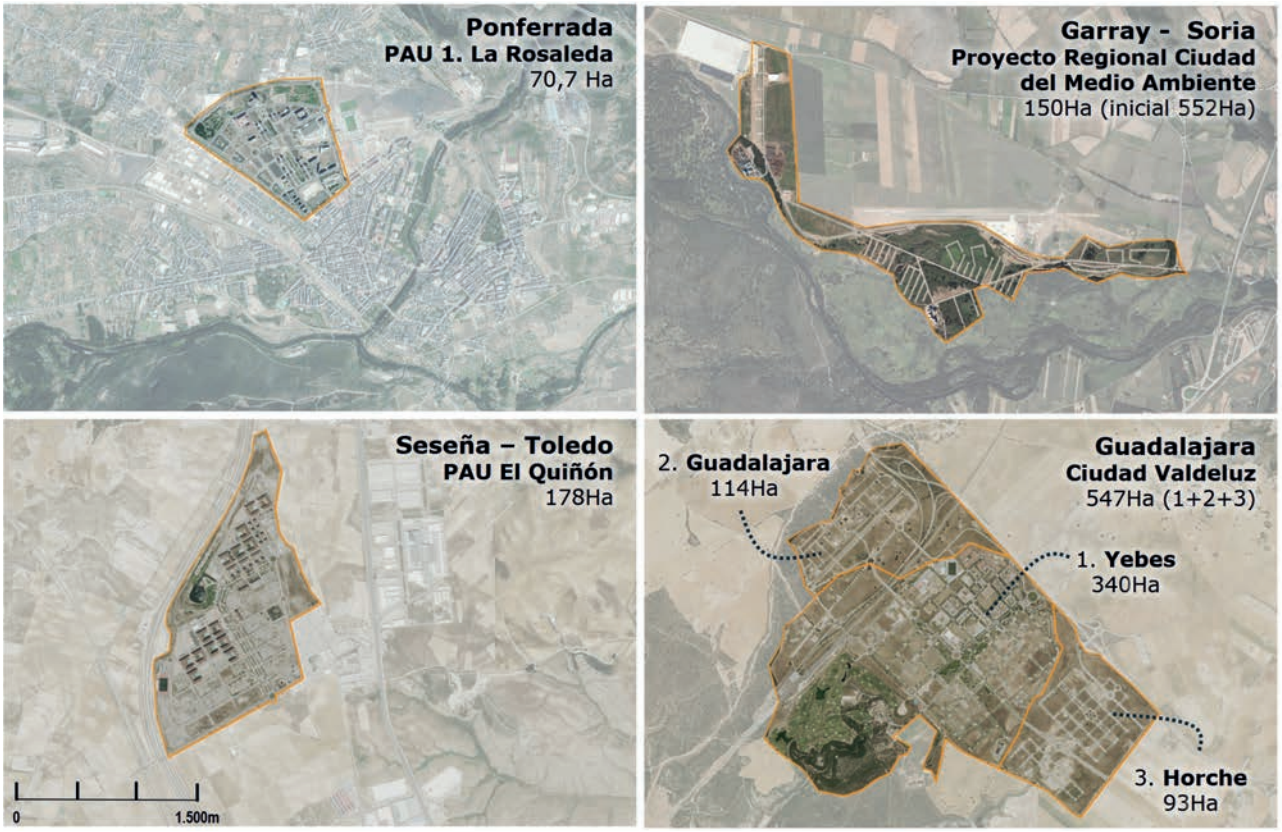
José Manuel Naredo Pérez
Universidad Politécnica de Madrid

Contexto

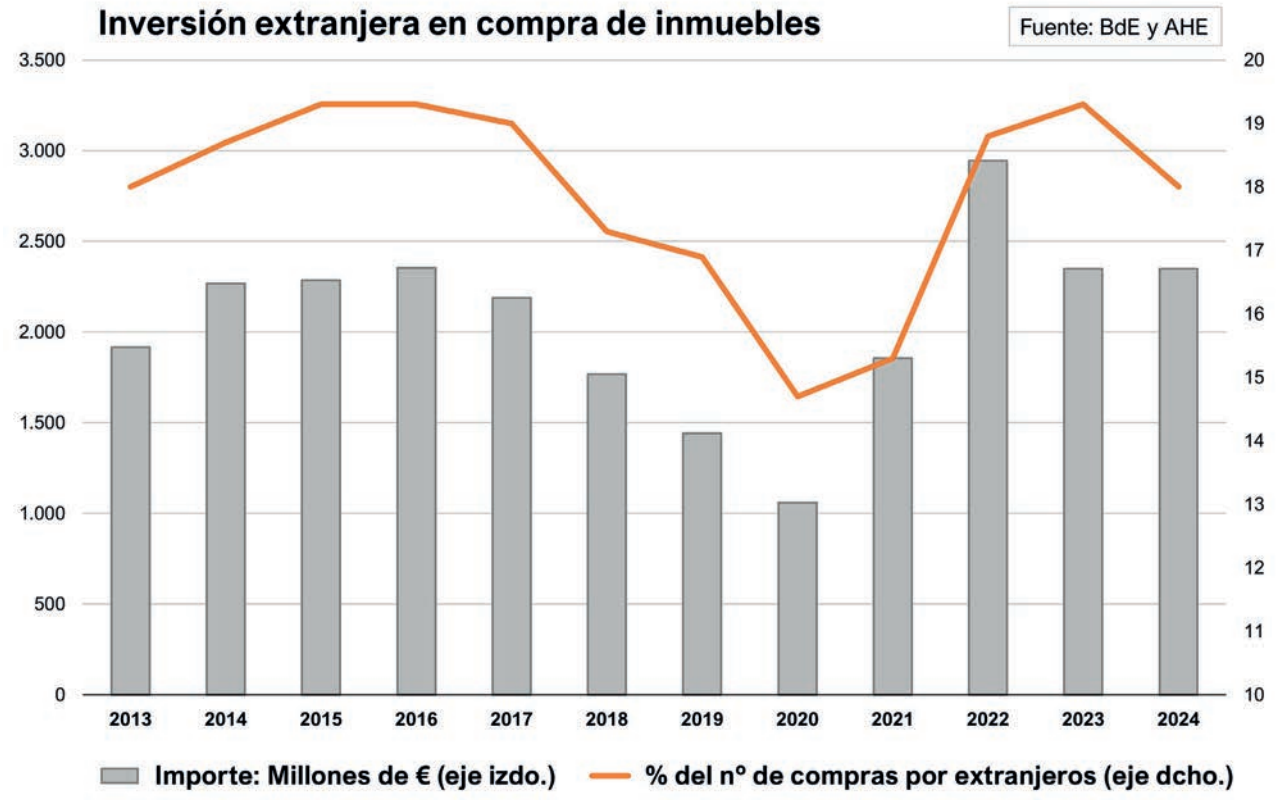
El modelo inmobiliario español se diseñó durante el franquismo para conseguir que las personas necesitadas de vivienda pudieran comprarla a crédito, pasando así de un país de arrendatarios a un país de propietarios. Este modelo singular estableció unas reglas del juego económico que permitieron a los intereses inmobiliarios doblegar la visión general del planeamiento a golpe de "operaciones urbanísticas" y generaron burbujas especulativas que extendieron la cultura del "pelotazo inmobiliario" por todo el cuerpo social. La última burbuja abarcó el decenio 1997-2007 y tuvo gran incidencia física y financiera: devoró el ahorro del país y llegó a demandar más de una tonelada anual de cemento por hectárea de superficie geográfica y a construir más viviendas anuales que en Francia y Alemania juntas, cuando triplican a España en población.

Pese a la sobredosis de suelo urbanizable y de viviendas generada durante la burbuja, el modelo inmobiliario establecido en nuestro país ya no sirve bien al propósito para el que fue diseñado: conseguir que la mayoría de las personas necesitadas de vivienda pudieran comprarla a crédito. En efecto, el crédito para compra de vivienda sigue cayendo desde 2008, evidenciando que muchos de los necesitados no pueden comprarla teniendo que acudir al alquiler. A ello contribuye tanto el empeño de la banca de reducir su exposición al ladrillo, como la precariedad y escasa retribución del trabajo de la mayoría de los nuevos demandantes de vivienda —jóvenes e inmigrantes— que los incapacita para afrontar deudas a largo plazo, obligándolos a alquilar. Se ha producido así un notable aumento de los precios de alquiler en las zonas más demandadas, fruto de esta nueva demanda que presiona con fuerza sobre el mercado del alquiler recortado, además, por los alquileres turísticos o vacacionales, ahora publicitados y gestionados más eficazmente por nuevas redes y portales, y por la vorágine de ventas de edificios con alquileres antiguos a fondos especulativos, con los consiguientes procesos de desahucio.

Y, ¿qué ha pasado con los cientos de miles de viviendas que han ido a parar a entidades públicas, como han sido las cajas de ahorro salvadas y publificadas por el FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria), o a la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria) o "banco malo"? Un colectivo de empresas y personas se han venido forrando en la sombra con la venta discrecional de este patrimonio inmobiliario a "nuevos inversores". En los últimos años culmina la liquidación de viviendas propiedad de las entidades financieras, ya sea a través del "banco malo" o de otros compradores (los datos catastrales indican que el *stock* de viviendas propiedad de la banca pasó de más de 100.000 en 2019, a 38.000 en 2024). Finalmente, el "banco malo" cedió gratis a la nueva empresa estatal de suelo y vivienda (Casa 47) cerca de 40.000 viviendas y 2.400 parcelas de suelo, quedándose con una deuda de 30.000 millones de euros, cuando el ministro de economía en 2012, Luis de Guindos, aseguró que no costaría ni un euro al contribuyente. Con lo que, por fin, se acabó ligando la política de vivienda con el potente intervencionismo del Estado plasmado en las operaciones de salvamento y publificación de las entidades financieras en bancarrota y la compra de los descartes inmobiliarios de la banca por la agencia liquidadora estatal mal llamada "banco malo".



3 Operaciones especulativas de la burbuja en la España interior. Ponferrada: vaciado de tejidos existentes en una ciudad en pérdida de población. Ciudad del Medio Ambiente de Soria: proyecto autonómico autista, declarado inconstitucional, reorientado y aún vacante. El Quiñón: urbanización fantasma a medio construir apoyada en el efecto frontera con Madrid. Ciudad Valdeluz: urbanización fantasma en la estación del AVE alejada de Guadalajara.



4 Inversión extranjera en compra de inmuebles. Refleja la inusual importancia de la inversión extranjera en inmuebles, que se concentra y llega a superar el 50% de las compras en determinadas zonas, trastocando el panorama inmobiliario y habitacional.

Panorama actual

El pinchazo de la burbuja trajo consigo caída de precios, impago de deudas, bancarrota y salvamento de entidades… y saneamiento financiero. Pero pronto aparecieron "nuevos inversores" que han venido motivando, con escaso recurso al crédito, los repuntes de operaciones y precios de la vivienda, facilitando el ajuste económico en curso, pero dificultando el acceso a la vivienda de los más necesitados. ¿Quiénes son esos "nuevos inversores"? Son corporaciones y personas y deseosas de invertir en ladrillo la abundante liquidez generada a nivel internacional, haciendo que la inversión extranjera en inmuebles cobre una fuerza inusual en el mercado inmobiliario español y, también, personas y entidades autóctonas animadas a invertir en inmuebles por el repunte de alquileres y precios. Esta compra de viviendas, al concentrarse en determinadas zonas y barrios, ha venido animando la especulación inmobiliaria y trastocando el panorama urbano y territorial del país.

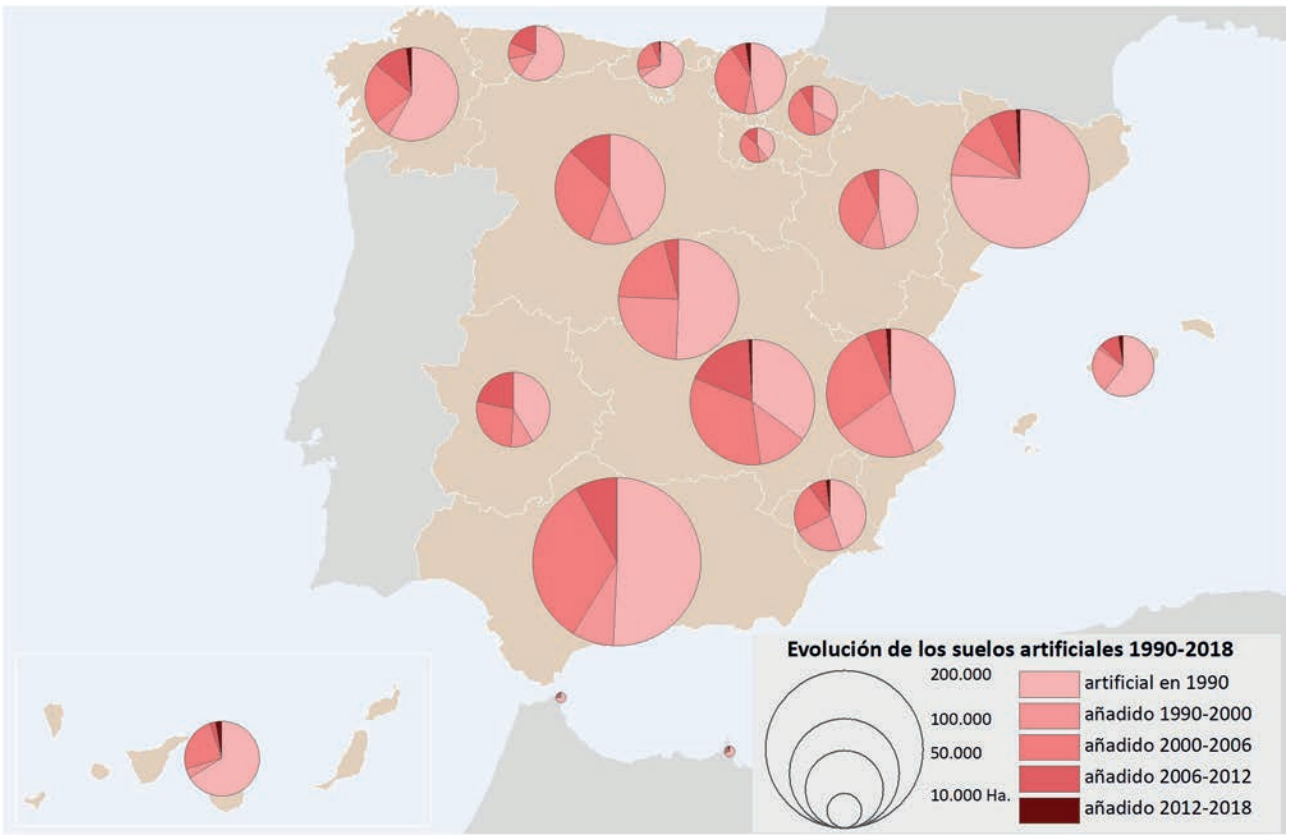
El creciente peso de las compras por propietarios extranjeros, sobre todo no residentes, unido al aluvión de viviendas de alquiler turístico y de hoteles que se concentran en determinados municipios y barrios, ha venido impulsando un aumento de precios y alquileres y generando procesos de gentrificación que, además de dar nuevas alas al "pelotazo inmobiliario", expulsan a la población autóctona hacia áreas periféricas y destruyen la antigua convivencia. Por otra parte, se acentúa la polarización territorial entre algunas conurbaciones que atraen población, capitales y recursos y el resto del territorio, que se abandona o juega como área de apropiación y vertido. Se configura, así, la llamada España vacía o vaciada de población, pero llena de actividades extractivas y/o contaminantes que degradan en ella el suelo, el agua o el paisaje, propiciando pérdida de diversidad e incendios… y llena, también, de ¡¡¡viviendas desocupadas!!!

En suma, que el actual modelo inmobiliario ya no sirve para satisfacer necesidades de vivienda de los más necesitados, porque ha venido promoviendo la vivienda como inversión, no como bien de uso, permitiendo que los que más compran viviendas sean los "nuevos inversores" (en buena parte extranjeros no residentes), y no los que más las necesitan, que se ven obligados a alquilar a precios que han crecido muy por encima de los ingresos ordinarios de la mayoría, generando la actual crisis habitacional.

Ante este panorama se ha venido reaccionando con medidas parciales e inconexas orientadas a regular los alquileres turísticos o, muy tardíamente, a transferir los últimos despojos de suelo y vivienda de la SAREB o "banco malo" a la empresa pública que tratará de restaurar el menguado *stock* de vivienda social. Cuando tan grave situación pide a gritos un plan de saneamiento territorial y urbano que corrija los desequilibrios territoriales y a la vez palíe la presente crisis habitacional. Dicho plan requeriría un gran consenso plasmado en un pacto de Estado que permitiera suplir la carencia de política territorial y reconvertir hacia las antípodas el actual modelo inmobiliario. Porque si no hay meta bien definida, ni plan fundamental, ni consenso, y persisten las políticas parciales y contradictorias, no habrá resultados prácticos efectivos. Es evidente que el actual panorama de enfrentamiento y crispación política no propicia el tan necesario consenso para abordar problemas de fondo como el indicado, y el marco institucional que lo propicia.

Comunidades y Ciudades Autónomas	1990	2000	2006	2012	2018	Incremento 1990-2018		Superficie total	% artificial 1990	% artificial 2018
	ha	ha	ha	ha	ha	ha	%			
Andalucía	118.549	137.341	214.956	233.890	235.650	117.101	99%	8.759.402	1,35%	2,69%
Aragón	24.541	29.884	48.401	51.768	52.030	27.489	112%	4.772.125	0,51%	1,09%
Principado de Asturias	15.346	18.525	20.869	25.805	25.707	10.362	68%	1.060.390	1,45%	2,42%
Illes Balears	18.805	26.304	26.977	30.133	31.021	12.216	65%	498.950	3,77%	6,22%
Canarias	31.134	33.052	44.400	45.609	46.963	15.829	51%	743.471	4,19%	6,32%
Cantabria	11.754	12.865	16.785	17.686	17.950	6.196	53%	532.952	2,21%	3,37%
Castilla y León	45.889	62.678	106.223	129.347	130.682	84.793	185%	9.422.309	0,49%	1,39%
Castilla-La Mancha	43.802	56.704	88.121	101.111	100.536	56.734	130%	7.945.745	0,55%	1,27%
Cataluña	121.294	133.441	147.957	158.119	159.911	38.617	32%	3.211.455	3,78%	4,98%
Comunitat Valenciana	60.511	89.448	128.679	135.801	137.550	77.039	127%	2.326.369	2,60%	5,91%
Extremadura	18.862	23.260	35.867	45.734	45.429	26.568	141%	4.163.450	0,45%	1,09%
Galicia	42.401	46.834	62.647	71.413	72.830	30.429	72%	2.958.670	1,43%	2,46%
Comunidad de Madrid	60.483	90.264	114.478	119.290	120.460	59.977	99%	803.094	7,53%	15,00%
Región de Murcia	19.106	28.837	38.496	41.983	42.793	23.687	124%	1.131.698	1,69%	3,78%
CF de Navarra	6.580	9.890	18.480	20.248	20.200	13.620	207%	1.039.101	0,63%	1,94%
País Vasco	20.093	22.500	38.624	41.589	42.585	22.492	112%	723.474	2,78%	5,89%
La Rioja	4.060	4.878	8.735	10.162	9.934	5.874	145%	504.482	0,80%	1,97%
Ceuta	647	625	695	822	857	210	33%	1.986	32,56%	43,15%
Melilla	631	673	775	868	911	279	44%	1.415	44,62%	64,37%
Total España	**664.487**	**828.002**	**1.162.166**	**1.281.377**	**1.293.998**	**629.511**	**95%**	**50.600.537**	**1,31%**	**2,56%**

1 Evolución 1990-2018 de las superficies artificiales (ha). Las que más aumentaron su superficie artificial fueron Navarra, Castilla y León, La Rioja, Extremadura y Castilla-La Mancha, impulsadas por la expansión urbana, de las redes de transporte y las áreas logísticas sobre suelos rústicos. En ellas, la artificialización inicial era muy reducida, por lo que incrementos absolutos moderados generaron altos aumentos relativos.



2 Mapa con la evolución 1990-2018 de los suelos artificiales. Los mayores porcentajes de suelo artificial en 2018 se concentran en Melilla (64%) y Ceuta (43%), condicionadas por su escaso territorio. Los archipiélagos balear y canario, territorios densamente urbanizados y con fuerte presión turística, presentan valores en torno al 6%. En la Península, destaca la Comunidad de Madrid, marcada por el fuerte desarrollo urbano de la capital.

OCUPACIÓN DE SUELO

Dinámicas y componentes en las últimas décadas (1990-2018)

Pablo Fidalgo García & Agustín Martín Espinosa
Geógrafos y consultores

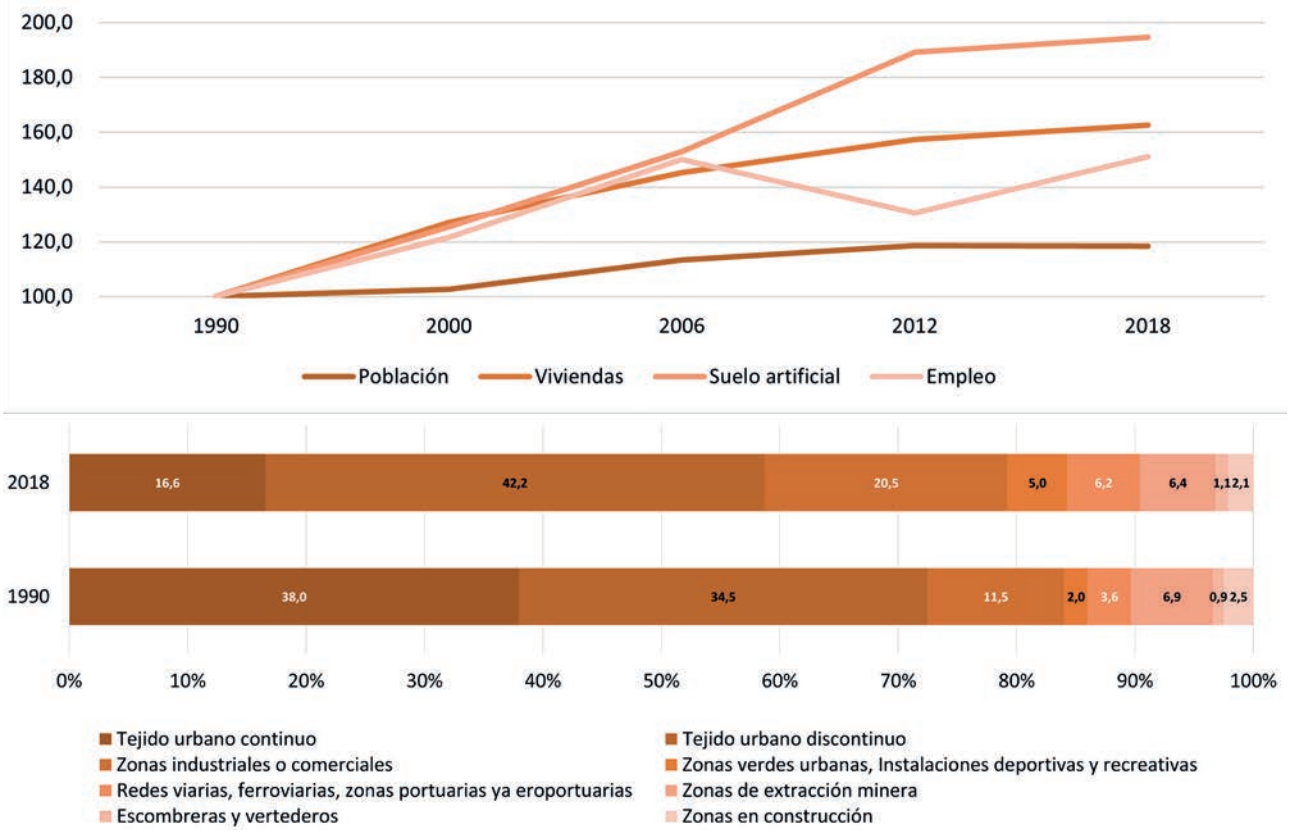
La ausencia en España de fuentes estadísticas y cartográficas homogéneas, continuadas en el tiempo y comparables a escala nacional sobre la ocupación del suelo, convierte al programa europeo *CORINE Land Cover* en la principal referencia para estudiar las dinámicas territoriales de las últimas décadas. Su principal valor reside en que ofrece datos accesibles a lo largo de más de tres décadas (1990, 2000, 2006, 2012 y 2018) que permiten identificar no solo las magnitudes del cambio, sino también las dinámicas y ritmos de transformación del territorio.

El cambio de usos del suelo en este periodo en España responde a una combinación de factores económicos, sociales, ambientales y tecnológicos que interactúan entre sí durante el periodo 1990-2018 y permite comprender las profundas transformaciones territoriales derivadas del crecimiento económico y demográfico y la integración de España en la Unión Europea.

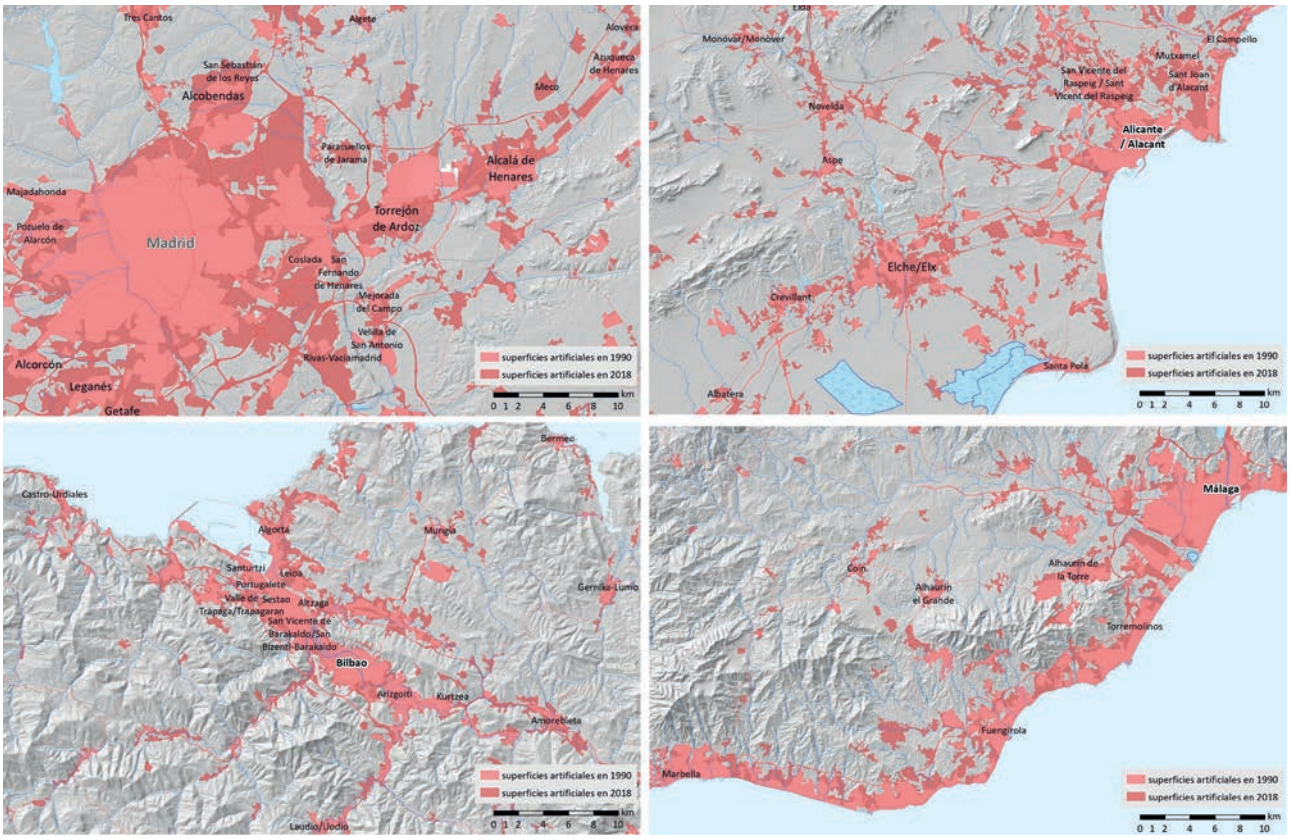
La evolución de población, empleo, viviendas y el suelo artificial en España muestra dinámicas muy diferentes. Entre 1990 y 2018, la población pasó de 39,4 a 46,7 millones de habitantes (+19%), con un crecimiento sostenido hasta 2012 y una posterior estabilización. En cambio, el parque de viviendas creció de 16,2 a 26,3 millones (+62%), reflejando una expansión mucho más intensa vinculada a la reducción del tamaño medio de los hogares y al peso creciente de las segundas residencias. El suelo artificial es el indicador que más se incrementa, duplicándose al pasar de 664.000 a casi 1,3 millones de hectáreas (+95%), con un fuerte impulso hasta 2012, coincidiendo con los años de la burbuja inmobiliaria. El empleo, por su parte, experimentó una evolución más volátil: creció con fuerza entre 1990 y 2006 (+50%), alcanzando su máximo en pleno ciclo expansivo, pero se redujo significativamente en 2012 a raíz de la crisis económica, para recuperarse parcialmente hasta 2018 (+51% respecto a 1990). Esta dinámica contrasta con la continuidad del crecimiento en suelo artificial y viviendas, lo que refleja un desajuste estructural: mientras la economía y el mercado laboral sufren oscilaciones intensas, el consumo de suelo mantiene una tendencia acumulativa difícilmente reversible.

Esta divergencia pone de relieve un modelo urbanizador expansivo, en el que el consumo de suelo avanza a un ritmo muy superior al crecimiento demográfico, generando un desajuste estructural entre población, parque residencial y territorio ocupado por suelos artificiales.

Entre los principales componentes de la transformación territorial destacan: la expansión urbana e infraestructural, con el crecimiento de áreas residenciales, industriales, comerciales y logísticas; la transformación agrícola, tanto en forma de intensificación en zonas productivas como de abandono en áreas marginales; la dinámica forestal vinculada a procesos de reforestación, abandono rural, incendios y gestión para la captura de carbono; la presión derivada de la transición energética, que exige superficies para instalaciones renovables como la solar o la eólica; los impactos ambientales y climáticos, que generan cambios forzados en los usos por sequías, desertificación o pérdida de fertilidad; el turismo y ocio, que en áreas costeras o de montaña conllevan urbanización estacional; y los factores sociales y culturales, que incluyen migraciones, envejecimiento poblacional y nuevas demandas vinculadas al paisaje y la conservación. Se ha producido la consolidación de un modelo territorial más complejo y polarizado entre los ámbitos urbanos y el mundo rural.



3 Evolución 1990-2018 de la población, el parque de viviendas, el empleo (afiliados a la Seguridad Social) y los suelos artificiales (1990=100). Abajo: Superficies artificiales según subtipo en 1990 y 2018 (%). Las dinámicas socioeconómicas muestran diferencias entre la evolución demográfica y económica, y de las viviendas y el consumo de suelo, con fuertes crecimientos (en especial, la vivienda y el suelo), y crisis del empleo en torno a 2006.



4 Expansión de los suelos artificiales entre 1990 y 2018 en Madrid, Alicante-Elche, Bilbao y Málaga-Fuengirola. Estos ejemplos muestran una expansión del suelo artificial que se articula mediante corredores infraestructurales, desarrollos residenciales de baja densidad y áreas logísticas y turísticas, generando tejidos discontinuos que refuerzan la dispersión urbana y amplían la huella territorial de las grandes metrópolis.

En estas últimas décadas, prácticamente se ha duplicado el suelo artificial, pasando de unas 664.000 hectáreas a casi 1,3 millones, con un incremento neto superior a 629.000 hectáreas. El crecimiento se ha concentrado sobre todo en el periodo 2000-2006 (53% del total) con la ocupación de más de 334.000 hectáreas.

La expansión de los suelos artificiales se ha realizado principalmente consumiendo suelo a costa de tierras agrícolas, con aportes puntuales desde mosaicos de matorral y pastizal. A escala regional, la intensificación de cultivos regados y los cambios en las cadenas de valor agroalimentarias reconfiguran el mapa agrario, mientras la renaturalización por abandono agrario continúa en áreas de montaña y media montaña. El riesgo de incendio y episodios extremos condiciona la dinámica forestal en el interior peninsular.

En cuanto a los subtipos de suelos artificiales, el principal motor del crecimiento de los suelos artificiales fueron los tejidos urbanos de baja densidad (el tejido urbano discontinuo), que se extendieron en forma de urbanizaciones, áreas residenciales periféricas y desarrollos turísticos, fundamentalmente litorales. El tejido urbano discontinuo crece en 316.000 hectáreas y supone un incremento del 138%. Este patrón contrasta con la ciudad compacta tradicional, dando paso a un modelo menos compacto y más consumidor de espacio y recursos.

Este periodo ha estado marcado, tras nuestra incorporación a la Unión Europea e impulsado por los fondos europeos, por un gran incremento de las superficies dedicadas a infraestructuras, especialmente carreteras y nodos de transporte, que multiplicaron su ocupación en el territorio, pero también con un papel destacado por el crecimiento del suelo ocupados por puertos y aeropuertos. La expansión de las infraestructuras viarias y ferroviarias suma 47.000 hectáreas (+1.217%), las zonas como aeropuertos 7.500 hectáreas (+52%) y las zonas portuarias 1.000 hectáreas (+18%).

Asociado a la extensión de las redes de infraestructuras se han desarrollado en los entornos urbanos y metropolitanos nuevas áreas industriales, comerciales y logísticas, impulsadas por los procesos de deslocalización en busca de suelos más baratos y que se ubican sobre todo en entornos metropolitanos y en los terrenos próximos a las principales vías de comunicación. El incremento de las mismas ha sido superior a las 189.000 hectáreas y un crecimiento del 247%.

El proceso de urbanización se ha manifestado de manera muy desigual en el territorio. Las grandes áreas urbanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, etc.) experimentaron un fuerte crecimiento residencial e infraestructural, generando una expansión difusa que alcanzó a municipios de menor tamaño.

El litoral mediterráneo y los archipiélagos consolidaron en esta época la intensa ocupación del territorio iniciada en décadas anteriores con nuevos desarrollos vinculados fundamentalmente al turismo residencial. En el interior peninsular esta época se consolidó por dinámicas contrapuestas; por un lado, fuertes crecimientos en las zonas urbanas más dinámicas y en los suelos afectados por la construcción de infraestructuras y desarrollos de actividades económicas asociadas; por otro lado, en otros mantuvo dinámicas de estancamiento o pérdida poblacional. Este contraste ha acentuado la presión sobre los espacios costeros y urbanos, al tiempo que reforzó procesos de despoblación en áreas rurales y de montaña, alejadas en muchos casos de los grandes ejes de comunicaciones.

Todas estas dinámicas han consolidado un país de contrastes: litoral y grandes áreas urbanas acumulan la mayor parte de la artificialización del suelo, mientras el interior, demográficamente regresivo, presenta ocupaciones más selectivas ligadas a energía y logística. La ciudad difusa convive con estrategias de compactación, movilidad sostenible y regeneración en centros urbanos; sin embargo, el balance mantiene un aumento neto de la huella artificial.

En este capítulo se repasan cinco grandes temas sectoriales que permiten una lectura transversal temática del urbanismo español de este último medio siglo.

Se comienza con un repaso de la evolución de la legislación urbanística estatal, que, a pesar de la descentralización competencial de la vivienda y el urbanismo hacia las Comunidades Autónomas que estableció la Constitución de 1978, ha enmarcado no solo el contexto en que se han desenvuelto las normas urbanísticas autonómicas, sino que ha condicionado también el devenir de los grandes ciclos inmobiliarios.

A continuación, se analiza la relación entre estos marcos normativos y la producción de vivienda, pues el inicio de las tres crisis inmobiliarias que se han sucedido durante los últimos cincuenta años en España ha coincidido con la aprobación de una nueva regulación estatal sobre suelo (1975, 1990 y 2007). También se examinan las herramientas para el control del mercado y la evolución de la vivienda protegida, hasta la crisis que vivimos actualmente.

Los centros históricos son objeto de otra contribución, pues durante toda la época del desarrollismo franquista vinieron sufriendo lo que Chueca Goitia denominó "la destrucción del legado urbanístico" y que supuso el derribo o abandono de muchos edificios de indudable valor patrimonial o cultural. En los años 70 y 80 se inició una nueva cultura de protección patrimonial que pretendió no solo conservar los edificios de los centros históricos sino también su población, cuyos resultados al cabo de estas cinco décadas ofrecen sus luces y sus sombras.

Los procesos de suburbanización mediante tejidos de baja densidad formados por viviendas unifamiliares han constituido uno de los fenómenos más novedosos y característicos de la urbanización del territorio en torno a las grandes áreas urbanas españolas de las últimas décadas. Estas áreas suburbanas residenciales, junto con la descentralización de algunas actividades terciarias, el comercio y el ocio y la construcción de redes viarias de alta capacidad han alumbrado una nueva ciudad dispersa y fragmentada que ya no se apoya en la continuidad, sino en la accesibilidad a través de las redes.

Finalmente, el turismo merece también una especial atención, pues España ha pasado de recibir 27 millones de turistas en 1975 a 94 en 2024, adquiriendo un peso en el PIB del 12,6%. El modelo tradicional de "sol y playa" con la explotación intensiva y urbanización de la línea costera está ya agotado y es necesario un cambio de paradigma orientado a mejorar la calidad del entorno natural y urbano de las áreas turísticas consolidadas.

02

TEMAS

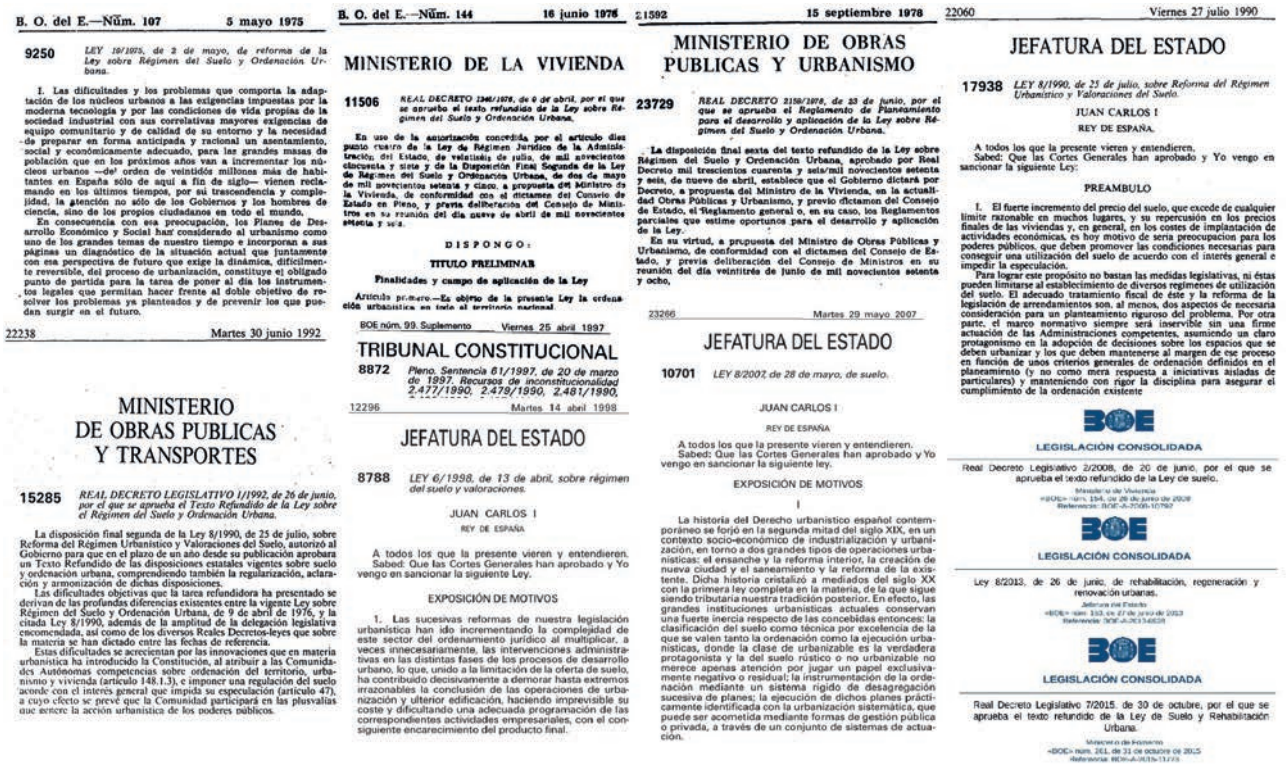
Legislación urbanística

Vivienda y producción inmobiliaria

Centros históricos

Suburbanización

Turismo



B. O. del E.—Núm. 107 5 mayo 1975

9250 *LEY 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

I. Las dificultades y los problemas que comporta la adaptación de los núcleos urbanos a las exigencias impuestas por la moderna tecnología y por las condiciones de vida propias de la sociedad industrial con sus correlativas mayores exigencias de equipo comunitario y de calidad de su entorno y la necesidad de preparar en forma anticipada y racional un asentamiento, social y económicamente adecuado, para las grandes masas de población que en los próximos años van a incrementar los núcleos urbanos —de' orden de veintidós millones más de habitantes en España sólo de aquí a fin de siglo— vienen reclamando en los últimos tiempos, por su trascendencia y complejidad, la atención no sólo de los Gobiernos y los hombres de ciencia, sino de los propios ciudadanos en todo el mundo.

En consecuencia con esa preocupación, los Planes de Desarrollo Económico y Social han considerado al urbanismo como uno de los grandes temas de nuestro tiempo e incorporan a sus páginas un diagnóstico de la situación actual que juntamente con esa perspectiva de futuro que exige la dinámica, difícilmente reversible, del proceso de urbanización, constituye el obligado punto de partida para la tarea de poner al día los instrumentos legales que permitan hacer frente al doble objetivo de resolver los problemas ya planteados y de prevenir los que puedan surgir en el futuro.

22238 Martes 30 junio 1992

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

15285 *REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

La disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, autorizó al Gobierno para que en el plazo de un año desde su publicación aprobara un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, comprendiendo también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones.

Las dificultades objetivas que la tarea refundidora ha presentado se derivan de las profundas diferencias existentes entre la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976, y la citada Ley 8/1990, además de la amplitud de la delegación legislativa encomendada, así como de los diversos Reales Decretos-leyes que sobre la materia se han dictado entre las fechas de referencia.

Estas dificultades se acrecientan por las innovaciones que en materia urbanística ha introducido la Constitución, al atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3), e imponer una regulación del suelo acorde con el interés general que impida su especulación (artículo 47), a cuyo efecto se prevé que la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos.

B. O. del E.—Núm. 144 16 junio 1976

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

11506 *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.*

En uso de la autorización concedida por el artículo diez punto cuatro de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de veintiséis de julio, de mil novecientos cincuenta y siete y de la Disposición Final Segunda de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de dos de mayo de mil novecientos setenta y cinco, a propuesta del Ministro de la Vivienda, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado en Pleno, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día nueve de abril de mil novecientos setenta y seis,

DISPONGO:

TITULO PRELIMINAR

Finalidades y campo de aplicación de la Ley

Artículo primero.—Es objeto de la presente Ley la ordenación urbanística en todo el territorio nacional.

BOE núm. 99. Suplemento Viernes 25 abril 1997

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8872 *Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990,*

12296 Martes 14 abril 1998

JEFATURA DEL ESTADO

8788 *LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final.

21592 15 septiembre 1978

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

23729 *REAL DECRETO 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

La disposición final sexta del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto mil trescientos cuarenta y seis/mil novecientos setenta y seis, de nueve de abril, establece que el Gobierno dictará por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, en la actualidad Obras Públicas y Urbanismo, y previo dictamen del Consejo de Estado, el Reglamento general o, en su caso, los Reglamentos parciales que estime oportunos para el desarrollo y aplicación de la Ley.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día veintitrés de junio de mil novecientos setenta y ocho,

23266 Martes 29 mayo 2007

JEFATURA DEL ESTADO

10701 *LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

22060 Viernes 27 julio 1990

JEFATURA DEL ESTADO

17938 *LEY 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA,

A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

PREAMBULO

I. El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Para lograr este propósito no bastan las medidas legislativas, ni éstas pueden limitarse al establecimiento de diversos regímenes de utilización del suelo. El adecuado tratamiento fiscal de éste y la reforma de la legislación de arrendamientos son, al menos, dos aspectos de necesaria consideración para un planteamiento riguroso del problema. Por otra parte, el marco normativo siempre será inservible sin una firme actuación de las Administraciones competentes, asumiendo un claro protagonismo en la adopción de decisiones sobre los espacios que se deben urbanizar y los que deben mantenerse al margen de ese proceso en función de unos criterios generales de ordenación definidos en el planeamiento (y no como mera respuesta a iniciativas aisladas de particulares) y manteniendo con rigor la disciplina para asegurar el cumplimiento de la ordenación existente

BOE

LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

BOE

LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

BOE

LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

1 Collage con la normativa sobre suelo y urbanismo más relevante de los últimos cincuenta años (Ley del Suelo de 1975, Texto Refundido de 1976, Reglamento de Planeamiento de 1978, Ley del Suelo de 1990, Texto Refundido de 1992, Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, Ley del Suelo de 1998, Ley del Suelo de 2007, Texto Refundido de 2008, Ley 8/2013, Texto Refundido de 2015).

1	**Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana**
2	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
3	**Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo**
4	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
5	Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales
6	Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales
7	**Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones**
8	Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes
9	Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes
10	**Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo**
11	**Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas**
12	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

2 Legislación estatal de suelo desde 1956 hasta 2015. Los textos principales se destacan en negrita.

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Evolución desde 1975 hasta la actualidad

Ángela de la cruz Mera

Abogada y Administradora Civil del Estado

Tras la aprobación de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que reformaba la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, el urbanismo español se ha regido, durante muchas décadas, por un cuerpo normativo completo, compuesto por el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 y sus tres Reglamentos de desarrollo (Planeamiento, Gestión y Disciplina) emanados de un Estado fuertemente centralizado, anterior al Estado de las Autonomías que configuró la Constitución Española.

Tras la promulgación de la Constitución Española el 27 de diciembre de 1978, y la aprobación de los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas (CC.AA.), el urbanismo, la ordenación del territorio y la vivienda pasaron a ser competencias exclusivas de aquellas, en un esquema político e institucional fuertemente descentralizado. Pese a ello, el Estado produciría, de manera incesante e incansable, normativa en materia de suelo, desde el año 1990, hasta llegar al Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, y mucho más recientemente, de vivienda, con la Ley por el Derecho a la Vivienda, de 24 de mayo de 2023.

Las competencias que han permitido al Estado legislar en ambas materias van desde conseguir la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y la vivienda, a un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, pasando por las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia. Todas ellas unidas, y sin olvidarlas, a las importantes competencias estatales en materia de infraestructuras que, aun sin conformar una política de ordenación del territorio (vetada específicamente al Estado mediante la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997), le permiten vertebrar todo el territorio nacional a través de los planes de infraestructuras que considere precisos (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos de interés general y comercial, telecomunicaciones, etc.)

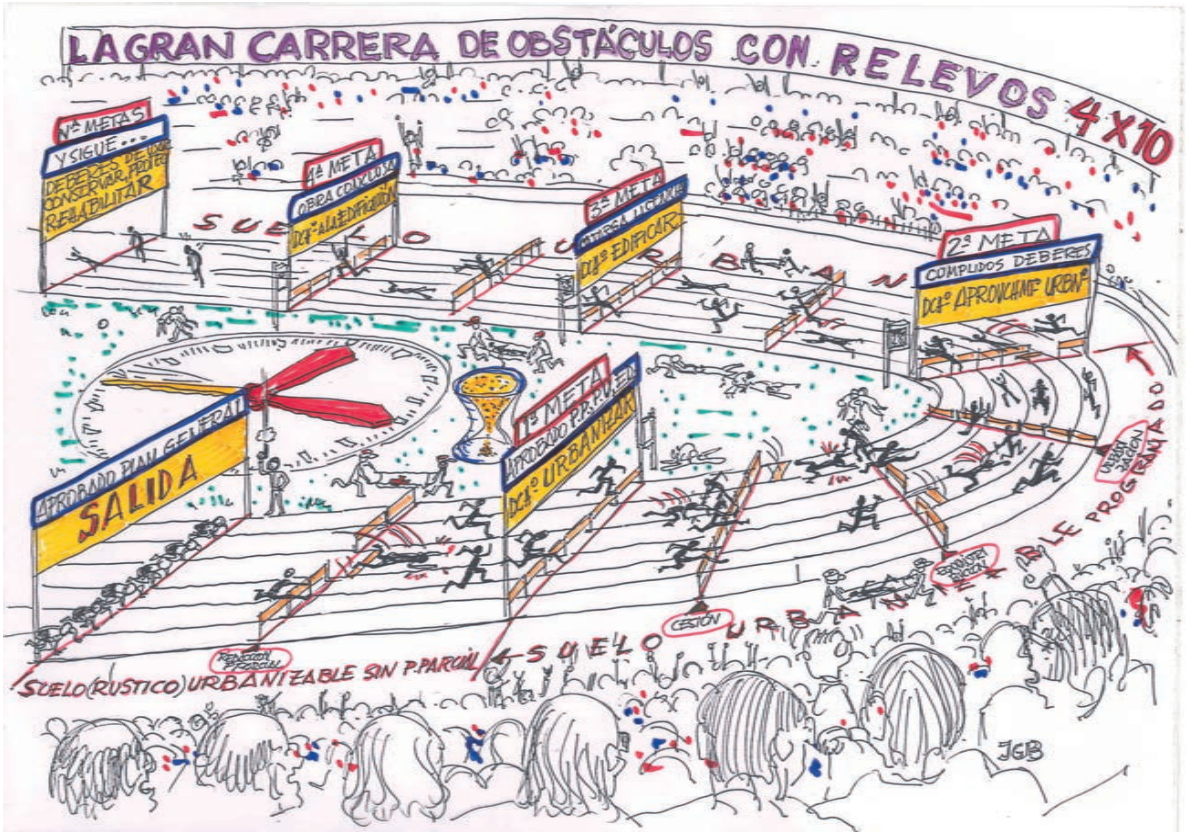
Resulta curioso destacar que, pese a que ninguna de las leyes estatales de suelo aprobadas durante la democracia puede ser considerada una norma urbanística, han contenido algunas de las novedades más interesantes que se han producido sobre el esquema tradicional heredado de las Leyes de Suelo de 1956 y de 1975. Probablemente porque han podido incidir en aspectos esenciales del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, que es una competencia reservada al Estado de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Tres han sido fundamentalmente las leyes que contuvieron aquellas novedades:

- Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
- Ley 8/2007, de Suelo.
- Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

La primera de ellas, muy temprana (1990), contuvo modificaciones sustanciales sobre el esquema de la propiedad del suelo, a la que se convertía en una colaboradora necesaria de la Administración actuante, con importantes consecuencias en el esquema de las valoraciones a efectos expropiatorios e indemnizatorios. La segunda (2007), aprobada justo en el momento en el que se inició la crisis

Unidades de viviendas	Sistema espacios libres de dominio y uso público		Centros docentes			Servicios de interés público y social			Plazas de aparcam.	Observaciones
	Jardines – m² suelo/ vivienda	Áreas de juego y recreo de niños – m² suelo/ vivienda	Preescolar guardería – m² suelo/ vivienda	E.G.B. – m² suelo/ vivienda	B.U.P. – m² suelo/ vivienda	Parque deportivo – m² suelo/ vivienda	Equipa-miento comercial – m² const./ vivienda	Equipa-miento social – m² const./ vivienda	Número/ 100 m² edificación	
Unidad elemental	15	3	10			-	2		1	El Plan Parcial propondrá el uso concreto de las reservas para Centros docentes y para servicios de interés público y social.
Unidad básica	15	3	2	10	-	6	1	3	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de interés público y social.
Unidad integrada	15	6	2	10	-	6	2	4	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos sanitarios y administrativos.
Conjuntos entre 1000 y 2000 viv.	15	6	2	10	-	8	3	6	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos sanitarios y administrativos.
Conjuntos entre 2000 y 5000 viv.	15	6	2	10	4	8	4	6	1	El Plan Parcial propondrá los usos concretos de la reserva de equipamiento social, distinguiendo, al menos, usos religiosos, sanitarios, asistenciales, administrativos, culturales, recreativos y club de ancianos.
Conjuntos superiores a 5000 viv.	Se mantendrán como módulos mínimos de reserva de Plan Parcial los asignados a conjuntos comprendidos entre 2000 y 5000 viviendas. La reserva de dotaciones cuya necesidad sea generada por superarse en la ordenación del Plan Parcial la cifra de 5000 viviendas, estará definida tanto en cuantía como en localización en el planeamiento de rango superior, teniendo en cuenta el carácter de equipamiento propio de este.									

3 Módulos de reserva para dotaciones en suelo residencial según el Anexo, art. 10, del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.



4 "La gran carrera de obstáculos con relevos 4x10". Dibujo de Javier García Bellido sobre la Ley del Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992 explicativo de la relación entre los derechos y deberes de los propietarios de suelo, y la adquisición gradual de los primeros en base al cumplimiento reglado de los segundos.

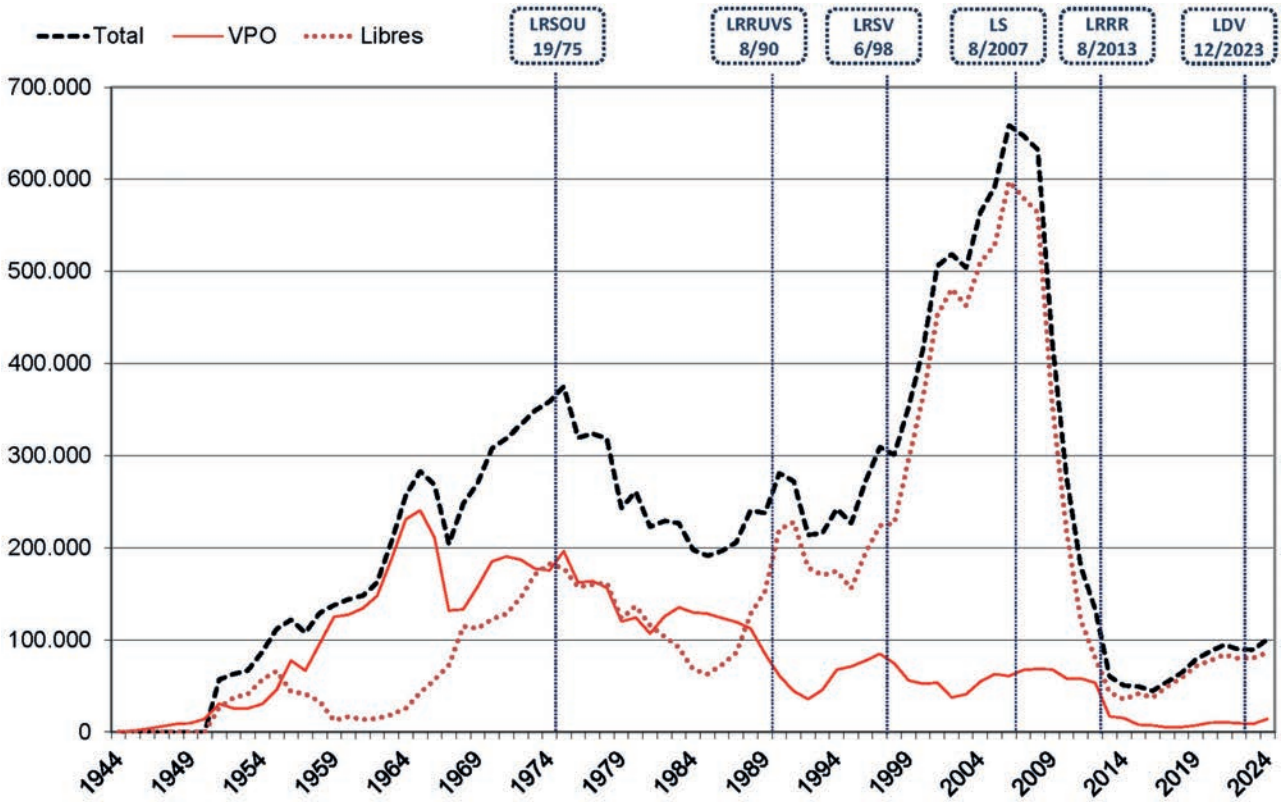
económico-financiera motivada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, instauraría lo que se denominó ya como un modelo de urbanismo más sostenible, y la última, del año 2013, introdujo por primera vez en España la mirada necesaria hacia la ciudad ya hecha, tratando de abandonar el sesgo meramente desarrollista del urbanismo tradicional español.

Todo ello sin olvidar que la legislación estatal de suelo, al igual que la propia legislación urbanística autonómica, ha estado muy vinculada a los sucesivos cambios de Gobierno. De este modo, se han ido sucediendo modelos intervencionistas y liberalizadores, generando esquemas normativos muy diferentes entre sí que, paradójicamente, han tenido muy pocas posibilidades de transformar la realidad sobre la que proyectaban sus objetivos. En muchos casos porque el necesario complemento autonómico nunca llegó, o lo hizo demasiado tarde, y en otros, porque el propio espacio temporal de una legislatura (e incluso dos) resulta claramente insuficiente en una disciplina que se rige por instrumentos de planeamiento que hoy día se mantienen vigentes hasta 20 y 25 años. Solo los planes tienen la capacidad de transformar la realidad sobre la que se sustentan, por lo que la inmensa mayoría de los cambios normativos sucesivos, tanto en el Estado, como en los territorios autonómicos, sólo han conseguido engrosar, en muchos casos, el listado de normativa vigente (casi doscientas en la actualidad entre unas y otras), y no así, la de los planes adaptados a la misma.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas marcó un claro “principio de estabilización”, al lograr que el Gobierno del Partido Popular no solo no derogase la Ley socialista anterior (en aquel momento, el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008), sino que se sumase a una política, ya iniciada anteriormente, y destinada a fomentar la rehabilitación y un urbanismo más sostenible. El momento socioeconómico fue determinante. La crisis económico-financiera que vivió España fundamentalmente entre los años 2007 a 2012 ofrecía un contexto muy desfavorable para la construcción de nueva vivienda y para obtener la necesaria financiación, tanto pública, como privada, requerida. La mirada hacia la ciudad ya hecha, abandonando el sesgo tradicional del desarrollismo español, se abrió paso con naturalidad, aunque visto con perspectiva, tímidamente.

Muchas CC.AA. (pese a ser minoritarias), han acudido al Tribunal Constitucional en defensa de sus competencias exclusivas en la materia, cada vez que el Estado ha aprobado normativa en materia de suelo o de vivienda. La sentencia 61/1997 marcó un hito en la historia de la conflictividad constitucional entre el Estado y las CC.AA. por su interpretación definitiva de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal preconstitucional. En las materias en las que el Estado ya no posee competencias, no puede legislar con carácter supletorio, aunque se trate de realizar simples tareas de refundición de normativa preconstitucional (como ocurrió con el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992). Esta sentencia demolió un ordenamiento común muy bien aceptado por la inmensa mayoría de las CC.AA., cuya legislación urbanística probablemente habría sido muy diferente de no haberse producido los efectos demoledores de nulidad que sobrevinieron sobre el derecho estatal vigente. Dicha sentencia dejó intacto e intocable, con carácter supletorio, el TR de la Ley de Suelo de 1976, incluso para el propio legislador estatal, al igual que sus tres Reglamentos de desarrollo: planeamiento, gestión y disciplina, que aún se aplican en algunas CC.AA., casi 50 años después de su aprobación. Todos ellos conforman el ordenamiento urbanístico vigente, además, en las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

En la actualidad se sigue reclamando el gran pacto entre todas las fuerzas políticas que requiere la regulación del suelo para proyectar sus efectos más beneficiosos sobre la vivienda y la provisión de espacios que garanticen una adecuada calidad de vida y una economía productiva. Desafortunadamente, una vez más, se está muy lejos de lograr ese objetivo.



1 Evolución de las viviendas construidas en España (1944-2024). La producción de viviendas con algún grado de protección supera ampliamente a las libres entre 1955 y 1975, lo que no se repetiría hasta la segunda mitad de los 80. Desde los años 90 hasta el pinchazo de la burbuja en 2007, la producción de vivienda fue espectacular, con promoción casi exclusiva de la libre.

EVOLUCIÓN DE LAS HERRAMIENTAS PARA EL CONTROL DEL MERCADO

	LRSOU 19/75	LRRUVS 8/90	LRSV 6/98	LS 8/2007	LRRR 8/2013	LDV 12/2023
CLASIFICACIÓN	SU SUZP SUZNP SNU	SU SUZP SUZNP SNU	SU SUZ	- - -	- - -	- - -
RESERVA VPO	- - -	Art 98.3 PMS destino VP		30 %	10 %	20 % SU 40 % SUZBLE
CESIÓN APROV.	10% SUZP SUZNP	15% Surbano SUzable	Máx10% Surbano SUzable	5 - 15% Surbano SUzable	5 - 15% Surbano SUzable	- - -
PMS		Título VI	Art 40.3			

2 Evolución de las herramientas para el control del mercado inmobiliario. Todos los textos legales han incluido herramientas para el control del mercado inmobiliario, evolucionando con el paso del tiempo y los contextos en los que han sido aprobadas. La reserva de viviendas con algún tipo de protección no se consagra hasta 2007, aunque apareciera en 1990 ligada al Patrimonio Municipal de Suelo.

VIVIENDA Y PRODUCCIÓN INMOBILIARIA

Efectos, derivas y metas de la regulación urbanística

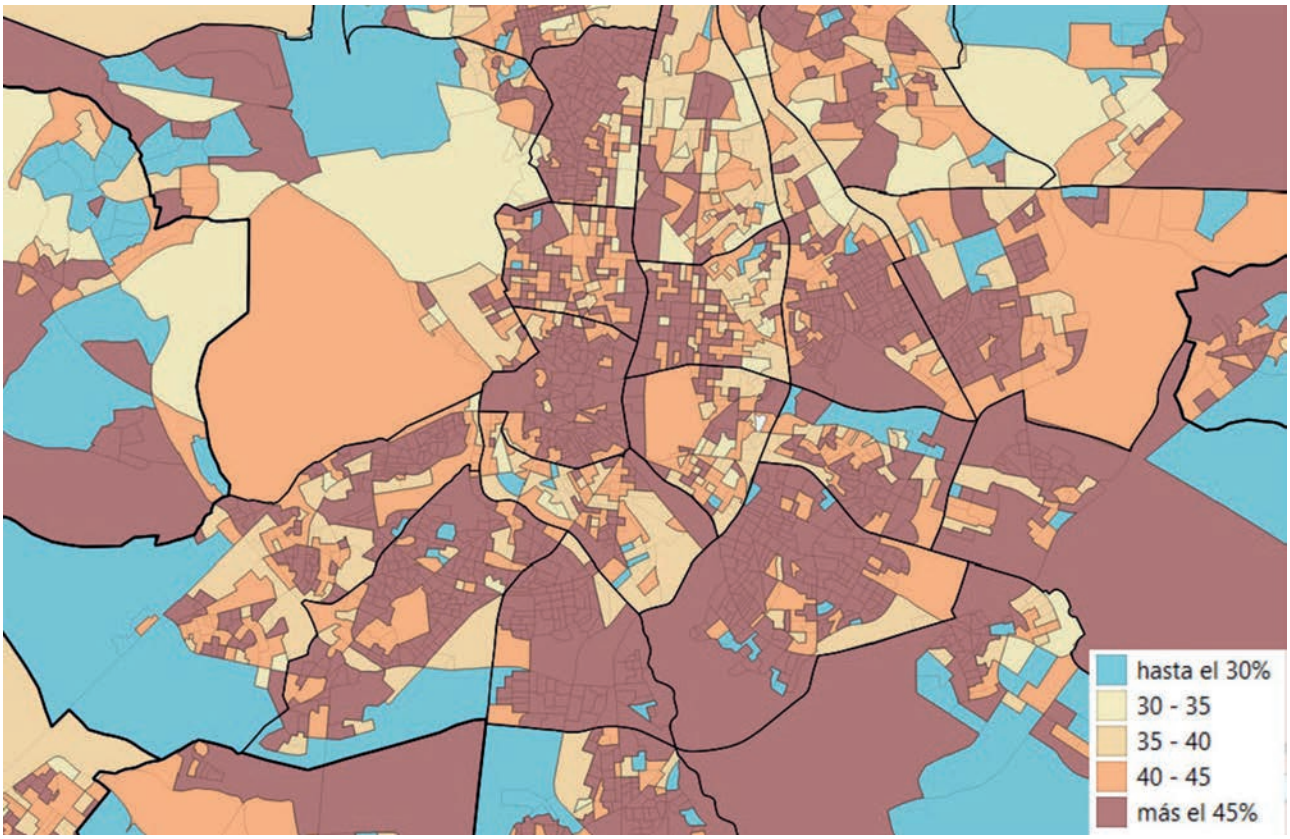
Raquel Rodríguez Alonso & Cristina Fernández Ramírez
Universidad Politécnica de Madrid

El acceso a la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente. Según el barómetro del CIS publicado en junio y en septiembre de 2025, es el principal problema existente en España. A juzgar por la crisis actual, las herramientas urbanísticas desarrolladas a lo largo de los distintos textos legislativos durante los últimos cincuenta años no han sido suficientes para garantizar el acceso a la vivienda. Baste como ejemplo el municipio de Madrid, donde no existen apenas secciones censales en las que la población emplearía menos del 30% de la renta en el alquiler de su vivienda principal (en 2021, tan solo el 0,3% del 94,25% de las secciones de las que se tienen datos).

Aunque no sea la única solución al problema, las herramientas urbanísticas tienen un papel esencial y no siempre reconocido en las políticas de vivienda. No existen instrumentos específicos autonómicos o estatales que planifiquen el desarrollo residencial en función de la demanda de la población, más allá de los planes de vivienda, que se limitan a establecer una reserva económica para el impulso de determinadas iniciativas cuyo desarrollo dependerá del acuerdo entre el estado y cada una de las autonomías. Por tanto, es el planeamiento general municipal el instrumento que define con mayor precisión la oferta residencial: a través de la clasificación del suelo, el plan general determina la localización de las futuras viviendas, y a través de la calificación establece el número máximo a desarrollar, su tipología y las características del tejido urbano en el que se desarrollarán. Además de localizar, cuantificar y caracterizar la oferta, este conjunto de decisiones afecta directamente a la definición del precio de las viviendas que se construirán.

Aunque las políticas sobre suelo y vivienda no siempre han estado coordinadas, crecimiento urbano y producción de vivienda están directamente vinculados a la construcción de la técnica del planeamiento en España. El modelo subyacente en cada uno de los textos legales que han regulado el suelo entre 1975 y la actualidad viene definido por el contexto socioeconómico en el que se tramitaron. En un repaso de las exposiciones de motivos de todas las leyes del suelo españolas desde 1975 aparecen tres elementos de un modo invariante: la dificultad en el acceso a la vivienda y su relación con el precio del suelo, el problema de la especulación como consecuencia inherente al desarrollo urbano; y el decisorio papel del sector de la construcción en el desarrollo urbano y la generación de vivienda. Sobre el papel, la regulación y las distintas herramientas diseñadas pretendían condicionar el mercado inmobiliario, y facilitar el acceso a la vivienda.

El inicio de las tres crisis inmobiliarias que se han vivido durante los últimos cicnuenta años ha venido marcado por la aprobación de una nueva regulación estatal sobre suelo (1975, 1990 y 2007). Las nuevas reglas del juego diseñadas en el contexto del *boom* inmobiliario que las precedían acaban siendo la antesala del desplome en la producción residencial, afectando en mayor o menor medida al peso de la vivienda con algún tipo de protección. Las viviendas de protección superaban ampliamente a las libres entre 1955 y 1975, momento de casi coincidencia entre ambas. Dicha situación no se vuelve a repetir hasta la segunda mitad de la década de los 80 del siglo pasado. Desde los años 90 hasta el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en 2007 la producción de vivienda libre fue espectacular, incremento no acompañado por aquellas con algún tipo de protección. Independientemente de la regulación urbanística o de las expectativas señaladas en el texto de 1998, la liberalización de suelo



3 Indicador de esfuerzo inmobiliario de los hogares españoles. La dificultad para tener acceso a una vivienda aparece como el principal problema de los españoles en el barómetro del CIS (junio y septiembre de 2025). Ejemplo de ello es la Comunidad de Madrid, donde el volumen de secciones censales que han de emplear más del 45% de la renta, en el alquiler, nos da la medida de esta realidad.

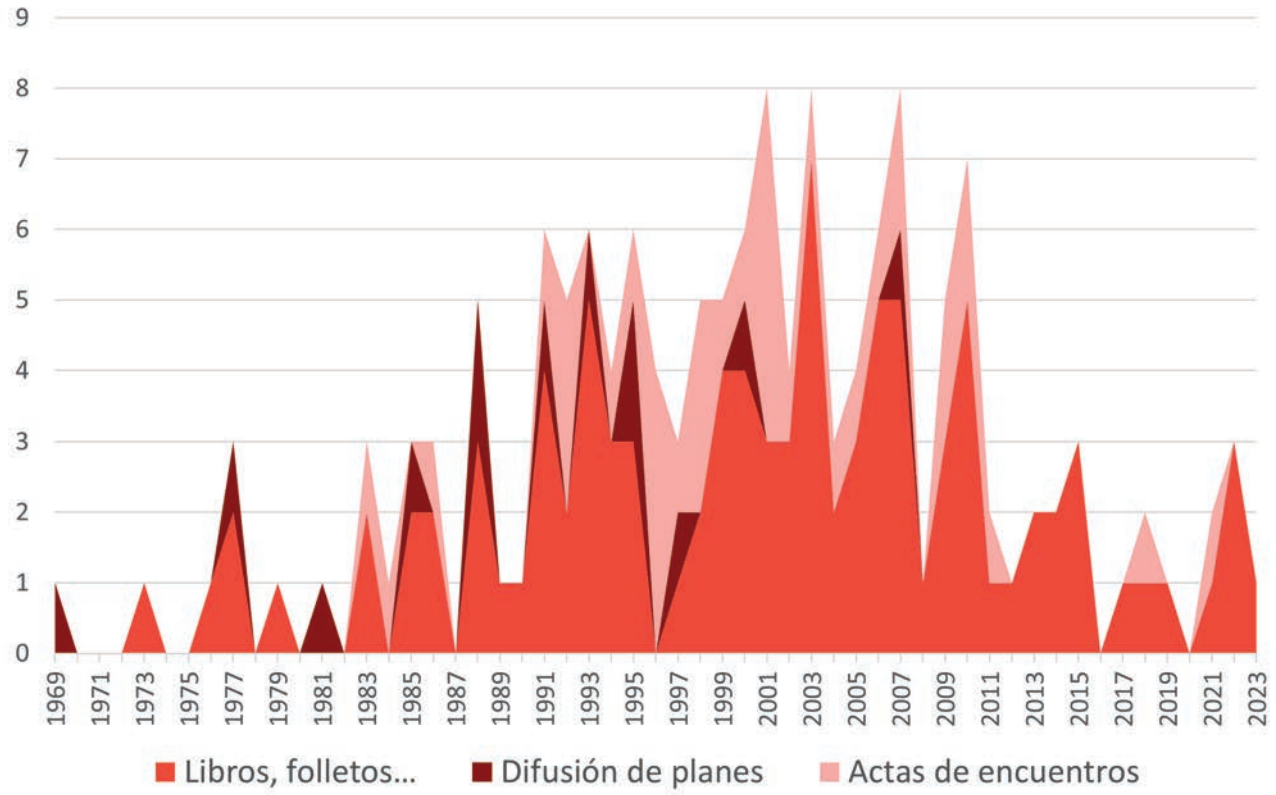
OBJETIVOS A CUMPLIR A TRAVÉS DEL PLANEAMIENTO						
	LRSOU 19/75	LRRUVS 8/90	LRSV 6/98	LS 8/2007	LRRR 8/2013	LDV 12/2023
CONTROL DE PRECIOS	Precios crecientes	Fuente incremento del precio	Evitar la escasez de suelo	Expectativas de revalorización	- - -	Oferta a precio asequible
ESPECULACIÓN	- - -	Impedir la especulación	Valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo	Mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación	- - -	Con la finalidad de evitar la especulación
INCENTIVO SECTOR	- - -	- - -	Reforma del mercado del suelo	Diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado	Reconvertir mercado inmobiliario	- - -
REEQUILIBRIO TERRITORIAL	- - -	- - -	- - -	Desarrollo territorial equilibrado	Cohesión territorial	Corregir desequilibrios territoriales

4 Objetivos del planeamiento presentes en la legislación de suelo y vivienda. Son tres los elementos clave en la legislación sobre desde 1975: la dificultad en el acceso a la vivienda y su relación con el precio del suelo, el problema de la especulación como consecuencia inherente al desarrollo urbano; y el papel del sector de la construcción en el desarrollo urbano y la generación de vivienda.

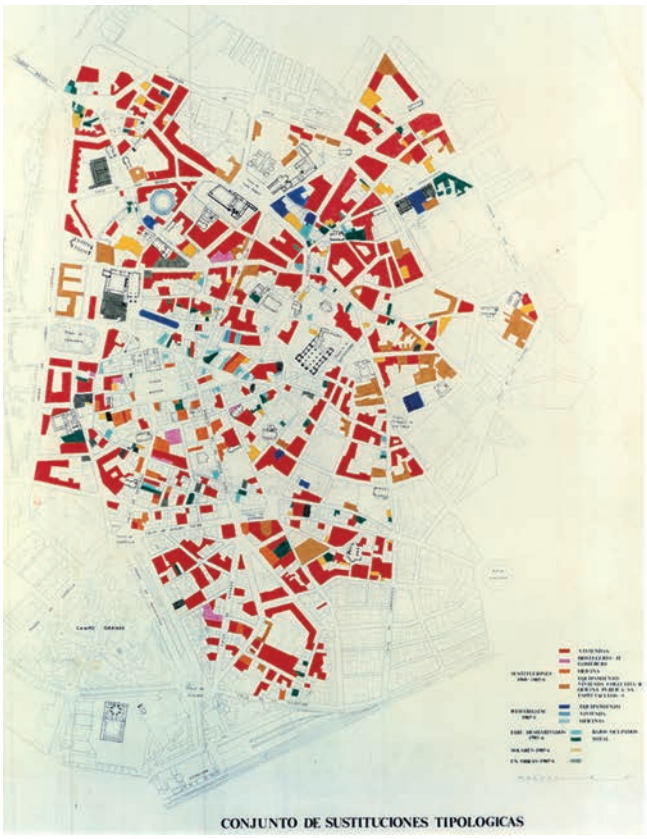
y la construcción masiva de viviendas no supuso ni bajadas de los precios ni mejora en el acceso a la vivienda. El único texto legislativo que llegó a tiempo demostró que las tesis liberalizadoras y contrarias al control del mercado son contrarias a la garantía en el acceso a la vivienda.

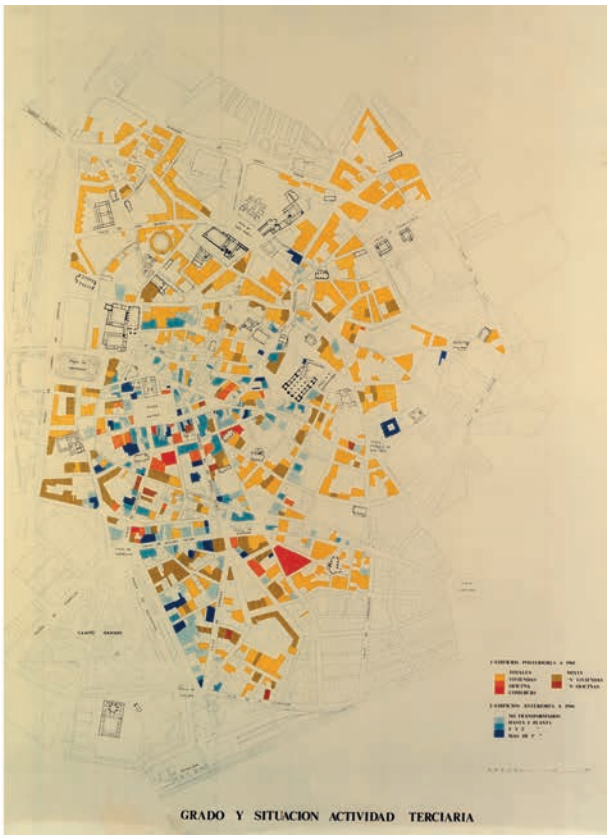
Algunas de las herramientas esenciales desarrolladas durante estos cincuenta años son el Patrimonio Municipal de Suelo, la cesión obligatoria del aprovechamiento en los desarrollos, la reserva obligatoria de edificabilidad destinada a viviendas con algún tipo de protección en crecimientos urbanos, o su incorporación como calificación específica dentro del planeamiento urbano. La cesión a los ayuntamientos de suelo lucrativo calificado se define en 1975, aunque su cuantía ha ido variando en función del enfoque de la ley. Los ayuntamientos obtenían de forma gratuita suelo en una proporción equivalente al 10% de los beneficios económicos de la operación inmobiliaria (pudiendo variar entre el 5% y el 15% en función del texto legal de aplicación). Conseguían así suelo residencial con el que podían actuar en el mercado como un agente inmobiliario más, promoviendo vivienda mucho más barata que pudiera equilibrar la evolución al alza de los precios de la vivienda libre y alojar a la población con más dificultades. La reserva obligatoria de edificabilidad residencial para viviendas con algún tipo de protección no se consagra en la legislación estatal hasta 2007. En aplicación de la normativa actual, cualquier desarrollo residencial deberá reservar un 40% en suelo urbanizable y un 20% en suelo urbano no consolidado para vivienda cuyo precio estará por debajo del mercado, lo que supone intervenir el precio de una parte esencial de las viviendas a construir sea cual sea el promotor de las mismas. La unión de ambas herramientas, cesión del 10% de aprovechamiento y reserva de vivienda con algún tipo de protección, permite concentrar de forma gratuita en manos de los municipios parte importante de la edificabilidad residencial a desarrollar, llegando hasta el 20% en operaciones a desarrollar en lugares centrales de la ciudad.

Herramientas y técnicas se han ido depurando hasta alcanzar un nivel altísimo de sofisticación en materia de suelo, que no ha sido correspondido en la regulación que afecta solo a la vivienda. Hubo que esperar hasta 2023 para que se aprobara la primera ley estatal que desarrollaba el derecho a la vivienda y su alcance real quedó bastante limitado por las realidades territoriales y competenciales. Por otra parte, las herramientas urbanísticas parecen haber llegado siempre tarde, cuando el sistema estaba prácticamente agotado. Diseñadas desde una lógica expansiva, responden a las tensiones de un entramado de agentes e intereses cuya desaparición o reconversión se inicia casi con su entrada en vigor. En el contexto actual, la lógica de la expansión urbana masiva con la que creció y se desarrolló la técnica del planeamiento está en claro agotamiento. Los condicionantes climáticos y sociales, y el propio sistema inmobiliario apuntan a la ciudad existente como objetivo de las políticas urbanas en materia también de vivienda. A pesar de ello, las herramientas urbanísticas siguen priorizando el control del mercado en las operaciones de expansión, asumiendo que los derechos adquiridos en la ciudad existente permiten rentabilidades que no son objeto de recuperación de plusvalías por las políticas de suelo. Si asumimos que las herramientas urbanísticas han sido capaces de controlar el mercado al menos en parte, habría que implementar su uso en el conjunto de operaciones inmobiliarias de la ciudad. En caso contrario habría que apostar por la desmercantilización en la construcción de ciudad.



1 Número anual de registros de publicaciones sobre urbanismo de centros históricos en el catálogo de la Biblioteca Nacional de España, desde 1969 hasta 2023 (Total 149). Se observa una época inicial, hasta 1982 aproximadamente, con una producción bibliográfica pequeña y discontinua. Desde la década de 1980 hasta la de 2010, aproximadamente, se registran también actas de congresos y la producción bibliográfica conoce un periodo de auge.





2 Sustituciones tipológicas y grado y situación de actividad terciaria en el centro histórico de Valladolid, en 1986. Se muestran las transformaciones tipológicas llevadas a cabo entre 1960 y 1986 por demolición-sustitución del caserío tradicional existente, ya sea para su reconversión en productos inmobiliarios residenciales de más alto nivel o en edificios terciarios. Junto a ello, también es posible observar las ruinas reconocibles en 1986.

CENTROS HISTÓRICOS

Cincuenta años de urbanística de centros históricos en España

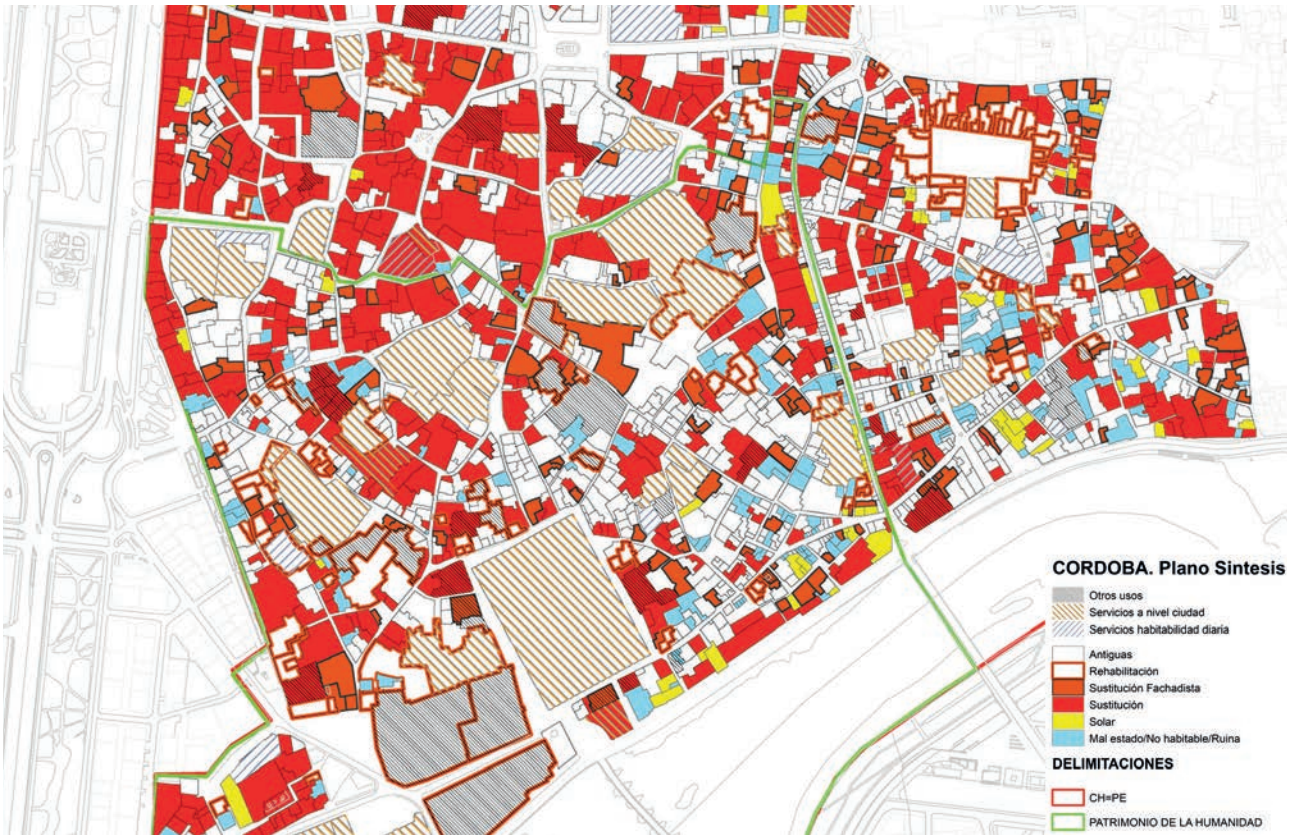
Alfonso Álvarez Mora & María Castrillo Romón
Universidad de Valladolid

La urbanística de los centros históricos presenta, para el caso español, perfiles propios a lo largo del último medio siglo, debido, principalmente, a su particular encaje en el sistema normativo estatal del patrimonio y del urbanismo, al vigoroso debate disciplinar del que ha sido objeto y a su paradójico reflejo en la evolución efectiva de los tejidos urbanos más antiguos.

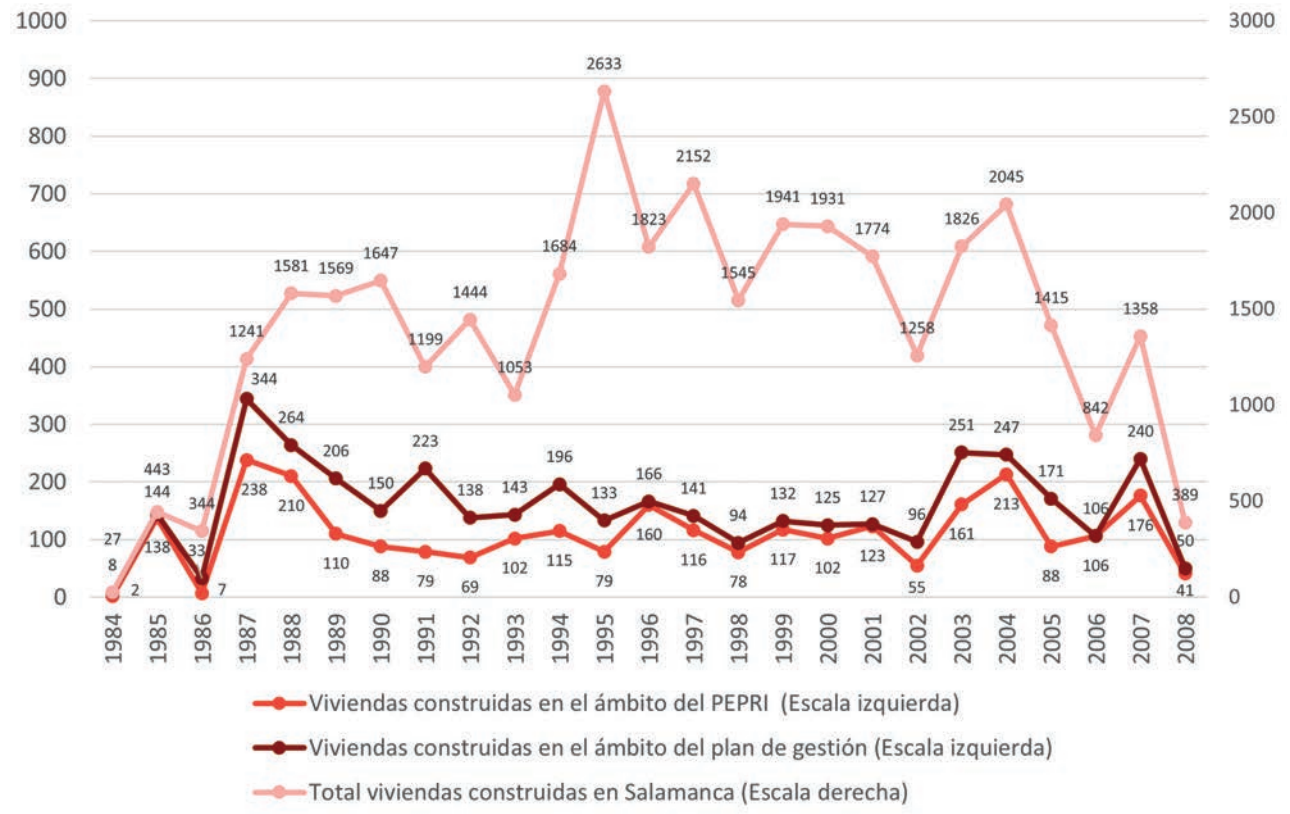
La protección del patrimonio urbano en España arranca con Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, que preveía la declaración de "ciudades y pueblos artísticos que entrarán a formar parte del Tesoro Nacional" (art.20), y el establecimiento de áreas de servidumbre "en las cuales no podrá hacerse obra alguna sin la autorización de las entidades central y provinciales correspondientes" (art.21). La Ley de Patrimonio Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933 no derogó ese RDL de 1926, pero estableció la inclusión, en el Catálogo de monumentos histórico-artísticos, de "cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos y de los parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales" (art.3). Fue la Ley de Patrimonio de 1985 la que introdujo un salto cualitativo cuando hizo preceptiva la elaboración de un "Plan especial de protección del área afectada por la declaración" (art.20), estableciendo así la confluencia definitiva entre los marcos jurídicos de la protección patrimonial y del urbanismo.

En cuanto al planeamiento urbano, el primer instrumento concebido para la "ordenación de ciudades artísticas" (art.13) fueron los planes especiales (PE) creados por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que también estableció unos criterios elementales para los PE que tuviesen como objeto la "conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la Nación" (art. 14). Más adelante, la Ley 19/1975, de 2 mayo, de reforma de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, estableció que las medidas orientadas a la conservación del patrimonio histórico-artístico formasen parte de las determinaciones de los Planes directores territoriales de coordinación, de los Planes generales municipales de ordenación (PGMO) y de las Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento (NCSP), y mantuvo la posibilidad de redactar "Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos", condicionado todo ello al desarrollo de las previsiones de los PGMO y NCSP. Por su parte, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio, creó los Planes Especiales de protección, entre ellos, los destinados a la "conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales" (art. 78), así como los catálogos correspondientes (art.86). Se institucionaliza además el deber de que las construcciones se adaptasen al "ambiente", en particular, "las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional", y a "las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales" (art.73 y art.98 del reglamento).

Desde mediados de la década de 1970, el debate urbanístico en España encontró un importante epicentro en lo que se denominó como "cuestión de los centros históricos". La amplia producción bibliográfica en torno a este asunto, especialmente abundante en las décadas de 1990 y de 2000 (figura 1), se hacía eco, por un lado, de los problemas que sufrían los tejidos urbanos más antiguos



3 Síntesis del estado y las transformaciones de la edificación en el centro histórico de Córdoba, en 2013. Este plano (fragmento) es resultado de un trabajo de campo cuyo objetivo era localizar las transformaciones tipológicas realizadas entre 1960 y 2013 por demolición-sustitución del caserío tradicional y que, en 2013, afectaban al 43,43% del mismo. Las rehabilitaciones, en la misma fecha, tan sólo alcanzaban el 5,27%.



4 Evolución del número anual de viviendas construidas en Salamanca y en su centro histórico, concretamente en el ámbito del PEPRI (Plan especial de protección y reforma interior) y en el del Plan de gestión (UNESCO). Como es habitual en ciudades con conjunto histórico declarado, la actividad inmobiliaria residencial se concentra fuera de los límites de este, lo que contribuye a que adquiera su condición de “espacio exclusivo de clase”.

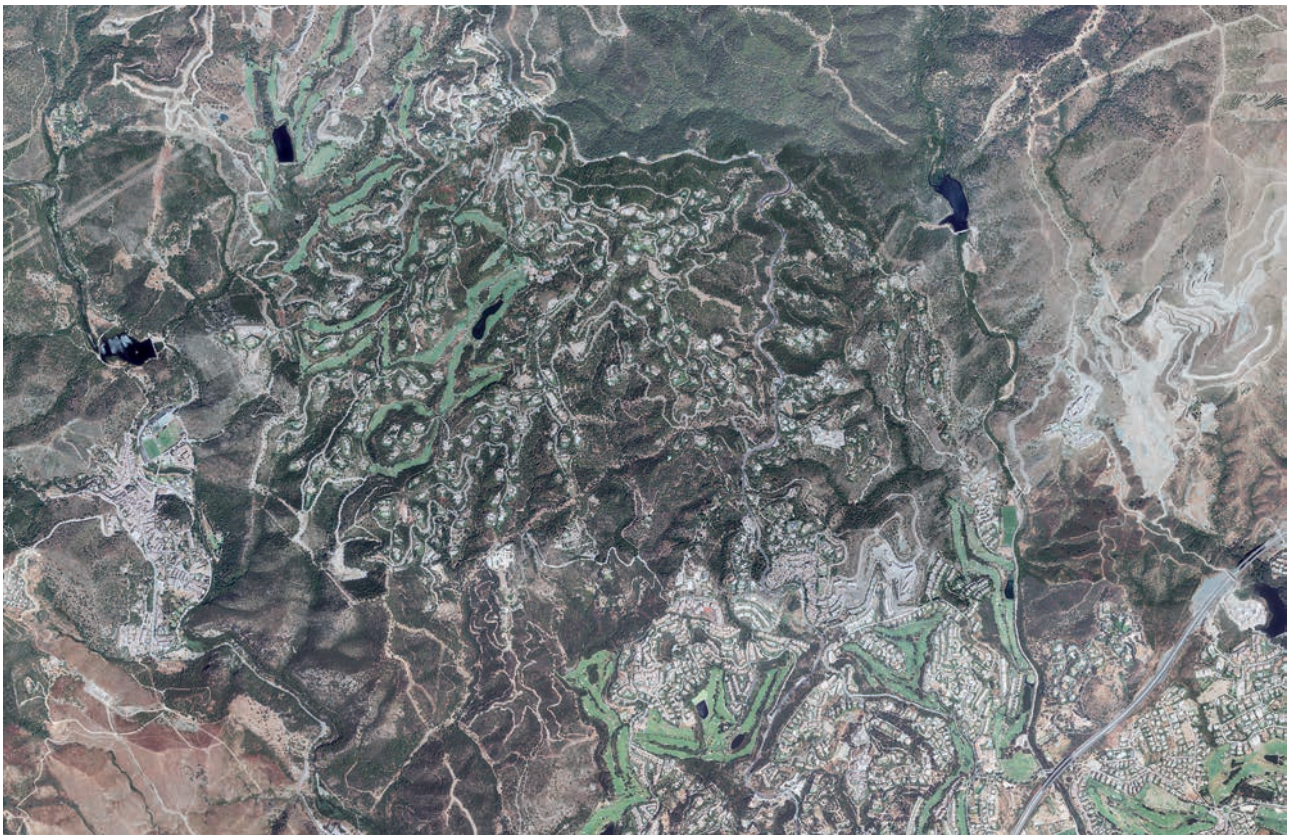
de las ciudades españolas y, por otro lado, discutía su tratamiento urbanístico y, al hacerlo, reflejaba la importante influencia (al menos simbólica) de la llamada "experiencia de Bolonia". Este hito del urbanismo italiano conjugó medidas de planeamiento urbanístico (*Piano regolatore generale*) y de política de vivienda social (*Piano di edilizia economica e popolare*) con el objetivo de producir una recuperación social y edificatoria de los tejidos urbanos heredados guiada por dos criterios fundamentales: por un lado, priorizar la perspectiva de su valor de uso y de su apropiación popular como espacio residencial, y por otro lado, propiciar la planificación de estos espacios como parte del sistema urbano y territorial en el que se insertaban.

La experiencia de Bolonia fue muy influyente en la visión integrada de los centros históricos, pero solo irradió tímidamente sobre el marco normativo español a través de las Áreas de Rehabilitación Integrada, creadas para "recuperar aquellos centros urbanos y núcleos rurales que presentan problemas sociales y culturales específicos y que requieren una financiación acorde con las posibilidades económicas de las familias que en ellas residen" (Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre), así como para evitar el "riesgo de expulsión de las clases populares residentes en los centros urbanos como consecuencia de su mejora ambiental" (Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio), sin olvidar la "salvaguardar del patrimonio arquitectónico y sociocultural existente y evitar el desarraigo de las comunidades residentes" (Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 30 de noviembre de 1983). La Ley de patrimonio de 1985, cuando estableció la obligatoriedad del "Plan especial de protección", estipuló que debería considerar "las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas" (art.20), esto es, una convergencia de la acción pública en materia de patrimonio, de urbanismo y de vivienda social.

Pero, mientras el "centro histórico" fue ganando fuerza como categoría urbanística y se enriquecía el arsenal de medidas de intervención, en las ciudades se iba produciendo una liquidación del antiguo espacio urbano tradicional que, desde 1960, aproximadamente, había comenzado a perder su rica complejidad y a orientarse hacia una simplificación social y funcional en beneficio de los grupos sociales de mayor renta y de las actividades terciarias características de la centralidad urbana, y hacia su supeditación, cada vez más determinante, al ocio y al turismo.

Ese proceso de liquidación se ha apoyado en tres estrategias, o procesos. Por un lado, se ha producido masivamente el abandono y la ruina de los edificios tradicionales (figuras 2 y 3), muchas veces provocado de forma intencionada por los propietarios inmobiliarios para justificar su demolición y sustitución por nuevas construcciones más rentables. Por otro lado, dado que lo que ocurre en los centros históricos no es independiente de los procesos urbanísticos que afectan al conjunto de la ciudad, los periodos de alza en la producción de periferias residenciales han tenido su trasunto en la transformación acelerada de los tejidos heredados (figura 4). En tercer lugar, la delimitación de los centros históricos como áreas de protección patrimonial ha servido para reforzar su carácter exclusivo, ya que la exigencia de rehabilitación edificatoria dentro de su perímetro no ha impedido la pérdida de la complejidad del espacio tradicional ni la sobrelevación de valores inmobiliarios, sino que se ha convertido en la nueva vía para su realización.

En definitiva, a pesar del fuerte influjo de la "experiencia de Bolonia" sobre la cuestión de los centros históricos en España a lo largo del último medio siglo, la realidad remite a la desaparición de las cualidades socio-espaciales de la ciudad heredada de las épocas preindustriales y a la consolidación de los centros históricos como escenarios privilegiados de las clases y actividades de mayor renta, cuando no del turismo.



1 Urbanización dispersa en la Costa del Sol: Benahavís. El municipio está situado a sólo 7 km de la costa, al norte de Marbella y sus habitantes disfrutan de la renta más alta de la provincia. Crecimiento difuso en los últimos 20 años, mediante urbanizaciones de lujo, como La Zagaleta, hasta rozar los 10.000 habitantes, el 60% nacidos en el extranjero.



2 Urbanización dispersa en la región metropolitana de Barcelona: Lliçà d'Amunt. El crecimiento disperso a través de urbanizaciones de unifamiliares comienza a producirse a finales de la década de los ochenta del siglo pasado, cuando apenas el municipio tenía 3000 habitantes. En la actualidad supera los 16.000 con un 85% de los edificios residenciales de una sola vivienda.

SUBURBANIZACIÓN

La suburbanización y el sueño de la vivienda unifamiliar

Elia Canosa Zamora, Ángela García Carballo & Pablo Bermúdez Pastor
Universidad Autónoma de Madrid

Una de las novedades más espectaculares aparecida en las nuevas periferias extensas de las ciudades españolas, ligada al fenómeno de la suburbanización difusa, es la extensión de la vivienda unifamiliar en sus diferentes modalidades, adaptadas a las distintas capacidades adquisitivas de sus potenciales habitantes. En estos territorios de baja densidad, los porcentajes de viviendas unifamiliares se acercan más a la media europea, un 46,6% frente al 56,2%, aunque, aún las cifras se mantienen lejos del 72% de Francia o del 86% de Bélgica.

La vivienda unifamiliar se incorpora, desde finales del siglo XIX, como pieza fundamental de la utopía regeneradora de la ciudad jardín, al garantizar un estilo de vida más independiente que el ofrecido en las viviendas en altura y enlazar con los mundos rural y natural mitificados. La concepción de esta fórmula urbanizadora, la ciudad jardín, que contemplaba como componente esencial la autosuficiencia completa, económica, administrativa y funcional, se ha pervertido en las modernas periferias urbanas tanto en el fondo, restringiéndose a un uso predominantemente residencial con costes medioambientales insostenibles, sobre todo asociados a la intensidad de los desplazamientos requeridos, como en la forma, desarrollándose como piezas de tamaños dispares, que aparecen como fragmentos unidos a grandes viales.

En España, pese a los intentos tempranos de difusión de estas ideas destinadas a todas las clases sociales y la existencia de referentes internacionales como la Ciudad Lineal de Arturo Soria, en Madrid, o la figura de Cebriá de Montoliú con la *Sociedad Cívica La Ciudad Jardín*, en Barcelona, solo a partir de la década de los noventa del siglo pasado se extiende la fórmula residencial de la vivienda unifamiliar más allá de los grupos de mayores ingresos y los barrios de casas baratas, subvertidos también de sus destinatarios originales. Mediante promociones masivas de viviendas unifamiliares adosadas, en hilera o aisladas, en urbanizaciones con más o menos equipamientos y servicios, la suburbanización acoge a todos los grupos sociales. Desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, el tejido discontinuo de baja densidad, dominado por la vivienda unifamiliar, ha multiplicado por tres su extensión, llegando a suponer el 43% de la superficie de suelo artificial.

El paisaje suburbano de baja densidad, característico de los márgenes difusos de las áreas urbanas, tiene tres rasgos que marcan su carácter: el dominio residencial con la vivienda unifamiliar, la presencia de viales de alta capacidad y su dispersión en paquetes que intercalan usos de ocio, comerciales y productivos. Su diseminación por todas las áreas urbanas, litorales e interiores, vinculadas a grandes o a medianas ciudades, muestra su éxito tanto entre los promotores, asociado a un negocio inmobiliario en alza, como entre los residentes, satisfechos con su flamante modo de vida. Las consecuencias más graves de la extensión de esta urbanización dispersa y de poca densidad son sobre todo medioambientales, aunque también económicas y sociales.

El modelo de vivienda unifamiliar ha conseguido afianzarse como opción asequible para todas las clases sociales a través de la extensión del tipo adosado, pareado o en hilera, que consigue mayor edificabilidad por parcela abaratando sustancialmente el producto. Las densidades suelen alcanzar las 30 viviendas por hectárea, referencia mágica de las ciudades jardín originales en Inglaterra, que permiten no solo precios más asequibles, sino también la existencia de comercio, lugares de



3 Urbanización dispersa en territorios periurbanos: Pobla de Valbona. Ocupación del cinturón agrícola sobre tierras de huertas, de alto valor medioambiental, patrimonial y paisajístico en la segunda corona del área metropolitana de Valencia. El municipio ha pasado de 8000 habitantes en 1991 a más de 27.000 en la actualidad. En este periodo, el suelo agrícola se ha reducido cerca de un 20%.



4 Urbanización dispersa en el área urbana de Madrid: Ugena. La gran área urbana madrileña se ha extendido sobre los municipios limítrofes de las Comunidades Autónomas inmediatas. En la comarca de la Sagra, al sur, se han multiplicado las urbanizaciones de adosados en una zona que ha recibido fuertes inversiones en infraestructuras. Ugena roza los 6000 habitantes partiendo de menos de 500 en 1991.

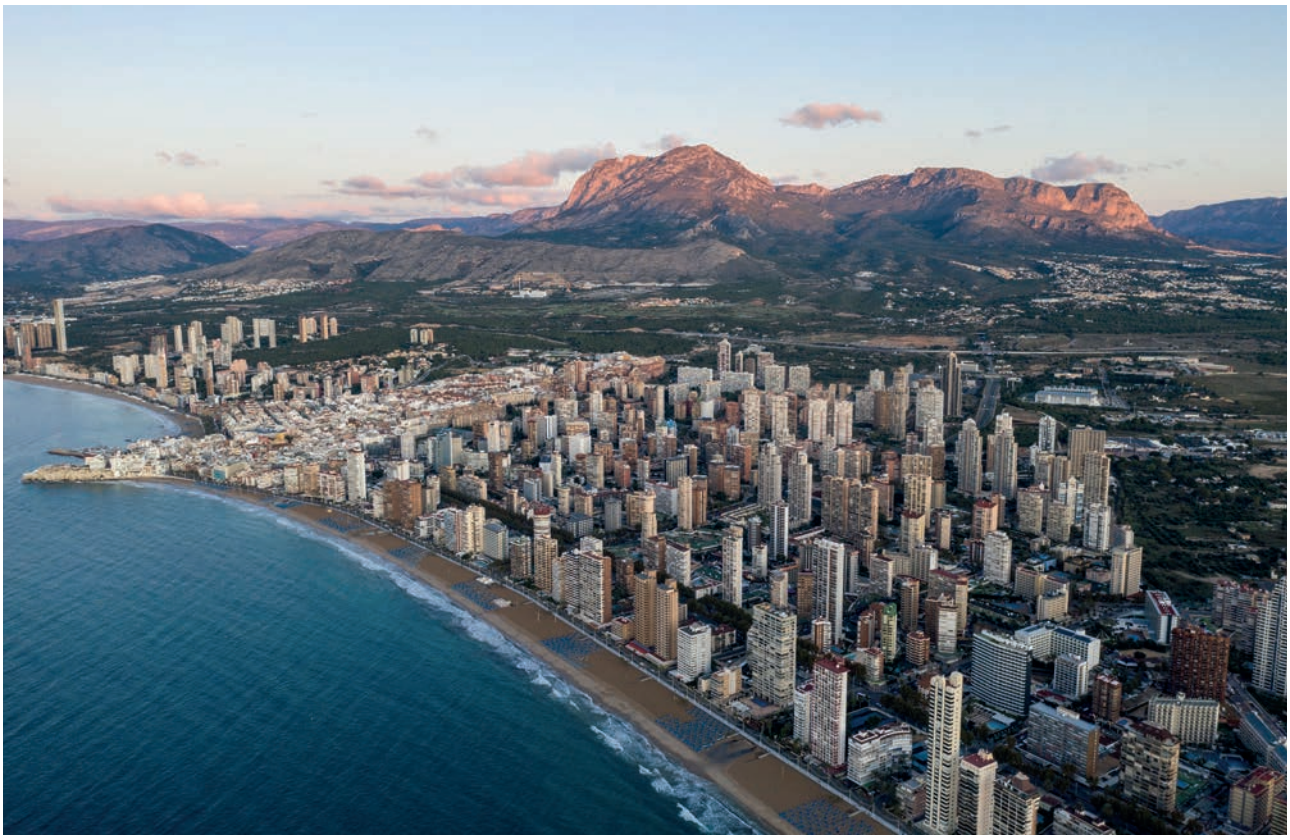
ocio y, en definitiva, una tímida vida urbana atractiva para los vecinos. Los adosados unifamiliares llegan fácilmente a los 150 y 200 m^2 de superficie, aunque su distribución en tres plantas, además del garaje en el sótano, multiplica las escaleras y el acceso a las habitaciones. El patio delantero o trasero no suele ser muy amplio, situándose en los 25 m^2 en las promociones más populares. No obstante, permite la instalación de una mesa, algunas sillas, ocasionalmente la barbacoa y, si no hay comunitaria, una pequeña piscina hinchable para los niños.

La suburbanización ha ido de la mano de la extensión de las carreteras de gran capacidad en España en los últimos decenios. El mayor salto se produjo entre 1990 y 2000, cuando se duplica la cifra inicial de 5000 km de autopistas, autovías y carreteras multicarriles. En los últimos 25 años la progresión continua ha permitido alcanzar los 18.000 km de este tipo de vías que han servido de soporte a la expansión urbana.

Más allá de las ciudades o núcleos menores que muestran la imagen compacta característica del urbanismo mediterráneo, las nuevas piezas urbanas adquieren tamaños diversos, y se intercalan, con usos distintos en un territorio que muestra aún vestigios de espacios naturales de diferentes calidades, parcelas agrarias, viviendas rurales, talleres ruinosos o cerramientos destartalados. La presencia de unos u otros y su amplitud aporta más o menos calidad al paisaje y condiciona obviamente el destino final de la promoción. En la misma línea, junto a las urbanizaciones residenciales, los centros comerciales o los parques de actividades son también señas de identidad que condicionan el tipo final de residentes.

Las virtualidades del modelo le han otorgado un carácter ubicuo. La suburbanización con protagonismo de la vivienda unifamiliar se extiende por las áreas urbanas tanto de las grandes ciudades, desbordando incluso la comunidad autónoma para aprovechar menores impuestos y normativas más laxas, como de las ciudades medias, envejecidas tanto en su población como en su parque inmobiliario y sometidas algunas además a fuertes presiones del sector turístico. La oferta se ha adaptado también a primera y segunda residencia, con localizaciones diferentes que el tiempo y el crecimiento urbano pueden trasmutar. Es además un fenómeno presente tanto en el litoral, donde la urbanización dispersa coloniza las áreas más alejadas de la línea de costa, como en el interior peninsular e insular. Los grupos de mayores ingresos, nacionales y extranjeros, aprovechan las ventajas de disponer de equipamientos propios, como campos de golf o hípica, y también de los servicios privados de limpieza o seguridad. Los de menores rentas pueden aprovecharse de la existencia de urbanizaciones ilegales, sin dotaciones, pero abiertas a una construcción progresiva de la vivienda, el jardín, la piscina o incluso el huerto.

Las consecuencias medioambientales de la proliferación de estos suburbios son demoledoras: ocupación masiva de suelo, muchas veces de gran calidad agropecuaria o natural, despilfarro por sus bajas densidades, contaminación sobre todo por la enorme movilidad a que obligan, ineficiencia energética y alto consumo de recursos básicos y escasos como el agua o la electricidad. El paisaje surgido, a veces oculto, sobre todo en el caso de los enclaves de lujo, a veces banal o repetitivo y, en el caso del dominio de adosados, junto a centros comerciales o naves industriales, acusado de feo por grupos autodesignados como guardianes de la ética y la estética urbanas, se ha convertido en un símbolo de la posmodernidad. Frente a la ciudad tradicional, idealizada ahora, la nueva realidad pugna por ser entendida y mejorada sin prejuicios de otras épocas.



1 La ciudad de ocio. La caracterización morfológica del tejido urbano residencial resultante de la eclosión del turismo en el territorio permite analizar la configuración de ciudades de ocio, cuyo paradigma es Benidorm, en contraposición con el modelo de asentamientos de baja densidad que se percibe al fondo de la imagen. El resultado es una verdadera ociurbe que se diferencia por su tejido de carácter continuo, propio de una ciudad compacta.



2 La ocupación extensiva del territorio. Una parte esencial del tejido residencial de los municipios litorales y prelitorales mediterráneos corresponde a asentamientos y colonias periféricas de baja densidad. Se trata de un tejido discontinuo configurado mediante complejos inmobiliarios, en bastantes casos en torno a campos de golf, como este ejemplo de la Costa del Sol, entre Estepona y Marbella, con gran incremento de suelo artificial.

TURISMO

Medio siglo de urbanismo turístico en el litoral

Fernando Vera Rebollo [a] & Pedro Górgolas Martín [b]
Universidad de Alicante [a] & Universidad de Sevilla [b]

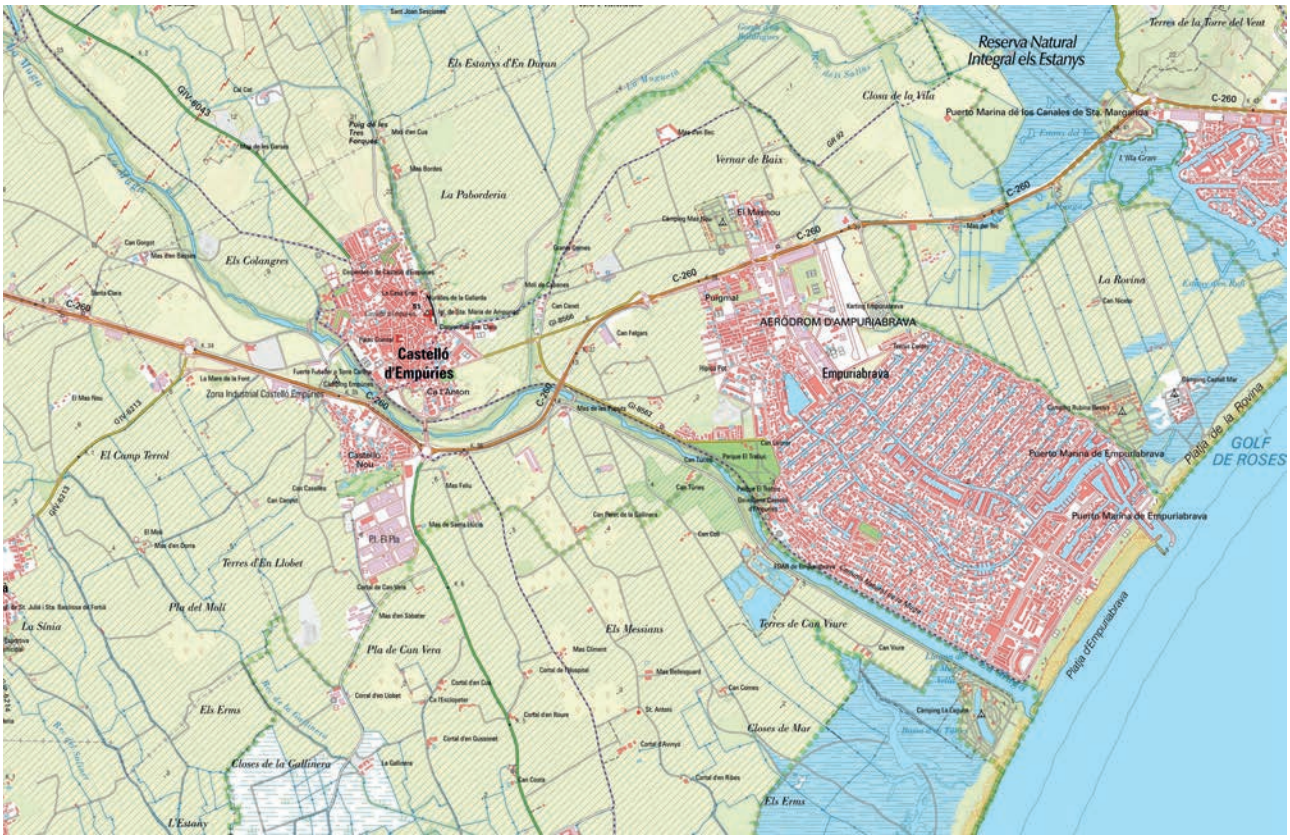
Un hecho especialmente relevante del urbanismo de los últimos cincuenta años en España es el proceso de configuración de nuevos tejidos urbanos asociado al turismo y a la función residencial no permanente. Se trata de un proceso que, exceptuando algunos momentos de recesión, ha estado profundamente determinado por ciclos expansivos que dan lugar a crecimientos inmobiliarios cuyo resultado es la magnitud de la transformación territorial, con la consiguiente producción de superficie artificial, en virtud de una dinámica con un claro perfil inmobiliario-residencial. El resultado se materializa con el surgimiento de ciudades de ocio y, en mayor medida, la eclosión de asentamientos de vivienda de ocupación estacional, resorts turísticos y, en suma, complejos inmobiliarios para atender a una demanda de viviendas vacacionales y segunda residencia. De hecho, en la mayor parte de los municipios costeros, esta dinámica territorial y urbana responde y está dominada por una economía de corte inmobiliario, más que por la prestación de servicios inherentes a la función turística y de ocio.

Tras medio siglo de crecimiento, son escasos los tramos litorales mediterráneos e insulares que permanecen sin transformación, coincidentes con espacios naturales protegidos y áreas de agricultura intensiva, configurando así un espacio en el que se yuxtaponen áreas urbanizadas, surgidas en diferentes contextos de impulso de la demanda, cuyo rasgo morfológico más destacable es la continuidad física del poblamiento, a lo largo del eje litoral. No obstante, el poblamiento ajustado inicialmente al frente de mar tiende a su difusión hacia el interior, incluso a varios kilómetros de la costa, desde hace ya décadas, debido al agotamiento y encarecimiento del suelo en el área de influencia marítima y por la valorización de las perspectivas paisajísticas, como externalidad.

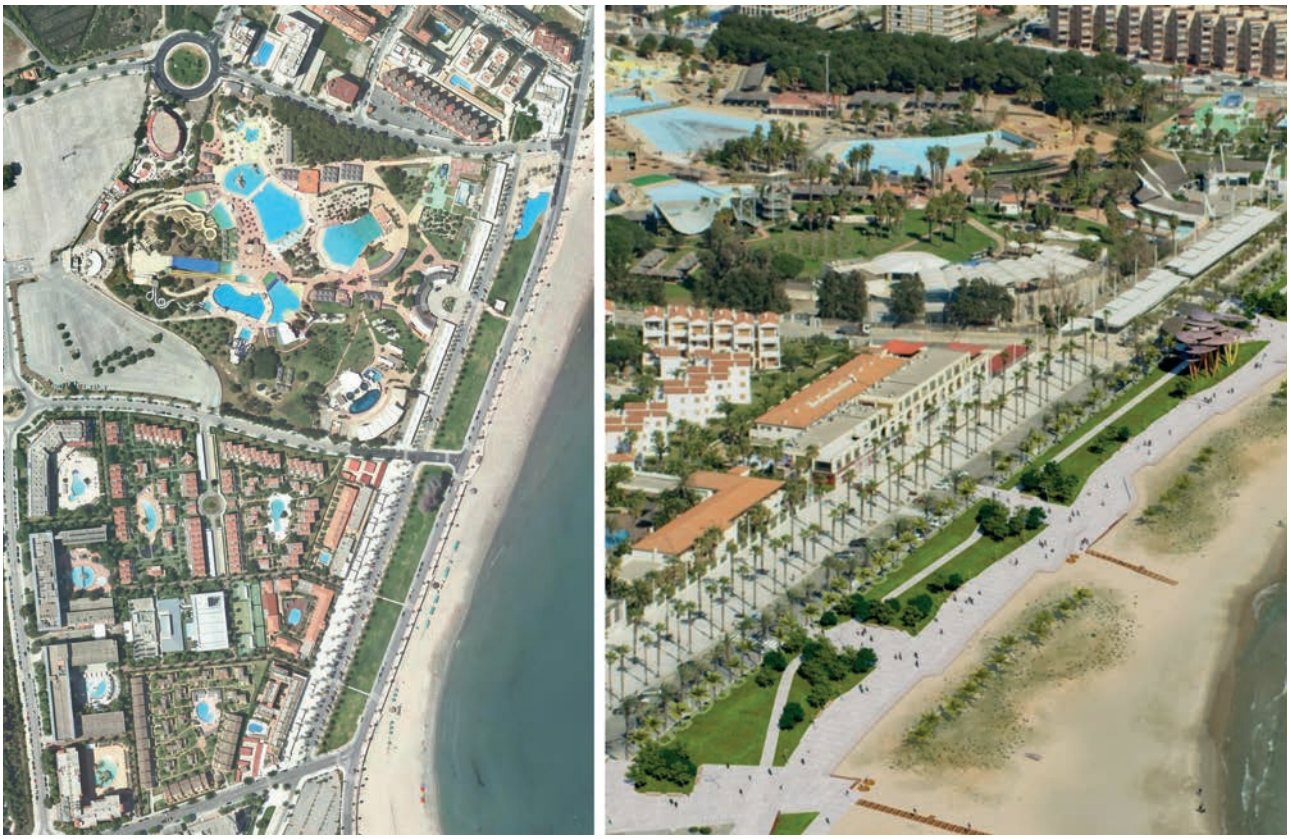
La suburbanización y el crecimiento desmesurado han sido notas características en la configuración de los espacios urbano-turísticos litorales, desde una lógica de mercantilización del territorio como estrategia prioritaria de crecimiento económico. Pero esta tendencia expansiva puede verse incrementada, si se atiende a las expectativas de crecimiento previstas en el planeamiento vigente.

Entre las consecuencias, destaca el sobredimensionado del parque residencial, ya que la vivienda no principal (secundaria más vacía) adquiere un peso específico destacado, a consecuencia del tirón ejercido por el turismo residencial, actividad económica considerada estratégica, lo que conduce a la estimulación de la construcción y la inversión inmobiliaria. El planeamiento urbanístico vigente en los municipios litorales se ha volcado, con carácter general, en la clasificación de suelo, lo que lleva a sobredimensionar injustificadamente la expansión del espacio urbanizado.

La ocupación del territorio permite la caracterización morfológica del tejido urbano residencial resultante de este proceso diferenciando, por un lado, el tejido de carácter continuo (casco más ensanche) –asimilable al concepto de ciudad compacta– modelo al que responden las ciudades de ocio. Y, por otro lado, la coexistencia con un modelo de implantación cuyo resultado es un tejido residencial a base de urbanizaciones y colonias periféricas de baja densidad, vinculado al desarrollo de complejos inmobiliarios.



3 Dimensión de los nuevos asentamientos. Empuriabrava, en Castelló d´Empuries (Girona), es un asentamiento turístico-residencial del tipo marina, construido desde la segunda mitad de los años 60 del siglo XX sobre las marismas del Ampurdán. La expansión prevista posteriormente no se llevó a cabo por el rechazo de la sociedad civil. Es destacable la magnitud del asentamiento, en contraste con el núcleo histórico del municipio.



4 Reordenación del frente costero. Estado actual (izquierda) y proyecto de recuperación (derecha) y adecuación paisajística y ambiental del paseo marítimo de La Pineda (Vila-Seca, Tarragona), que supone la reordenación costera mediante la desurbanización de parte del frente marítimo, su reorganización viaria y la regeneración del espacio dunar. El proyecto es resultado del acuerdo entre la Dirección General de la Costa y el Mar y el Ayuntamiento.

El futuro de los espacios turísticos consolidados exige acciones de renovación urbana que han de sustentarse en mecanismos de coordinación eficiente entre diferentes políticas e instrumentos, considerando que la renovación y cualificación de destinos turísticos no puede materializarse desde enfoques sectoriales, sino que precisa una visión integral: urbanismo, turismo, medio ambiente, infraestructuras, etc. La cuestión es que hay razones económicas, ambientales y sociales para primar la recuperación de las áreas turísticas consolidadas, mediante acciones de regeneración del tejido urbano existente, frente a la pretensión de generar nuevos crecimientos.

Es así como algunos de estos espacios urbano-turísticos, con acusada especialización residencial, sobre todo los modelos de ciudad compacta, podrían evolucionar hacia estructuras funcionales urbanas, mediante la transformación del artefacto urbanizado en ciudad, favorecida por el atractivo del clima, el estilo de vida propio de ciudades medias mediterráneas, las infraestructuras y servicios con que cuentan y su propio parque inmobiliario, como recursos sobre los que reorganizar un modelo de ciudad innovadora y con calidad de vida. Para ello, un reto esencial es acometer actuaciones en aras de la calidad de vida de la población residente y turista y en materia de gestión y recuperación ambiental, contando además con la digitalización y la sostenibilidad como pilares esenciales, siempre y cuando el sector público actúe como motor de cambio.

En este sentido, en algunos marcos normativos autonómicos ya se viene insistiendo en la necesidad de gestionar y controlar el modelo de asentamientos dispersos, de baja densidad, tan característico de numerosos destinos turísticos del arco mediterráneo, y que ha evidenciado su ineficiencia económica y ambiental, además de haber contribuido a situaciones de segregación social.

Por lo demás, la regeneración de áreas turísticas costeras y el cambio de paradigma supone acciones de renaturalización, aplicada a casos como la ribera del mar y los ecosistemas asociados. Por tanto, una de las claves para el futuro de los espacios turísticos del litoral es la incorporación del cambio climático y sus extremos atmosféricos en los procesos de planificación urbana y ordenación del territorio. De este modo, la mayor frecuencia de fenómenos extremos y el alto nivel de riesgo, especialmente en las áreas más pobladas y turísticas, requiere incorporar medidas para prever consecuencias de extremos atmosféricos en el diseño de los espacios urbano-turísticos. Entre otros factores incidentes, la subida del mar pone de manifiesto la amenaza que representa el cambio climático en las costas, por sus efectos en el retroceso de la línea de ribera y pérdida de playas, además del impacto de los temporales sobre construcciones e infraestructuras costeras. Son cuestiones que se deben incorporar en las herramientas de planificación: planes de ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y planes de adaptación al cambio climático, a escala local y regional.

En suma, resultan evidentes las contradicciones entre el crecimiento, como objetivo que prevalece en la mayor parte de destinos y áreas turísticas, frente a las nuevas orientaciones que serían deseables, basadas en la revalorización del territorio y la identidad. Más bien se podría hablar de la exacerbación del modelo, sobre todo por las expectativas de desarrollar nuevos crecimientos. Por tanto, se plantea la necesidad de un cambio de paradigma y la consiguiente reflexión, aplicada al futuro de los destinos masivos y áreas consolidadas, mediante instrumentos de planificación, argumentados en criterios como la necesidad de considerar los límites del proceso urbanizador y la calidad del entorno natural y urbano de las áreas turísticas. Es decir, la necesidad de orientar las políticas públicas hacia un cambio de modelo que, frente al crecimiento y la expansión, debe centrarse en la regeneración y en asumir límites al crecimiento. Una orientación en la que corresponde un papel clave a nuevos instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación territorial.

A pesar de la dificultad para establecer una división en períodos de estas cinco décadas transcurridas entre 1975 y 2025, se han elegido cinco fechas entendidas como hitos que marcan cambios significativos entre fases diferentes del desarrollo urbano en España.

La fecha inicial de 1975 es relevante no sólo por la muerte de Franco y el inicio de los procesos históricos que conformarían la Transición política, sino también por la aprobación de un nuevo marco normativo en materia de urbanismo y suelo (Ley del Suelo de 1975, Texto Refundido de 1976 y Reglamentos de 1978), que conformó la batería de herramientas con la que los nuevos ayuntamientos democráticos constituidos en 1979 abordaron la renovación de los planes urbanísticos municipales durante la década siguiente, que sin duda fue la "edad dorada" del planeamiento en España.

El año mágico de 1992 (en el que, coincidiendo con el Quinto Centenario del Descubrimiento de América, se celebraron la Exposición Universal de Sevilla, las Olimpiadas de Barcelona y la Capitalidad Europea de la Cultura en Madrid), marcó un punto de inflexión en el urbanismo español, simbolizando la culminación de ambiciosos proyectos de reconversión urbana como catalizadores para llevar a cabo profundas transformaciones urbanísticas largamente postergadas, pero también el inicio de una controvertida deriva hacia los macroproyectos y el marketing urbano.

La fecha de 1997 señala el origen de la década de la burbuja inmobiliaria (1997-2007), en la que coincidieron un favorable contexto económico (que impulsó el alza de los precios de la vivienda en paralelo al incremento de la producción anual de viviendas) con la liberalización del suelo en la normativa estatal, dando lugar a un "tsunami urbanizador" especialmente intenso en determinados territorios.

El estallido de la burbuja en el año 2007 dejó un devastador impacto en la economía española tanto a nivel macro (provocando el rescate del sector financiero y una intensa crisis), como micro (con numerosos impagos de hipotecas y desahucios). Asimismo, sembró el territorio de cadáveres inmobiliarios, urbanizaciones fantasma y una clasificación de suelo hipertrofiada.

Finalmente, se ha elegido 2015 como reflejo del punto de inflexión hacia el momento actual, marcado por el el nuevo marco legislativo estatal, la apuesta por el desarrollo urbano sostenible, el cambio de foco hacia la rehabilitación, las Agendas Urbanas, etc., y respecto al que se aborda la experiencia de los denominados "Ayuntamientos del cambio".

03

FECHAS

1975

1992

1997

2007

2015



1 Fragmento de portada del libro *Llamarse barrio: El Pozo del Tío Raimundo* (Genovés, 1986). En 1975, la situación de las barriadas de las periferias urbanas era en muchos casos insoportable y sus habitantes irrumpieron exigiendo viviendas de calidad allí donde vivían. En el caso de Madrid lo lograron tras el proceso de la Remodelación de Barrios que culminó en los años 80.



2 El Plan General de Madrid de 1985 se publicitaba prometiendo “Recuperar Madrid”. Los nuevos planes buscaban equilibrar la ciudad existente, dando resolución a las demandas vecinales que irrumpieron en la ciudad tras la muerte del dictador. Eran planes que prometían una mejor ciudad para toda la ciudadanía y cuyos avances se presentaban con grandes despliegues y publicidad.

1975

Del derecho a la ciudad al urbanismo inmobiliario

Agustín Hernández Aja
Universidad Politécnica de Madrid

En 1975 se producen dos hechos que marcan la práctica urbanística y la transformación de las ciudades españolas: la aprobación, en mayo, de la reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y la explosión de demandas sociales y políticas tras la muerte del dictador Francisco Franco, el 20 de noviembre del mismo año, que reclamaban la transformación de la ciudad existente.

La Ley de 1975 intentaba resolver los graves problemas derivados del crecimiento de las ciudades españolas, problemas que la Ley de 1956 había sido incapaz de atajar. Redactada desde el Ministerio por profesionales del urbanismo, incluía en el equipo a jóvenes urbanistas que tenían una idea muy distinta de la del régimen acerca de lo que debía ser España. Los Ayuntamientos democráticos, formados tras las primeras elecciones de 1979, fueron capaces de utilizar esta ley para transformar unas ciudades fruto de las peores prácticas inmobiliarias en espacios útiles para resolver las necesidades de una ciudadanía que buscaba hacer efectivo el "derecho a la ciudad".

En 1977 se celebran las primeras elecciones democráticas y en 1978 se aprueba la nueva Constitución. Sobre los nuevos Ayuntamientos recae la responsabilidad de reformar nuestras ciudades. La España de 1975 se había construido sobre un espacio urbano en el que el signo del éxito —el coche— se aparcaba en un barrizal entre los nuevos bloques de vivienda. Las viviendas, primero construidas por la Obra Sindical del Hogar o por el Instituto Nacional de la Vivienda, acabaron siendo realizadas por empresas privadas que explotaron los solares al máximo para construir alojamientos de calidad discutible sobre un espacio lleno de carencias. En 1975, las grandes ciudades españolas alcanzaron su máximo de población; ese año señala también el fin del pleno empleo y el inicio de la decadencia del modelo industrial, con una caída de la renta del 3% y una inflación del 17%. Una crisis que desveló las carencias y la falta de libertades que el crecimiento económico de la década anterior había disimulado.

Entre 1975 y 1992 se produce una transformación económica y social que culminará en los fastos de 1992, con el éxito de la Olimpiada de Barcelona y la Expo de Sevilla. Desde el punto de vista de las transformaciones urbanas y de la evolución del planeamiento urbano —de sus herramientas y objetivos— pueden identificarse tres momentos: la reivindicación del derecho a la ciudad, el proyecto morfologista y el triunfo del sector inmobiliario.

El planeamiento urbanístico y las políticas urbanas siguieron el ciclo político y social de la Transición. Un primer momento vio la irrupción de los sectores que hasta entonces habían estado silenciados por la dictadura. En esta fase, los municipios comenzaron a revisar su planeamiento a demanda de una ciudadanía que habitaba un espacio urbano repleto de carencias y que, acompañada por técnicos que compartían sus luchas y les dotaban de solvencia para respaldar sus reclamaciones, exigía el derecho a la ciudad. Es el momento de la participación ciudadana en la fase de información y redacción de los avances de los planes, que buscaba equilibrar la ciudad y convertir en ciudad la periferia. Mientras se redactaban los planes, los Ayuntamientos acometieron las acciones más urgentes: crearon las gerencias municipales de urbanismo y renovaron sus equipos técnicos con una nueva generación de profesionales que animados por un espíritu de regeneración política,



3 Valdebernardo (1990-1995). Cambio de ciclo: la retícula toma el mando. La Vivienda de Protección Oficial se deja en manos de las cooperativas y el Ayuntamiento de Madrid opta por la retícula y la manzana como base del proyecto modernizador. En este caso la quiebra de la gestora PSV (asociada a UGT) requirió de un acuerdo entre administraciones y cooperativistas para poder construir las viviendas. Nada fue igual tras la quiebra.



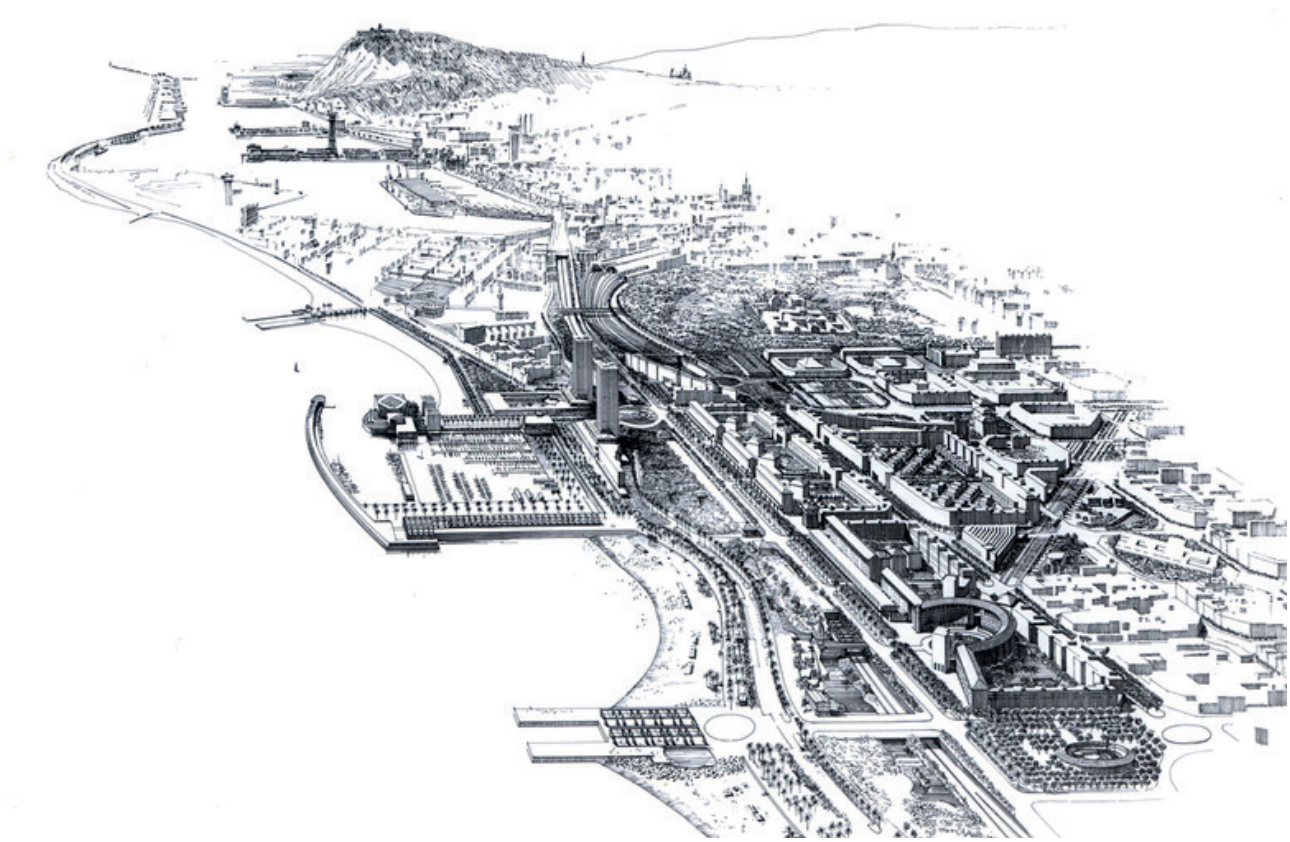
4 Felipe González visita las obras de la Variante de Despeñaperros (1984). El gobierno socialista se propuso modernizar España mediante la mejora de las infraestructuras. Tras la entrada en la Unión Europea y la llegada de los fondos de cohesión, el proyecto se acelera permitiendo el despliegue del sistema inmobiliario y la libre circulación de mercancías. Hoy nos resulta extraño que en la foto todo sean hombres.

revisaron, modificaron e incluso anularon planes, sentando las bases de una cultura urbanística que ha perdurado hasta hoy, pero que parece ir desapareciendo a medida que se jubilan aquellos jóvenes profesionales. Son los años del debate disciplinar, articulado en tres líneas discursivas: el derecho a la ciudad, aportado por urbanistas que habían conocido a Lefebvre a través de Mario Gaviria; el urbanismo de la austeridad, a través de Campos Venutti; y la dimensión morfologista importada del Laboratorio Urbano de Barcelona (LUB), liderado por Manuel de Solà-Morales. Sobre estas bases comenzaron las revisiones de los planeamientos de las ciudades españolas.

La Transición no fue fácil. Mientras se producían los cambios, siguió habiendo represión e incluso muertos en las calles. El frágil equilibrio entre reformadores y reaccionarios tuvo su episodio más relevante en el intento de golpe de Estado de 1981, un aviso a navegantes que afianzó la estrategia de modernizar las estructuras políticas sin alterar las estructuras fundamentales, así como de ajustar el modelo económico a las corrientes neoliberales que recorrían Europa. El PSOE había abandonado el marxismo como ideología oficial en 1979, y el PCE había aceptado la monarquía y su bandera. En mayo de 1982 España se incorporó a la OTAN, ingreso que sería confirmado en 1986 mediante referéndum.

La modernidad llama a las puertas de una España en crisis económica que asocia el paso a la democracia con prosperidad y libertades individuales. Los profesionales progresistas se incorporan como cuadros a la nueva administración o a empresas deseosas de modernizarse para acceder a los mercados internacionales. El diseño, la moda y el consumo cambian el imaginario social y, en paralelo, el discurso urbanístico pasa del derecho a la ciudad y del urbanismo de la austeridad a las pautas del diseño urbano morfologista. La entrada en la UE en 1985 y el refrendo a la incorporación a la OTAN dan paso a la llegada de fondos europeos que transformarán el territorio y permitirán la explosión metropolitana. Muchos planes transmutan o amplían los objetivos de sus avances para dar cabida a las nuevas infraestructuras y a los nuevos ensanches reticulares que abrirían la primera fase de la explosión inmobiliaria. Fue el momento del proyecto morfologista, que priorizaba las soluciones formales frente a la mala calidad de la ciudad heredada; fue también el momento del debate “plan versus proyecto”.

Sin embargo, el mercado inmobiliario, aliado principal de la transformación económica, necesitaba nuevos espacios para su desarrollo, acompañado de transformaciones legislativas (como la liberalización de los alquileres mediante el decreto Boyer de 1985) y de la drástica reducción de la producción de vivienda pública, sustituida por la Vivienda de Protección Oficial (VPO) construida mediante cooperativas, al tiempo que se fomentaba la construcción de la “vivienda libre”, que superaría en número a la VPO. Es el momento del urbanismo del “pelotazo”, una etapa en la que, según el ministro socialista Carlos Solchaga, España era “el país en el que es más fácil hacerse rico y en menos tiempo”. Si en los primeros años ochenta el objetivo era el reequilibrio y la equidad, y este había dado paso al urbanismo morfologista —cuyo objetivo era transformar la forma urbana—, el final de la década supone el triunfo del urbanismo inmobiliario, cuyo objetivo era poner a disposición de las empresas la mayor cantidad posible de suelo en las mejores condiciones para su desarrollo. Primero dejaron de ser necesarios los planes que buscaban la interlocución con la ciudadanía; después dejaron de ser necesarios los planes de autor que pretendían dotar a la ciudad de mayor calidad formal; y finalmente se abrió paso el planeamiento inmobiliario. La práctica urbanística perdió gran parte de su bagaje discursivo, se apagaron los debates teóricos y se dio paso a un urbanismo pragmático al servicio del crecimiento económico que pondría las bases del despliegue inmobiliario que, incapaz de controlarse, desembocaría en la crisis de 2008.



1 Barcelona 1992: un modelo de planificación urbana estratégica. Los JJ.OO. catalizaron la transformación urbana, fusionando visiones neoliberales y aspiraciones ciudadanas. El llamado "modelo Barcelona" aceleró infraestructuras críticas, reconvirtió el frente marítimo y redefinió la imagen internacional de la ciudad. La visión estratégica a largo plazo inspiró futuros desarrollos y consolidó a Barcelona como referente urbanístico global.



2 Sevilla 1992: renovación urbana y parque tecnológico. La Expo renovó la ciudad con nuevos equipamientos, infraestructuras y espacios públicos. La recuperación de las riberas del Guadalquivir y la creación de un extenso parque metropolitano fueron legados clave. Su posterior transformación en un parque tecnológico integró progresivamente el recinto, evitando su aislamiento y consolidándolo como un espacio de gran valor y utilidad.

1992

Urbanismo estratégico y milagroso

Javier Monclús Fraga
Universidad de Zaragoza

La atribución a una fecha concreta de un papel crucial en la evolución urbana dista de ser un ejercicio trivial cuando dicha fecha coincide con grandes eventos concebidos como catalizadores de transformación urbana. La metáfora de las "huellas de lo efímero" trasciende con creces la mera construcción temporal para adentrarse en el análisis de aquellos legados intangibles que perviven de forma indeleble en el paisaje urbano. Esta noción resulta fundamental para comprender el mecanismo mediante el cual exposiciones universales y juegos olímpicos han funcionado históricamente como elaboradas estrategias de regeneración urbana, más allá de su naturaleza aparentemente transitoria.

El año 1992 fue un *annus mirabilis* y un momento paradigmático en la historia del urbanismo español contemporáneo, representando la cristalización de ambiciosos proyectos de reconversión urbana. La Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona, organizados de forma simultánea bajo el paraguas conmemorativo del V Centenario del denominado "Encuentro entre dos Mundos", aprovecharon esta coyuntura histórica para redefinir su posicionamiento internacional y ejecutar transformaciones urbanísticas largamente postergadas. Estos episodios representan la culminación de una tradición donde los grandes eventos se han vinculado de forma consistente a objetivos urbanísticos de calado, enmarcados en España en un contexto particular de madurez democrática y proyección global, aunque no exentos de críticas fundamentadas respecto al derroche de recursos públicos en un escenario nacional con necesidades sociales urgentes.

El caso barcelonés emerge como ejemplo paradigmático de planificación urbana estratégica, un concepto que posteriormente se ha ido imponiendo en otras ciudades. Los Juegos Olímpicos funcionaron como auténtico punto de inflexión, catalizando una transformación urbana sin precedentes en la ciudad contemporánea. Lejos de constituir una simple continuación de los planes desarrollistas de la década de 1970, el denominado "modelo Barcelona" surgió como complejo campo de batalla donde visiones neoliberales y aspiraciones ciudadanas convergieron en una particular síntesis urbana. El evento aceleró de forma decisiva la dotación de infraestructuras críticas, permitió la reconversión integral del deteriorado frente marítimo y redefinió la imagen internacional de la ciudad, legando no solo una transformación física sin precedentes sino también una marca distintiva en la cultura urbanística global que inspiraría numerosas intervenciones posteriores.

Este éxito resonante motivó que otras ciudades españolas intentaran emular la fórmula barcelonesa, aunque esta imitación derivó con frecuencia en lo que podríamos caracterizar como "urbanismo milagroso". La búsqueda obsesiva de un efecto transformador inmediato, alimentada también por el deseo mimético de replicar el "efecto Guggenheim" bilbaíno, condujo a numerosos gobiernos locales a apostar de forma acrítica por arquitecturas icónicas y grandes eventos internacionales sin contar con una estrategia urbana sólida que los sustentara. La Ciudad de la Cultura de Santiago de Compostela representa quizás el ejemplo más elocuente de estas derivas negativas: costes de construcción desmedidos, plazos de ejecución interminables e infrautilización crónica de las instalaciones, configurando esos "elefantes blancos" que terminan gravitando como pesadas cargas sobre las arcas públicas municipales y autonómicas.



3 Bilbao Guggenheim y reconversión de la ría. En Bilbao, el cierre industrial y desplazamiento del puerto permitieron reconvertir Abandoibarra e integrar la ría como eje vertebrador, transformando áreas industriales en desuso. El Guggenheim fue pieza clave de una visión estratégica más amplia que revitalizó la ciudad, consolidándola como referente urbanístico y cultural, demostrando la potencialidad del urbanismo estratégico a largo plazo.



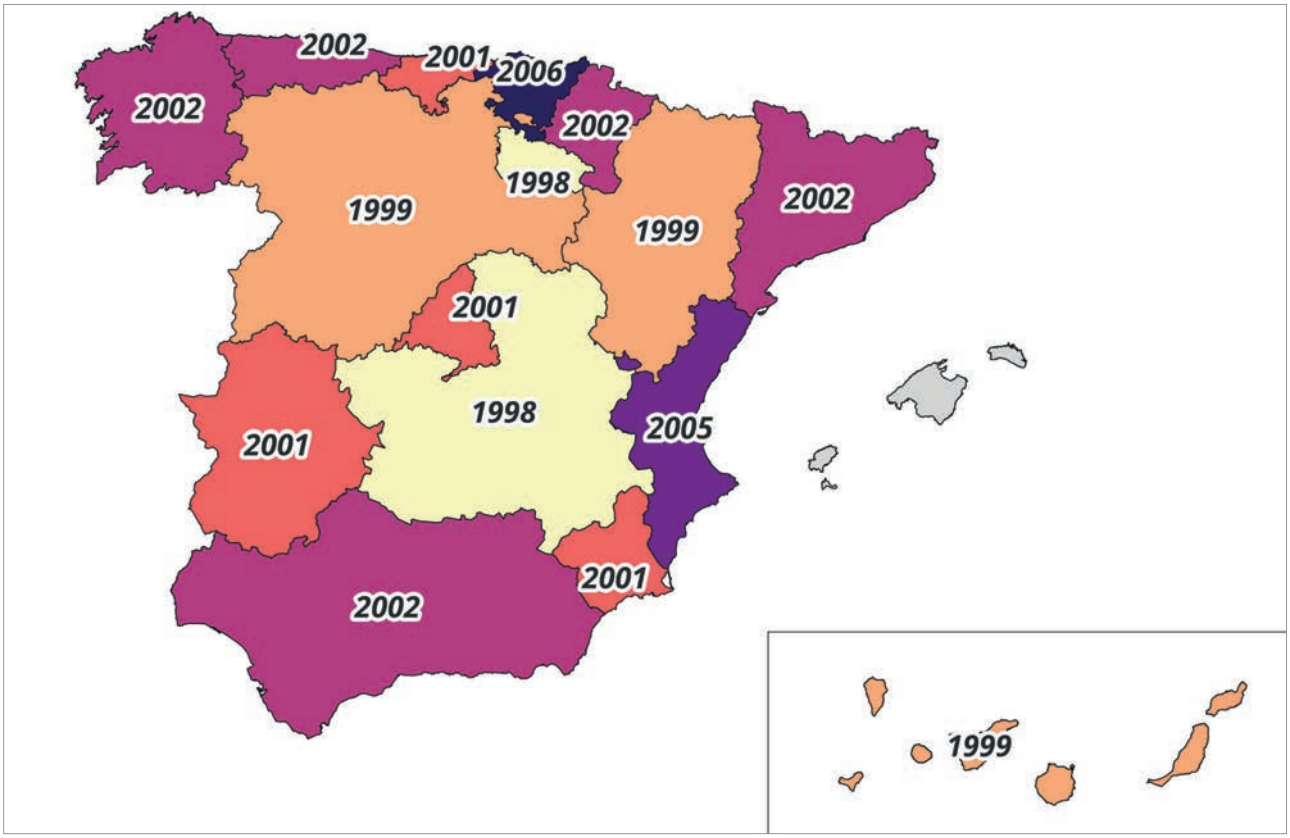
4 Zaragoza Expo 2008: recuperación de las riberas del Ebro e impulso a otros proyectos urbanos estratégico. La Expo 2008 cerró el "efecto 1992" al inicio de la crisis, y aceleró infraestructuras y la esperada apertura al río Ebro, similar a Barcelona con el mar. Aunque también confió en proyectos de edificios icónicos, catalizó proyectos urbanos estratégicos, impulsando una transformación progresiva del nuevo polo de centralidad urbana.

El balance urbanístico de la apuesta por los grandes eventos se revela ambivalente cuando se analiza con suficiente perspectiva temporal. La principal ventaja reside sin duda en su capacidad demostrada para catalizar inversiones masivas en infraestructuras y operaciones urbanas integrales que, en circunstancias normales, habrían requerido décadas para materializarse. No obstante, la contrapartida se manifiesta en el riesgo siempre presente de crear equipamientos superfluos o mal integrados en la trama urbana existente, cuyo mantenimiento posterior termina constituyendo una carga financiera insostenible para las administraciones públicas. Desde esta perspectiva, 1992 puede interpretarse simultáneamente como culminación de un ciclo planificador y como punto de arranque del periodo de expansión urbana descontrolada que caracterizó el desarrollo español hasta el estallido de la crisis inmobiliaria de 2008.

La reflexión crítica sobre el significado urbanístico de 1992 exige adoptar una mirada compleja que evite tanto apologías acríticas como condenas simplistas. La fecha simboliza de forma elocuente la potencia de lo efímero para generar cambios urbanos duraderos, pero también advierte sobre los peligros inherentes a un urbanismo espectáculo carente de fundamentos estratégicos. Cualquier interpretación rigurosa debe necesariamente partir de análisis multidimensionales que combinen perspectivas disciplinares diversas y examinen experiencias concretas desde una óptica empírica, superando los prejuicios ideológicos y los juicios apresurados que con tanta frecuencia dominan el debate público sobre estas cuestiones.

La lección fundamental que emerge del análisis de 1992 y sus secuelas posteriores reside en la comprensión de que el verdadero legado urbano trasciende con creces la mera acumulación de arquitecturas espectaculares o intervenciones puntuales. Radica más bien en la capacidad demostrada por algunas ciudades para integrar sus intervenciones en una visión estratégica de ciudad a largo plazo, articulando coherentemente las infraestructuras, los espacios públicos y el desarrollo socioeconómico frente a las habituales visiones sectoriales. Mientras Barcelona demostró una notable capacidad para capitalizar su momento olímpico dentro de un proyecto urbano coherente y continuado, otros casos posteriores evidenciaron que, en ausencia de esa visión estratégica integral, los grandes eventos pueden degenerar en meras operaciones de marketing urbano convertidas en costosas cargas más que en genuinos motores de desarrollo sostenible.

El urbanismo milagroso, con su promesa de transformaciones instantáneas mediante la gracia de arquitecturas emblemáticas o eventos internacionales, representa en última instancia una peligrosa ilusión que puede desvirtuar la auténtica naturaleza del hecho urbano. La construcción de ciudades habitables, sostenibles y equitativas requiere en realidad procesos conscientes, participativos y continuados en el tiempo que trasciendan necesariamente la lógica de los grandes eventos de naturaleza efímera. A tres décadas de distancia, la experiencia de 1992 sigue interpelándonos acerca de la necesidad de encontrar equilibrios razonables entre la oportunidad excepcional y la planificación estratégica rigurosa, entre la proyección internacional y las necesidades locales, entre la transformación física y el desarrollo social. En este equilibrio complejo, siempre inestable y necesariamente contextual, reside quizás la clave para un urbanismo capaz de afrontar los formidables retos que esperan a las ciudades españolas del siglo XXI.



1 La descomposición de un sistema normativo único: Comunidades Autónomas y año de publicación de sus nuevas legislaciones urbanísticas posteriores a la sentencia del Tribunal Constitucional (1997), que despojó al Estado de la mayor parte de competencias normativas en urbanismo, dando paso a 17 sistemas reguladores independientes.



2 Vista aérea del PAU "El Quiñón" en Seseña (Toledo) en 2014. Ejemplo de desarrollo inmobiliario que aprovechó las leyes de liberalización del suelo para construir un barrio residencial alejado del núcleo urbano y al margen de la planificación general.

1997

Fragmentación autonómica, liberalización del suelo, boom inmobiliario y arquitectura singular

Borja López Rodríguez, Paula Amuchastegui & Javier Martínez
Arquitectos urbanistas

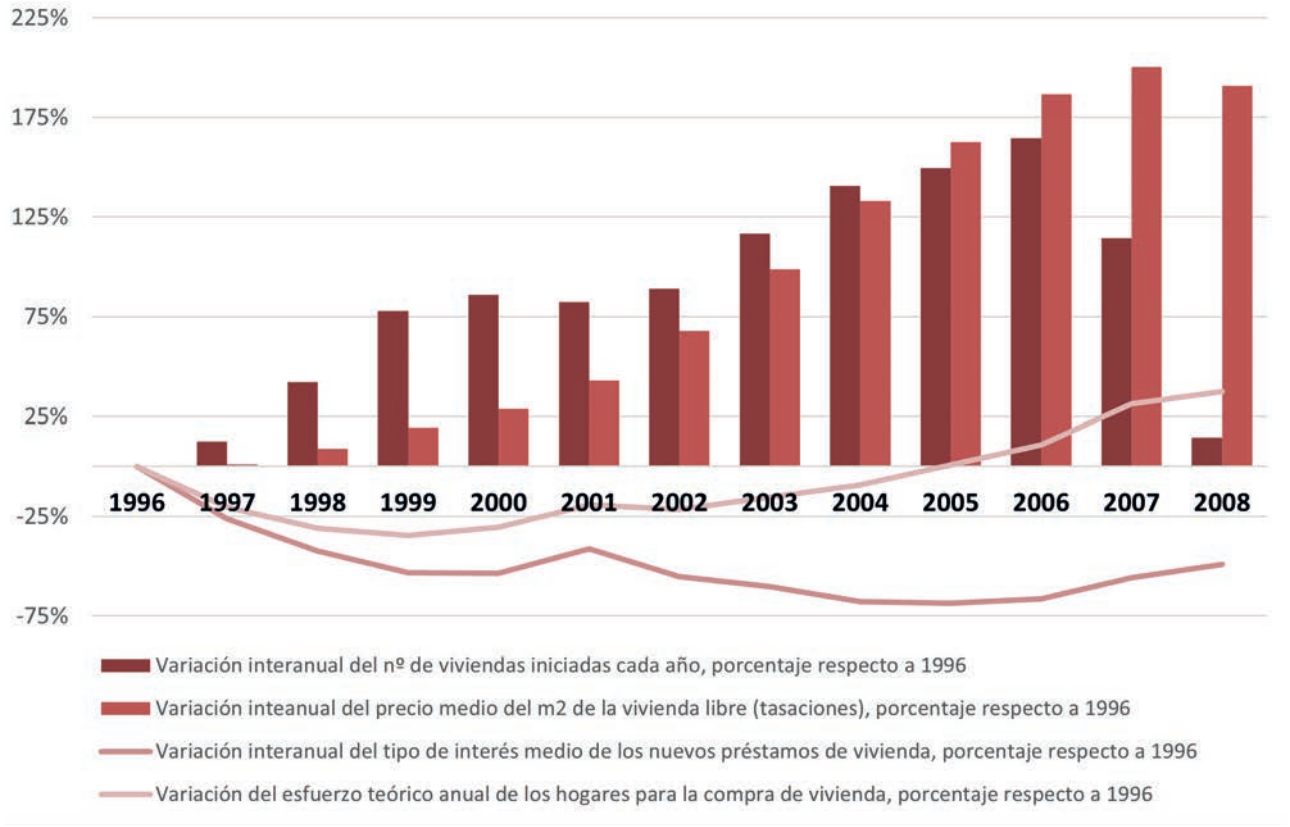
El año 1997 está marcado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que dinamitó el sistema normativo estatal que ordenaba la actividad urbanística desde mediados del siglo XX, al negar al Estado las competencias para regular la mayor parte de las cuestiones que, hasta ese momento, incorporaban las leyes del suelo de 1975 y 1992. A partir de entonces serían las comunidades autónomas las únicas competentes para legislar las cuestiones básicas que componen la actividad urbanística.

Fue el disparo de salida para un frenesí regulatorio de las Comunidades Autónomas. Así, antes de 2007, todas las regiones, con la única excepción de Islas Baleares, se dotaron de sus propias leyes de suelo y urbanismo (Fig. 1). Se inició un proceso de fragmentación de la forma en que se planifica y gestiona el urbanismo en las diferentes regiones de España que perdura hasta hoy, abandonándose los principios de un urbanismo común que, a partir de entonces, obliga a los y las profesionales a especializarse según el territorio en el que trabajen. Si bien se ha defendido la conveniencia de que las normas estén adaptadas a las circunstancias y contextos de los territorios en que se aplican, la realidad es que este sistema fragmentado genera un desarrollo diferencial de las poblaciones. Diferentes exigencias en cuanto a estándares urbanísticos, por ejemplo, sobre los límites a la densidad residencial, provocan que municipios de regiones colindantes impulsen desarrollos urbanos con características muy distintas.

La Sentencia del Tribunal Constitucional coincidió con la aprobación en el Congreso de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, una norma cuyo principal objetivo era convertir en suelo urbanizable todos los terrenos que no tuvieran valores dignos de una protección especial, con el fin de acabar con la escasez de suelo y reducir así su precio. Un cambio trascendental respecto al régimen anterior, donde el suelo urbanizable era aquel que el planeamiento consideraba necesario para las necesidades de la población. Aunque el Gobierno de España se vio obligado a tramitar una nueva Ley para evitar el problema competencial con las comunidades autónomas, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones insistía en ese modelo liberalizador del suelo.

Aunque la liberalización no llegó a aplicarse de manera general, por la resistencia más o menos explícita de gobiernos regionales y ayuntamientos, que temían una ineficiente desorganización del territorio, sí llegaron a darse ejemplos de desarrollo urbanístico desconectado de núcleos urbanos y carentes de servicios. El más famoso de aquella época es el Plan de Actuación Urbanística (PAU) "El Quiñón", en la localidad de Seseña (Toledo), un desarrollo urbanístico de algo más de 13.000 viviendas en un municipio que por entonces contaba 8.000 habitantes y del cual estaba separado físicamente unos 4 kilómetros (Fig. 2). No llegó a terminarse completamente, construyéndose unas 5.000 viviendas cuyos habitantes vieron como los equipamientos y servicios básicos llegaron con cuentagotas en las décadas posteriores.

Una normativa más flexible para el desarrollo de nuevo suelo urbano fue una de las causas de un incremento espectacular de la producción de viviendas (Fig. 3). Si en 1996 se inició la construcción de 287.000 viviendas en España, en 2006, una década después, se iniciaron 760.000 viviendas, un



3 La burbuja inmobiliaria explicada con datos. Tomando como referencia el año 1996, el gráfico muestra el progresivo incremento de nuevas viviendas y de su precio medio, situación facilitada por la bajada de tipos de interés y, al menos hasta 2005, del menor esfuerzo teórico anual de los hogares para la compra de vivienda.



4 Edificio “Mirador” ubicado en San Chinarro (Madrid), obra de los arquitectos holandeses MVRDV. Paradigma de la importancia concedida a la arquitectura (y en especial a la arquitectura de autor) como emblema e icono de la ciudad, frente a un espacio urbano de baja calidad.

165% de incremento y un récord que no se ha vuelto a alcanzar. Sin embargo, desmintiendo las predicciones del gobierno, el aumento de la oferta no hizo bajar los precios, sino que estos subieron desde los 694€ por metro cuadrado de media en 1996 hasta el máximo de 2.085€ de 2007, un 200% más. Este llamado "*boom* inmobiliario" se apoyó fundamentalmente en una reducción de los costes de financiación (el tipo de interés medio del 11% en 1996 fue bajando hasta llegar a mínimos del 3,4% en 2005) y en un aumento de la compra de viviendas como inversión. Como resultado, aunque en los primeros años el esfuerzo que las familias tenían que realizar para comprar una vivienda bajó hasta el 26% de los ingresos del hogar, a finales del periodo el esfuerzo se había duplicado, llegando a suponer el 54% de los ingresos en 2008, una situación económicamente insostenible.

Todo ello generó una "burbuja inmobiliaria" que acabaría estallando tras la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos en el año 2007. Se registró una fuerte bajada de la compraventa de viviendas fruto, entre otras causas, de la falta de liquidez y las dificultades de financiación en un contexto de crisis económica mundial. Una crisis que dejó como herencia una gran cantidad de suelos urbanizados o sin terminar de desarrollar y edificaciones sin terminar o inhabitadas.

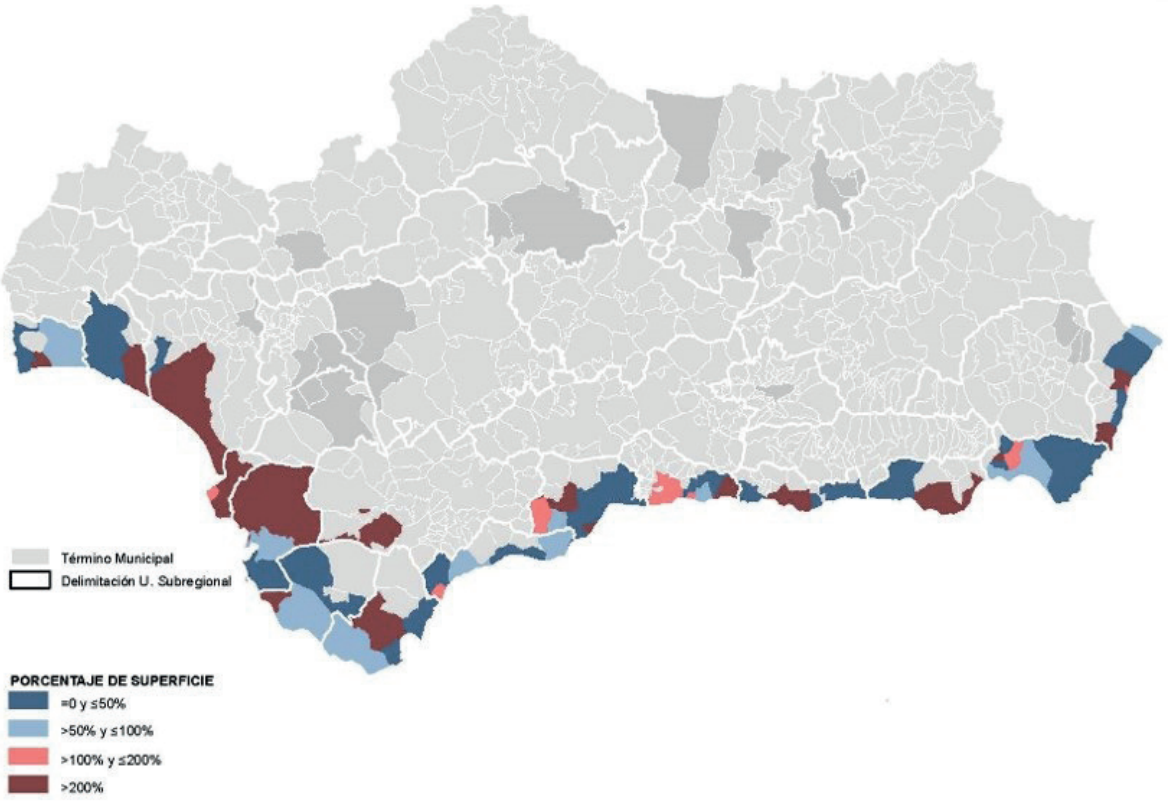
Entre 1997 y 2007 se urbanizó como nunca antes en la historia de España, creándose nuevos barrios residenciales, polígonos industriales, áreas terciarias y grandes dotaciones que expandieron la superficie urbana de las ciudades. Desde el punto de vista formal, y a pesar de los riesgos que conlleva generalizar, se consolida un modo pragmático de hacer ciudad en el que prima la viabilidad de su ejecución, si bien con un dimensionado excesivo de las dotaciones urbanas, en gran medida para cumplir los estándares urbanísticos fijados por las nuevas legislaciones autonómicas. Desde los espacios libres y los equipamientos a los sistemas viarios, los desarrollos urbanos del momento se caracterizan por su sobredimensión, en los que se pierde la escala más humana de los barrios tradicionales y se agudiza la segregación funcional, dando como resultado una mayor insostenibilidad desde el punto de vista económico y ambiental.

Los modelos urbanos tendieron, a la par que su crecimiento, hacia ciudades basadas en los servicios y con mayor dotación de infraestructuras, que incluso emplearon la arquitectura como emblema de la ciudad. El museo Guggenheim de Bilbao se convirtió, con su inauguración en el año 1997, en un proyecto icónico que creó tendencia en otras ciudades. Ayuntamientos y otras instituciones confiarían a "estrellas" de la arquitectura proyectos emblemáticos, en muchas ocasiones extraordinariamente caros, que cambiarían la imagen y proyección de cada ciudad.

Ejemplo de este modo de hacer, que combina la arquitectura de autor con un espacio público sobredimensionado y de poca calidad, es el barrio de Sanchinarro (Madrid), donde el edificio "Mirador", obra del estudio holandés MVRDV (Fig. 4), se implanta como una pieza aislada sobre una gran parcela rodeada de viales de circulación, renunciando a cualquier esfuerzo por generar un espacio público atractivo a su alrededor. Una forma de intervención arquitectónica que aparecerá en muchos otros nuevos barrios a lo largo del país y que la nueva terminología urbana acabará calificando como hostil.



1 Ciudad Valdeluz en Yebes (Guadalajara), ejemplo sintomático de la periferia inconclusa que tapiza los confines de muchas ciudades españolas, transmitiendo una sensación de devastación y abandono que urge revertir. Constituye una patología territorial característica del sobredimensionado capital físico transferido tras el estallido de la última burbuja inmobiliaria en 2007.



2 El planeamiento urbanístico formulado durante la última burbuja inmobiliaria fue concebido para poner a disposición del mercado inmobiliario cantidades desproporcionadas de suelo urbanizable. La relación existente en el litoral de Andalucía entre las superficies de suelo urbanizable y suelo urbano ejemplifica con nitidez el urbanismo expansivo practicado durante el último ciclo alcista inmobiliario.

2007

Un punto de inflexión tras el estallido de la burbuja

Pedro Górgolas Martín
Universidad de Sevilla

Según datos del Observatorio de la Sostenibilidad en España, entre 1987 y 2018 se duplicó la superficie artificial del país, pasando de 670.000 hectáreas a 1.367.000 hectáreas. La tasa media de incremento de superficie artificial en esos años ha sido, aproximadamente, de 50 hectáreas diarias, ampliándose hasta las 75,80 hectáreas/día en el quinquenio 2000-2005, el periodo de mayor efervescencia inmobiliaria de la última burbuja. La consecuencia más palmaria de este proceso ha sido la configuración de un fenotipo territorial basado en un consumo masivo de suelo que ha terminado por esbozar "un bestiario urbano de los años en los que lo imposible no existía y la especulación inmobiliaria hizo metástasis por todo el territorio" (Puntí, 2012). Este desmesurado e hiperbólico capital físico transferido constituye un legado con el que, inevitablemente, vamos a tener que batallar durante largas décadas (Figura 1).

El "tsunami urbanizador" característico de burbuja intersecular (1997-2007) no trae causa en la desregulación urbanística reclamada insistentemente por las tesis economicistas de corte neoliberal, sino que deriva de la estimulación de una táctica institucional en la que el planeamiento urbano ha jugado un papel trascendental. Efectivamente, el urbanismo característico de esta década se ha sustentado en una política urbana con un acusado perfil empresarial caracterizada por la activa disposición del sector público a la mercantilización del territorio como estrategia preferente de crecimiento económico (Figura 2).

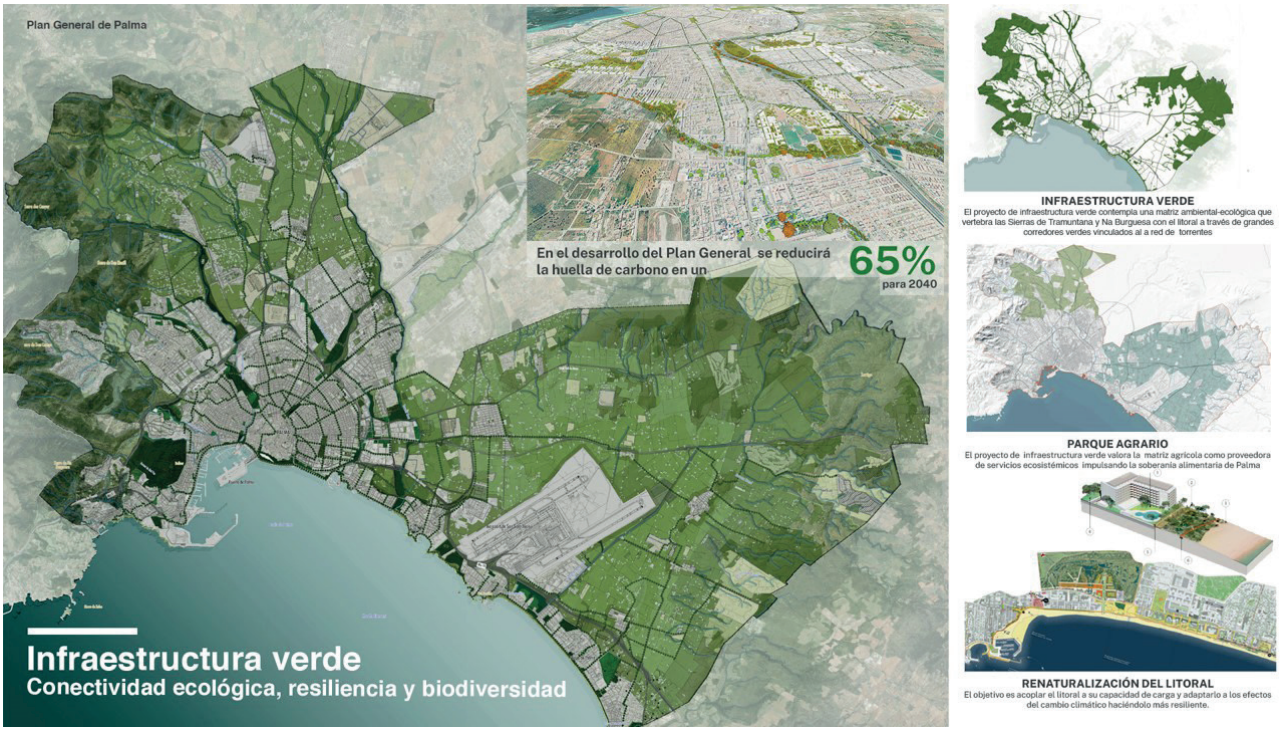
Por ello, a raíz del abrupto derrumbe de este ciclo alcista inmobiliario en 2007, urge alentar una renovada planificación urbanística respaldada por nuevas directrices de ordenación que contribuyan a encaminar nuestras ciudades "hacia un escenario sin combustibles fósiles, con una mayor autosuficiencia energética y económica y minimizando los impactos sobre el medio ambiente, sin que ello implique un retroceso en términos de calidad de vida" (Subirats, 2014).

Según el economista Roberto Camagni, la única vía posible para alcanzar este objetivo es la de construir un mercado orientado por una ética compartida estimulada por un nuevo urbanismo que aporte soluciones verosímiles a la problematización urdida por la "pandemia urbanizadora" del pasado reciente. Y ello significa impedir "dejar hacer" a un mercado liberado de restricciones, consensuando y deliberando "lo que hay que hacer" para revertir el enfoque de la equivocada política territorial antes referida y promover un desarrollo urbano sostenible.

Precisamente, esta finalidad ha impregnado el código genético de los documentos elaborados por el marco institucional europeo en las últimas décadas, los cuales se han centrado en enfatizar, como principal directriz catalizadora de la sostenibilidad urbano-territorial, la urgencia por limitar la expansión urbana excesiva. Para ello, se apuesta, inequívocamente, por el fomento de la ciudad compacta, además de asegurar un urbanismo de usos del suelo mixtos. También se acentúa la obligación de reducir la dependencia del transporte motorizado privado priorizando el transporte público y la movilidad activa. Y, finalmente, se asume, sin ambages, la responsabilidad de proteger y preservar el acceso equitativo a los bienes naturales comunes (aire, agua y suelo), minimizar el consumo de energía primaria (maximizando las energías limpias y renovables), promocionar la agricultura ecológica de proximidad y aumentar la biodiversidad.



3 Urbanización inacabada y abandonada, localizada en Torre Pacheco (Murcia), reconquistada por la actividad agropecuaria original. Secuela territorial de un desarrollo urbanístico especulativo e innecesario, alimentado por la voracidad urbanizadora de la última burbuja inmobiliaria.



4 La Infraestructura Verde en el Plan General de Palma. La aplicación de esta nueva herramienta de ordenación territorial se ha sustentado en la elección previa de los elementos geográficos que han de permanecer inalterados (para dotar de estructura al territorio y garantizar su funcionamiento ecosistémico) para, a continuación, proceder a ordenar el crecimiento urbano que se ha estimado necesario e idóneo.

Por su parte, el contexto institucional español ha puesto especial empeño en confeccionar marcos referenciales que desarrollen el ideario de ordenación urbano-territorial sostenible elaborado por Europa. En todos ellos, se recurre a ensalzar los valores del modelo de ciudad compacta, lo cual, correlativamente, comporta superar la dinámica de crecimiento ilimitado del pasado reciente priorizando la mejora, puesta en valor, regeneración, reutilización y/o reciclaje de los tejidos urbanos consolidados. En concreto, la Agenda Urbana Española 2019 ofrece un decálogo de Objetivos Estratégicos, entre los que destacan los orientados "ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo" (Objetivo 1) y a "evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente" (Objetivo 2).

Uno de los principales efectos de estos marcos reflexivos debe ser su destilado hacia el ordenamiento jurídico de aplicación, incidiendo en la concepción de textos legislativos y desarrollos reglamentarios.

En este sentido, resulta insoslayable registrar un código que lideró la reorientación de los axiomas de ordenación territorial y urbanística ejercitados en décadas anteriores: la Ley Estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. En su Exposición de Motivos declaraba que "la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente" (Figura 3).

Años más tarde, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (formulada en el periodo de profunda depresión económica posburbuja) afirma que "la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada".

En la actualidad, el marco legislativo estatal vigente (codificado en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) incluye, entre los principios que han de regir un desarrollo territorial y urbano sostenible (regulados en su artículo 3) la utilización del suelo conforme al interés general. Para ello, dispone la necesidad de proteger el medio rural, preservando los valores del "suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística" (Figura 4).

La principal conclusión a extraer de estas reflexiones es que el impulso de un nuevo urbanismo orientado a conseguir la transición ecológica de nuestras ciudades no solo es inexcusable, sino factible. Para ello, hay que aplicar, con determinación y convencimiento, los principios rectores promulgados por nuestro marco institucional, que nos informan sobre la perentoria necesidad de invertir las tendencias neoliberales que han condicionado la praxis urbanística en las décadas precedentes. Y ello implica emprender una ruta resiliente haciendo "un buen uso de la memoria y el olvido para aprender del pasado, lo que supone construir sobre él sin regresar al punto de partida" (Méndez, 2012).

Referencias bibliográficas

Méndez, R. (2012). "Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XLIV, nº172, pp. 215-231.

Puntí, J. (2012). "Arqueología del futuro", en Schulz-Dornburg, J. -coord.- *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*, Ambit, Colección Palabra y Paisaje, pp. 117-119.

Subirats, J. (2014). "Las políticas urbanas en el cambio de época. Desarrollo sostenible y transformación social", en Boix, A. & Marzal, R. -eds.- *Ciudad y Movilidad*, Universidad de Valencia, Colección Desarrollo Territorial, vol. 14, pp. 23-36.



1 Espacio público. La recuperación del espacio público para usos ciudadanos y la contención del uso del vehículo privado fue uno de los rasgos distintivos de las políticas de los "Ayuntamientos del cambio", como muestran las peatonalizaciones de cascos históricos en Valencia, Zaragoza, Cádiz, Madrid Central o el proyecto de las "Superilles" de Barcelona (en la imagen) que ha atraído atención internacional.



2 Vivienda y rehabilitación. Las políticas de vivienda fueron una de las prioridades de los "Ayuntamientos del cambio" (Planes de Vivienda de Barcelona, Valencia, Zaragoza, Cádiz…). En el ámbito de la rehabilitación destacaron el Programa de Fincas de Alta Complejidad del Plan de Barrios de Barcelona y el programa MAD-RE, que delimitó 120 áreas preferentes de intervención y comprometió una inversión de 173 millones de euros entre 2016-2018.

2015

Los “Ayuntamientos del cambio”: necesidad y limitaciones de proyectos urbanos transformadores

Oriol Nel·lo Colom
Universitat Autònoma de Barcelona

Las elecciones municipales de mayo de 2015 llevaron al gobierno de grandes ciudades españolas a fuerzas políticas de nuevo cuño, surgidas de las movilizaciones contra la crisis y la austeridad. Así, buena parte de la cabecera del sistema urbano (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Pamplona, A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Cádiz…) pasó a ser gobernada por alcaldes y alcaldesas que tenían en común su orientación progresista, su procedencia de los movimientos sociales y su falta de obediencia a los partidos políticos tradicionales.

La irrupción de estas fuerzas en la política municipal guardaba ciertas similitudes con la llegada de las fuerzas progresistas a los ayuntamientos de las principales ciudades en 1979, tras las primeras elecciones municipales democráticas. En ambos casos, los nuevos gobiernos venían impulsados por los movimientos sociales, no pertenecían al *establishment*, despertaban grandes expectativas y propugnaban una agenda política fuertemente innovadora.

Cuatro años después, los resultados de las elecciones municipales del 26 de mayo de 2019 señalaron el fin de estas experiencias en la práctica totalidad de las ciudades donde habían triunfado. Incluso en aquellos casos, como Barcelona o Cádiz, donde pudieron retener la alcaldía, las fuerzas políticas que habían encabezado el cambio habían perdido parte de su empuje propulsor y capacidad transformadora.

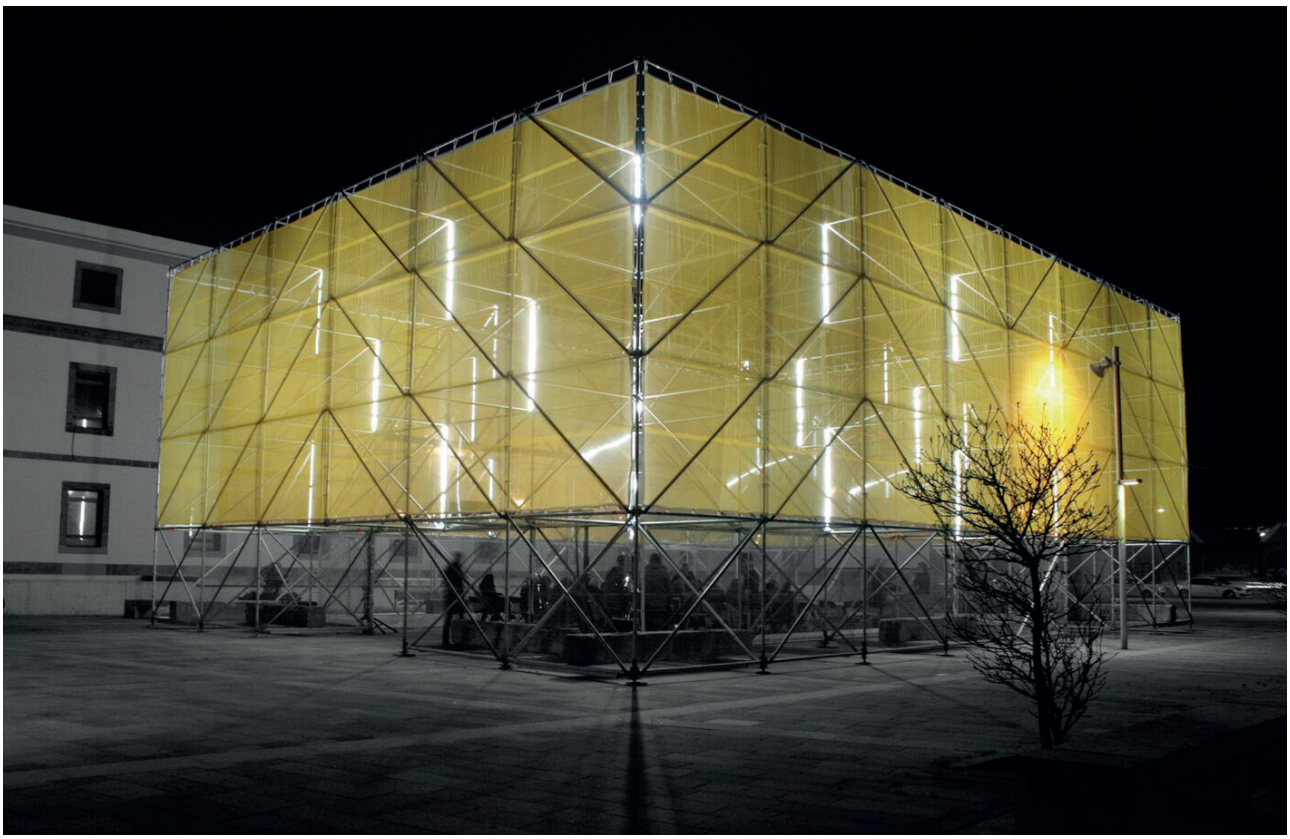
Ahora bien, lejos de constituir un fenómeno episódico e irrelevante, los denominados “Ayuntamientos del cambio”, con sus luces y sus sombras, han dejado una impronta que, en muchos aspectos, se ha mostrado perdurable. Su legado en el ámbito del urbanismo no consiste solo en transformaciones físicas, necesariamente limitadas por la brevedad de su mandato, sino en los profundos cambios que introdujeron en la agenda política y en las formas de gobernar las ciudades.

La primera aportación de los “Ayuntamientos del cambio” fue sin duda el cambio de agenda y prioridades de los gobiernos locales. Mientras que en períodos inmediatamente anteriores los ayuntamientos de las grandes ciudades habían estado en buena medida preocupados por las operaciones de infraestructura, la actividad inmobiliaria y la atracción de actividad empresarial, los nuevos gobiernos desplazaron el foco hacia las condiciones de vida de la población. Así, denunciaron problemáticas a las que se había prestado relativamente poca atención, como las dificultades de acceso a la vivienda, la exacerbación de los usos turísticos o la preeminencia del vehículo privado en el espacio público. Y, para hacerles frente, priorizaron las políticas sociales, la vivienda asequible, la rehabilitación y la movilidad sostenible. El incremento del gasto social, los planes de rehabilitación de barrios (Pla de Barris en Barcelona, Programa MAD-RE en Madrid, EIDUS en A Coruña, Plan del Cabanyal-Canyamelar en Valencia), las medidas de contención del tráfico (supermanzanas en Barcelona, Madrid Central) y el fomento del transporte público constituyen muestras de este cambio de orientación.

El nuevo orden de prioridades se acompañó de una voluntad —más o menos decidida y efectiva, según los casos— de contrarrestar el poder de las grandes corporaciones y los intereses empresariales en el uso de la ciudad. Esta se hizo patente, por ejemplo, en los debates y litigios sobre la gestión del



3 Movilidad. Los “Ayuntamientos del cambio” destacaron por la promoción del transporte público y la movilidad activa. En este ámbito sobresalen las políticas de fomento de la bicicleta, con el impulso de los servicios de bicicleta pública y la construcción de carriles bici, que, a menudo, como en el caso del Paseo Marítimo de Cádiz (en la imagen), formaron parte de proyectos más amplios de remodelación del espacio público.



4 Participación y asociacionismo. Los “Ayuntamientos del cambio”, vinculados desde su origen a los movimientos sociales, promocionaron numerosos equipamientos para el uso entidades vecinales. En el caso del proyecto Tribuna Pública (2019), en A Coruña (en la imagen), se construyó exprofeso una estructura temporal para albergar la reflexión y el debate sobre el futuro de los terrenos portuarios históricos de la ciudad.

agua (en Madrid, Barcelona, Terrassa) y el acceso a la energía (denuncia y actuación contra la pobreza energética, creación o refuerzo de operadores locales de energía en Pamplona, Barcelona y Cádiz). La voluntad de oponerse al poder omnímodo de las corporaciones económicas se concretó también en los intentos de limitar los efectos perniciosos de las economías de plataforma (Uber, Airbnb), así como de regular el turismo en las ciudades (Palma, Zaragoza, Madrid, Barcelona, Valencia), limitando los apartamentos turísticos, preservando el espacio público y tratando de recuperar para la colectividad una parte más importante de los beneficios derivados de esta actividad.

La tercera aportación innovadora de estos ayuntamientos consistió en la introducción de cambios en las formas de gobernar las ciudades. Así, se trató de ampliar los avances en la participación alcanzados en períodos anteriores, con otras formas de implicación ciudadana. De este modo, los ayuntamientos llamaron a los vecinos no solo a opinar sobre las políticas urbanas, sino también, en muchos casos, a contribuir a configurar el diagnóstico, establecer los objetivos, diseñar la intervención e incluso gestionar conjuntamente con la administración las actuaciones (presupuestos participativos, Co-Lab Coruña, Decidim Barcelona, Decide Madrid). El fomento de dichas prácticas debería haber servido también para fortalecer la acción colectiva y el tejido asociativo en las ciudades. El rendimiento de estas iniciativas resultó desigual, pero introdujeron nuevas formas de relación entre la ciudadanía y los gobiernos locales que en muchos casos han perdurado.

Finalmente, los "Ayuntamientos del cambio" se mostraron muy activos en el debate y las acciones sobre las formas de vida en las ciudades. Así, impulsaron un gran número de iniciativas relativas a la igualdad de género (políticas feministas, defensa de derechos LGTBI, contra la violencia machista). Se desplegaron también programas contra al racismo y la acogida de personas refugiadas o inmigradas (iniciativa Ciudades Refugio, oficinas anti-discriminación, movimiento *Fearless Cities*). En muchos casos, dichas políticas, además de hacer frente a necesidades perentorias, tenían el objetivo expreso de problematizar y transformar las formas de vida cotidiana. De nuevo, los efectos prácticos de estas iniciativas resultaron variados según los momentos y las ciudades, pero su perspectiva crítica dejó sin duda una huella difícil de borrar.

Pese a sus aportaciones, la experiencia de los "Ayuntamientos del cambio" adoleció de notables debilidades, derivadas, en primer lugar, de razones endógenas. Entre estas, destaca el debilitamiento de la movilización social que había posibilitado su victoria en 2015, así como las dificultades de consolidarla en formas de organización política estable. Asimismo, más allá del impulso de políticas específicas, se hizo evidente la dificultad de construir proyectos alternativos de desarrollo urbano, como evidenció, por ejemplo, la polémica acerca del proyecto Madrid Nuevo Norte.

Por otra parte, en la práctica totalidad de los casos, los "Ayuntamientos del cambio" tuvieron que hacer frente a un entorno especialmente hostil, fruto de las presiones de los poderes económicos, la desconfianza de las fuerzas políticas tradicionales, campañas en los medios de comunicación y denuncias judiciales infundadas. A estas, se sumaron las restricciones que la legislación estatal y el financiamiento local imponían (e imponen) a la acción de los gobiernos locales. Finalmente, debe tenerse en cuenta que el advenimiento de los "Ayuntamientos del cambio" en España coincidió con el inicio de un giro político decisivo en toda Europa, con el ascenso de actitudes autoritarias, que a menudo han adquirido tintes reaccionarios, xenófobos y racistas.

En conjunto, con sus luces y sus sombras, la experiencia española de los "Ayuntamientos del cambio" pone de relieve cuales son hoy, en un mundo globalizado, las potencialidades y las limitaciones de los movimientos sociales y las políticas locales para la necesaria transformación de la ciudad.

Referencias bibliográficas

Blanco, I., Gomà, R. & Subirats, J. (2018). "El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº20, pp. 14-28.

Mérida, J. & Tellería, I. (2021). "¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y 'Ayuntamientos del Cambio' en España (2015-2019)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº26, pp. 92-110.

Ibarra Güell, P. -coord.- (2018). *Nuevos movimientos sociales: de la calle a los ayuntamientos*. Icaria.

Las bases del actual sistema de asentamientos español ya estaban sentadas en el año 1975, tras los grandes procesos de concentración de la población que tuvieron lugar durante todo el siglo XX y, en especial, de las fuertes migraciones del campo a las ciudades entre 1950 y 1975. Aunque con la crisis económica de los años 70 estos procesos se frenaron, posteriormente se han reactivado de nuevo, incorporando además la emigración extranjera, aunque lo relevante es que la concentración ya no se produce sólo sobre polos o ciudades concretas, sino sobre áreas urbanas más extensas, en las que, aunque la ciudad central siga siendo predominante, se dan procesos de integración funcional de la población, los mercados de trabajo y los flujos económicos, con un fuerte dinamismo de los núcleos periféricos. Desde el punto de vista territorial, más allá de estas dinámicas de despoblación del medio rural en favor del urbano y la concentración en torno al litoral mediterráneo y el centro peninsular gravitando sobre Madrid, lo novedoso ha sido el declive de algunos territorios ligados a actividades económicas en crisis (minería, siderurgia, industria pesada, astilleros, etc.), como la vertiente occidental del litoral cantábrico.

En la actualidad, según datos de 2024 del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, existen un total de 86 áreas urbanas (AU) mayores de 50.000 habitantes, que agrupan un total de 756 municipios y en los que viven algo menos de 34 millones de habitantes. Por tanto, el 69,3% del total de la población española vive en el 9,3% de los municipios, que sólo ocupan el 9,6% del territorio.

El AU de Madrid es la cuarta de Europa, englobando 52 municipios con 6.495.480 habitantes, el 52% de ellos en la capital, que, con 3.422.416, es la mayor ciudad del país y la segunda del continente europeo. Barcelona, con 1,7 millones es el centro de un AU mucho más policéntrica, pues incluye 165 municipios, con una población de 5.344.458 habitantes, sobre los que la ciudad condal sólo representa el 31,5%. También están por encima del millón de habitantes las AU de Valencia, Sevilla, y Málaga: en ellas, el peso de la ciudad principal ronda la mitad del total.

Por encima del medio millón de habitantes se sitúan otras diez AU: la de Bilbao, el Área Central Asturiana, la de Zaragoza, el AU Alicante-Elche, la de Murcia, la Bahía de Cádiz, el AU Vigo-Pontevedra, la de Palma de Mallorca, la de Granada, y la de Las Palmas. La morfología de estas áreas es muy variable: las hay fuertemente monocéntricas, como Zaragoza o Palma, frente a otras bicefálicas (Alicante-Elche, o Vigo-Pontevedra) o más policéntricas, como Bilbao, el Área Central Asturiana o la Bahía de Cádiz. Dentro de estas grandes AU, las diez ciudades mayores apenas han variado en su jerarquía entre 1975 y 2025; solo Bilbao ha pasado de la posición 7 a la 11, como consecuencia de la crisis industrial y la pérdida de casi un 15% de su población. De estas once ciudades mayores de 350.000 habitantes, las tasas de mayor dinamismo demográfico se han dado en Alicante, Murcia y Palma, que casi han duplicado su población, frente a las cinco mayores ciudades del país, que, en general han tenido crecimientos por debajo de la media nacional (+44,7%), por la derivación del dinamismo hacia los municipios de sus respectivas periferias, incluso con pérdidas de población.

04

GRANDES CIUDADES

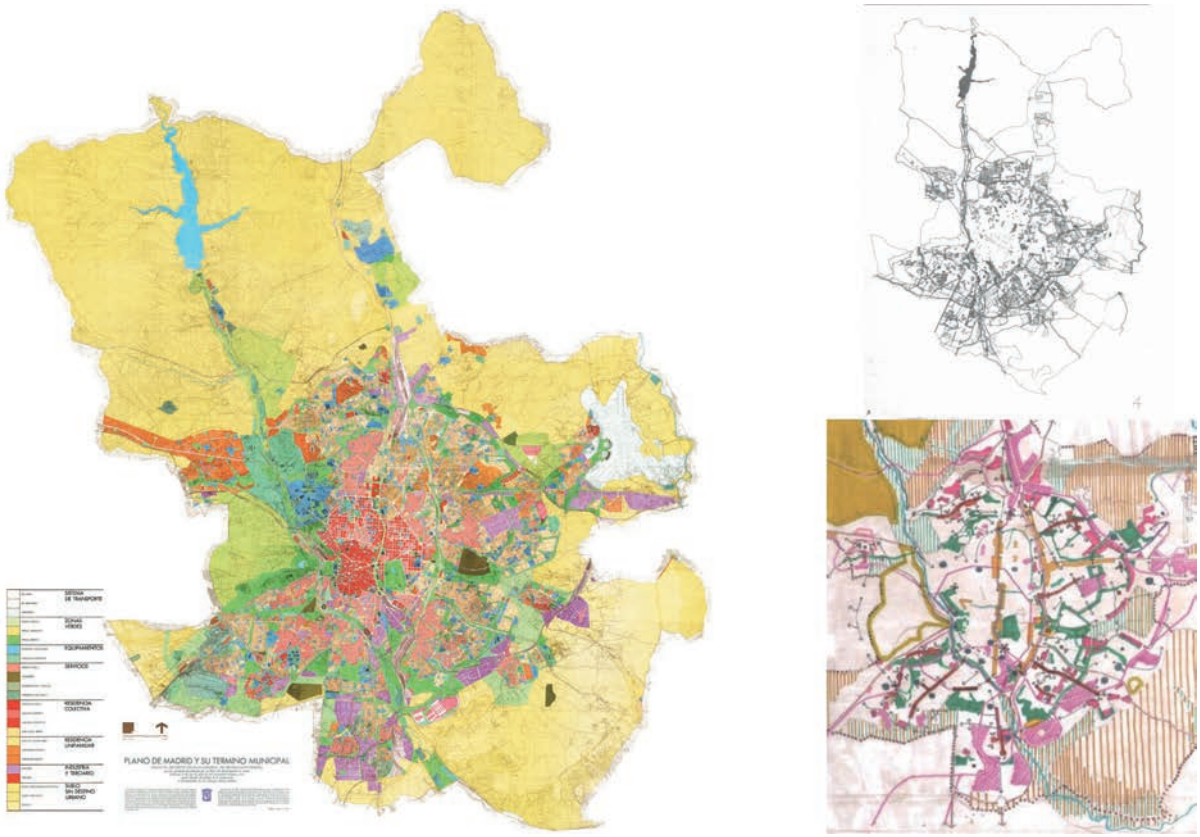
Madrid

Barcelona

Valencia

Sevilla

Zaragoza



1 Avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Madrid (1983). Plano de Imagen de ordenación prevista y esquemas de ordenación pormenorizada y estructura. Este PGOU fue concebido casi como "un gran plan de reforma interior". Ordenó 27 nuevos sectores (23 de ellos residenciales), que ocupaban una superficie de casi 9 km2 con capacidad para unas 40.000 viviendas (un 87% incluida en alguna categoría de protección oficial).



2 Síntesis de transformaciones espaciales en el sector Sureste del municipio de Madrid (1979-1999). Se aprecia la extensión de las transformaciones derivadas del PGOU y la Operación Remodelación de Barrios en uno de los ámbitos más transformados (Palomeras, Pozo del Tío Raimundo, etc). En esas dos décadas "se ha pasado de la ciudad fragmentada y discontinua de la década de 1970 a un tejido urbano estructurado, continuo y equipado".

MADRID

Cincuenta años de desarrollo y transformación urbana

Álvaro Ardura Urquiaga, Ramón López de Lucio & Wady Zúñiga Simón
Universidad Politécnica de Madrid

Entre 1975 y 2025, Madrid experimenta una profunda transformación urbana y territorial, en estrecha relación con la transición política, la evolución del planeamiento y la expansión metropolitana. En 1975, al final del franquismo, la capital alcanza 3,23 millones de habitantes, tras décadas de crecimiento hacia los municipios del entorno. La muerte del dictador inaugura un nuevo marco institucional que redefine las competencias locales y las estrategias de ordenación del territorio.

Durante los primeros años democráticos, la gestión municipal afronta una ciudad fragmentada, con amplias zonas de infravivienda, déficits de infraestructuras y desequilibrios sociales. Desde 1979, se impulsan políticas de intervención directa orientadas a la regeneración del tejido existente, articuladas en tres ejes principales: la protección del patrimonio edificado, la erradicación del chabolismo mediante realojos y la remodelación integral de barrios degradados. Estas actuaciones, coordinadas entre administraciones, transforman más de cuarenta ámbitos urbanos, sustituyendo grandes extensiones de infravivienda por nuevos tejidos residenciales dotados de equipamientos y vivienda protegida, sentando las bases de la ciudad democrática.

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Madrid de 1985 consolida este cambio de paradigma. Propone un modelo de ciudad compacta, equilibrada y equipada, frente al crecimiento extensivo previo. Plantea una expansión controlada, priorizando la rehabilitación, la mejora del centro y la articulación metropolitana mediante una red de grandes infraestructuras (M-30, M-40). Introduce instrumentos de planeamiento pormenorizado y mecanismos de gestión pública, con fuerte control sobre el suelo urbanizable. Este enfoque busca compatibilizar racionalidad urbanística y equidad social.

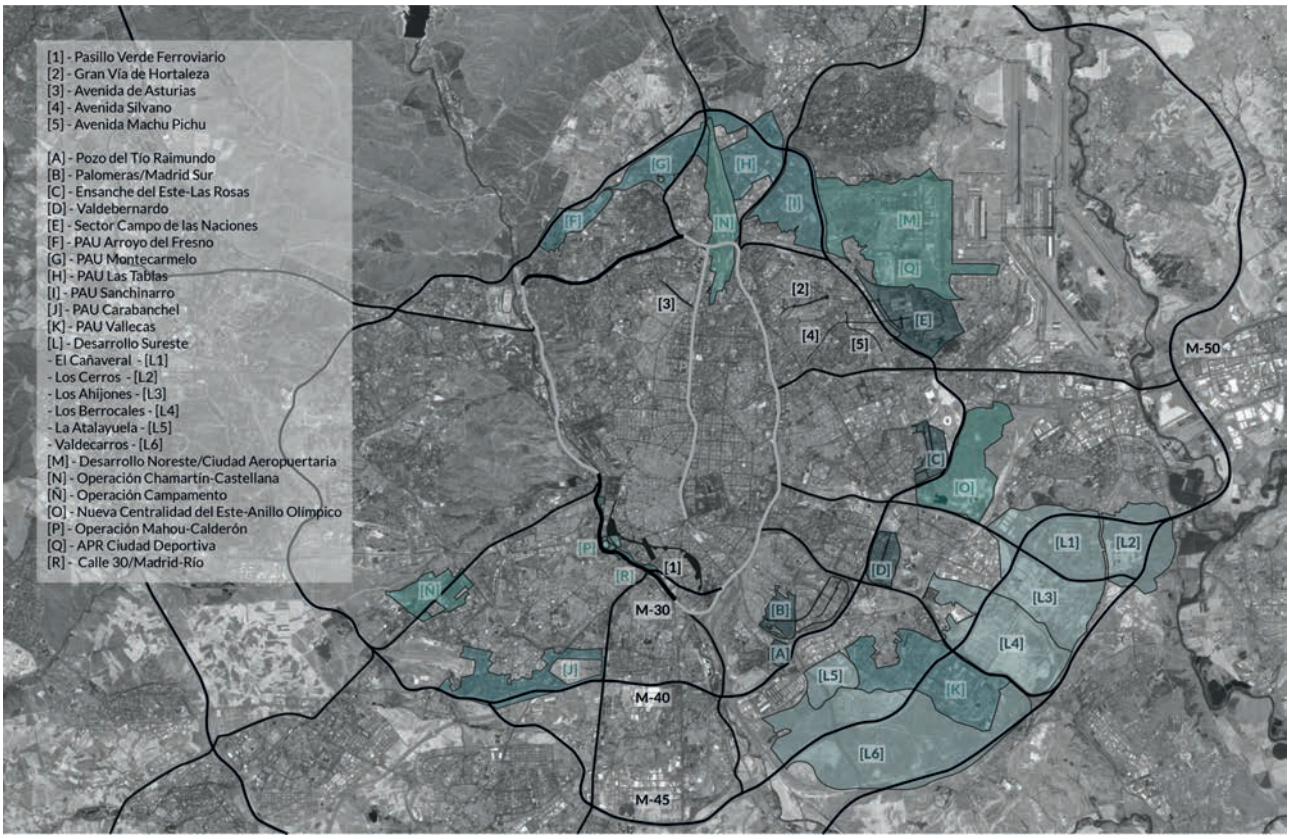
Durante las dos décadas siguientes, el PGOU de 1985 orienta la transformación de Madrid. Se ejecutan operaciones como Madrid Sur o Valdebernardo, con vivienda protegida, equipamientos y zonas verdes que consolidan una periferia más estructurada. Sin embargo, la población municipal desciende mientras crece el parque residencial, reflejo de nuevos modos de vida y menor densidad.

A inicios de los noventa, el cambio económico y político introduce un nuevo ciclo. Bajo un contexto neoliberal, los Programas de Actuación Urbanística (PAU) se convierten en la herramienta principal para desarrollar los suelos urbanizables no programados previstos por la Ley del Suelo de 1976. Entre 1992 y 1997 se proyectan seis grandes ámbitos: Arroyofresno, Montecarmelo, Las Tablas, Sanchinarro, Carabanchel y Vallecas. Aunque concebidos inicialmente con gestión pública, la orientación política y la concentración de suelo en grandes promotores derivan hacia modelos de compensación privada. La reducción de vivienda protegida y el traslado de cargas al Ayuntamiento alteran su carácter social.

Formalmente, los PAU se caracterizan por su gran escala (2,5-5 km²), bajas densidades (33-38 viviendas/ha) y trama en damero interrumpida por amplios viarios y zonas verdes periféricas. El porcentaje de espacio libre es elevado, pero su disposición genera aislamiento y falta de continuidad urbana. La sobreasignación de suelo a viario y equipamientos reduce el espacio residencial efectivo, y la vivienda protegida se concentra en posiciones periféricas. El resultado son barrios de bloques altos con escasa compacidad y vitalidad urbana.



3 Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 actualizado con sus desarrollos a 2010. En obvio contraste con su predecesor, este PGOU opta por una política de extensión "al límite de capacidad", que no se tradujo en una reducción del precio de la vivienda. Casi tres décadas después de su aprobación, muchos de los desarrollos previstos en el Sureste, aunque cuentan con planeamiento aprobado, no se han edificado.



4 Nuevas operaciones de desarrollo en el término municipal sobre ortofoto.

El PGOU de 1997 marca una nueva fase de expansión al límite físico del municipio. Frente a la contención del plan anterior, amplía notablemente el suelo urbanizable, estructurado en tres grandes grupos: los Desarrollos del Sureste, el Desarrollo del Noreste y tres operaciones estratégicas públicas (Chamartín-Prolongación de la Castellana, Campamento y Centralidad del Este).

El Sureste, con más de 116.000 viviendas previstas en sectores como El Cañaveral, Los Cerros, Los Ahijones, Los Berrocales, La Atalayuela y Valdecarros, representa la mayor reserva de crecimiento. Sin embargo, su ejecución avanza lentamente y en 2024 solo dos sectores están parcialmente urbanizados. Su diseño, condicionado por grandes infraestructuras (M-45, A-3, R-3), reproduce la fragmentación de los PAU y destina apenas un 15% del suelo a uso residencial.

El Desarrollo del Noreste, centrado en Valdebebas, combina usos residenciales y terciarios. Con 1.062 ha y 13.000 viviendas, se consolida con mayor rapidez, orientado hacia un producto inmobiliario de gama alta que refuerza la especialización funcional del norte madrileño.

Las grandes operaciones urbanas revelan procesos prolongados y complejos. Chamartín, iniciada en 1993 y redefinida hasta su aprobación como Madrid Nuevo Norte en 2019, constituye la intervención más ambiciosa del PGOU de 1997, destinada a reconfigurar el eje norte-sur. Campamento, sobre antiguos suelos militares, proyecta más de 10.000 viviendas y amplias zonas verdes, pero su desarrollo se ve condicionado por los cambios políticos. La Centralidad del Este, vinculada a las candidaturas olímpicas, permanece en fase de redefinición.

Fuera del marco del PGOU de 1997 destacan dos operaciones paradigmáticas: Cuatro Torres, que convierte la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid en un complejo terciario de alta densidad, y el soterramiento de la M-30, origen del parque Madrid-Río. Ambas surgen de modificaciones puntuales al margen del planeamiento estructural, reflejando un modelo de gestión urbana basado en la oportunidad económica y la proyección simbólica más que en la coherencia planificadora.

El medio siglo 1975-2025 muestra, así, la transición del urbanismo madrileño desde un enfoque integral, guiado por criterios de equidad y planificación pública, hacia un modelo fragmentado, dependiente de la iniciativa privada y de operaciones singulares. Mientras el PGOU de 1985 representó una visión de conjunto y una política de reequilibrio social, el PGOU de 1997 y las estrategias posteriores evidencian la pérdida de esa coherencia en favor de la expansión y la rentabilidad. La revisión actual del planeamiento general se enfrenta al reto de redefinir un proyecto territorial sostenible y articulado para una metrópoli que ha superado los siete millones de habitantes, marcada por la dispersión, la desigualdad y la desregulación del modelo urbano.



1 Barcelona a vista de pájaro (Onofre Alsamora, 1857). La vista muestra la posición geográfica de la ciudad, a punto de dar el salto a la construcción del ensanche.



2 Visión aérea de Barcelona en el contexto metropolitano.

BARCELONA

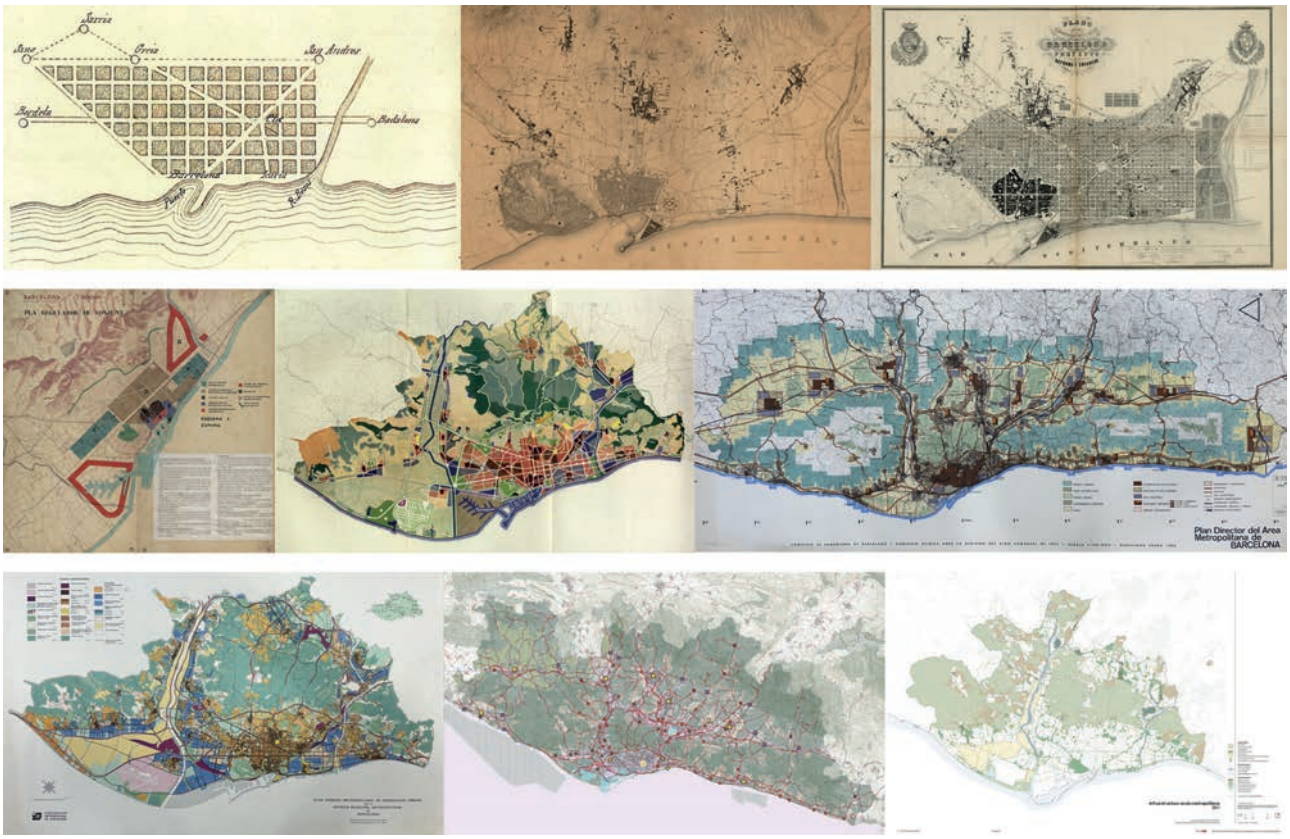
Situando cincuenta años del urbanismo de Barcelona

Carlos Llop Torné
Universitat Politècnica de Catalunya

El enclave de rótula entre la mediterraneidad y el territorio peninsular ibérico ha sido un factor clave para la formación de los primeros asentamientos premodernos y de la evolución de Barcelona hasta convertirse en ciudad capital del contexto europeo y mundial. La estructuración cardo-decumánica de la colonia romana sobre los previos poblados ibéricos de Barcino y Laie situará la geotopología singular de la ciudad sobre la geomorfología característica de desarrollo entre ríos (Besós y Llobregat) sobre el llano denominado "Pla de Barcelona", geológicamente determinado por la presencia singular de la montaña de Montjuic y la colina de Collserola, así como elevaciones colinares que marcan los distintos barrios. Desde el puerto hasta la montaña de Collserola, la ciudad, desde su inicio, es un conjunto de morfologías urbanas diversas aglutinadas por la potencia de un patrón hipodámico a partir de la propuesta de ensanche de Ildefonso Cerdà (1859-63).

La aprobación del Plan Cerdà (1859-1863) supuso el establecimiento de un modelo de ciudad de ensanche que determinaría la *forma urbis* de Barcelona en su desarrollo durante 150 años. El crecimiento de la ciudad industrial, la anexión de los municipios del llano, su colmatación mediante tramas diversificadas según las morfotipologías socioambientales, debido a las fuertes migraciones recibidas que las determinaron, configuró una ciudad-mosaico de tejidos urbanos diversos con una marcada diferenciación socioeconómica. La aprobación del Plan General Metropolitano (inicialmente en 1974, y definitivamente en 1976) supuso un hito que marcó definitivamente el urbanismo de la aglomeración más importante de Cataluña y por ende de la península. Convivió con la elaboración de la nueva Ley del Suelo (1975) e inició un periodo basado en la relación plan y proyecto para gestionar la recuperación de déficits (infraestructuras viarias y del transporte, equipamientos y zonas verdes) y la regeneración de barrios producidos por la autogestión, que caracterizaban la realidad de los años previos a la instauración de la democracia. Estos planes y episodios relevantes de la gestión del territorio barcelonés han representado una referencia clave en la biografía de la cultura del plan, proyecto y de la gestión del territorio de la ciudad y su desarrollo metropolitano, así como de muchas ciudades que han observado el denominado "modelo Barcelona". Con estos antecedentes, los cincuenta años de urbanismo barcelonés del siglo XX (difícilmente resumibles en un texto corto) pueden caracterizarse, entre otros, por: la conversión de la ciudad en el centro neurálgico de la metrópolis; la consolidación de una gobernanza en la instaurada democracia con los procesos de concertación de los movimientos sociales con la fuerza municipalista de gobiernos locales con clara iniciativa pública y proyectos de ciudad que pusieron el espacio público y los equipamientos en el centro de su política; la gestación de una nueva estructura de ciudad organizada a través de proyectos de áreas de centralidad (a partir del impulso de las cuatro áreas de los Juegos Olímpicos de 1992) y de la reorganización viaria mediante los planes de vías hasta las recientes transformaciones del modelo de transporte público, basado en las V (Verticales) y H (horizontales) con intercambiadores; el paso de una ciudad industrial a una ciudad de servicios, con predominancia del sector terciario; y una consolidación del suelo urbano infra-estructurado sin sectores de nuevos desarrollos y dispuesto a operaciones de rehabilitación, reprogramación y regeneración urbana.

Con una diversa configuración de las culturas que han conformado su identidad, la ciudad ha experimentado en su formas y arquitecturas una biografía de evolución y cambio debido a un



3 Planes urbanísticos y metropolitanos de Barcelona (1859-2023): arriba, tres planos correspondientes al proyecto de ensanche de Ildefonso Cerdá (1859); en el centro, planos correspondientes al Plan Maciá (1932-35), el Plan Comarcal (1953) y el Plan Director del Área Metropolitana (1968); abajo, planos correspondientes al Plan General Metropolitano (1976), el Plan Territorial Metropolitano (2010) el Plan Director Urbanístico (2023).



4 Transformaciones urbanísticas en Barcelona (1980-2010): en rojo, proyectos de pequeña escala (1980-1987); en verde, infraestructura y grandes espacios urbanos desarrollados para los Juegos Olímpicos de 1992; y en azul, proyectos de la región metropolitana desde 1993 en adelante.

progresivo crecimiento poblacional vinculado al desarrollo económico de sus distintos sectores, fundamentalmente el industrial y el de servicios. A principios del siglo XX, la ciudad alcanza el millón de habitantes, y no ha parado de crecer hasta entrar en el siglo XXI y en el momento contemporáneo con una población de la ciudad en junio de 2025 de 1.734.267 personas, frente a las 115.000 de 1850 y las 1.754.714 de 1975 (Idescat), con periodos intermedios de pérdida de población (1975-1996), en sus 101,35 km² de superficie, lo que arroja una densidad contemporánea de 16.637,5 habitantes/km², dentro de su área metropolitana, con 3.398.219 habitantes en 636 km². Con un PIB nominal de 91.000 millones de euros y un PIB per cápita nominal de 56.875 euros (2023), es la segunda área metropolitana española después de Madrid, y la decimoséptima europea, con más de 12 millones de turistas y 35 millones de pernoctaciones en 2023.

Para tener datos (actuales y de su evolución) precisos de población, economía y trabajo, medio urbano, transporte y movilidad, vivienda, sociedad, política, administración municipal, códigos, clasificaciones y cartografía, conviene consultar "Barcelona Datos" (https://portaldades.ajuntament.barcelona.cat/es), y para ver el desarrollo urbano de la ciudad, *La Carta Histórica de Barcelona* es un documento que consiste en la narración de su historia a través de 29 cartografías que recogen períodos significativos de la evolución urbana y territorial (https://www.barcelona.cat/museuhistoria/cartahistorica). También existen portales que recopilan datos sobre Barcelona y área metropolitana, y permiten su visualización (https://opendata-ajuntament.barcelona.cat; https://ide.amb.cat; https://www.atlesdebarcelona.cat). Finalmente, para profundizar en el conocimiento y aportación de Barcelona a la gestación del urbanismo en estas cinco décadas claves de la territorialización, desterritorialización y reterritorialización pueden ser de utilidad las publicaciones ahora referidas.

Referencias bibliográficas

AAVV (1997). *1856-1999. Barcelona Contemporánea*. CCCB Institut d'Edicions, Diputació de Barcelona.

Acebillo, J.A. & Folch, R. (2000). *Atles ambiental de l'àrea de Barcelona: balanç de recursos i problemes*. Ariel.

Bohigas, O. (1985). *La reconstrucció de Barcelona*. Edicions 62.

Busquets, J. (2004). *La construcción urbanística de una ciudad compacta*. Ediciones del Serbal.

Font, A., Llop, C. & Vilanova, J.M. (1999). *La construcció del territori metropolità: morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. AMB, Mancomunitat de municipis.

Font, A. -ed.- (2004). L*'explosió de la ciutat: transformacions territorials recents en les regions urbanes de l'Europa meridional*. COAC & Forum universal de las culturas.

Font, A. (2015). "Barcellona: dalla pianificazione della città compatta al progetto urbanistico dei territori metropolitani", *Urbanistica*, nº155, pp. 43-57.

Font, A. (2020). "Design and Governance for a City Region: The case of the Urban Region of Barcelona", en Neuman, M. & Zonneveld, W. -eds.- *Handbook of Regional Design*, Routledge, pp. 227-245.

Font-Arellano, A., Llop, C. & Corominas, M. (2025). "Cincuenta años de Urbanismo en Barcelona (1974-2024): de la ordenación urbana al proyecto metropolitano", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 877-900.

García Espuche, A. & Navas, T. (1994). *Retrat de Barcelona*. CCCB, Ajuntament de Barcelona.

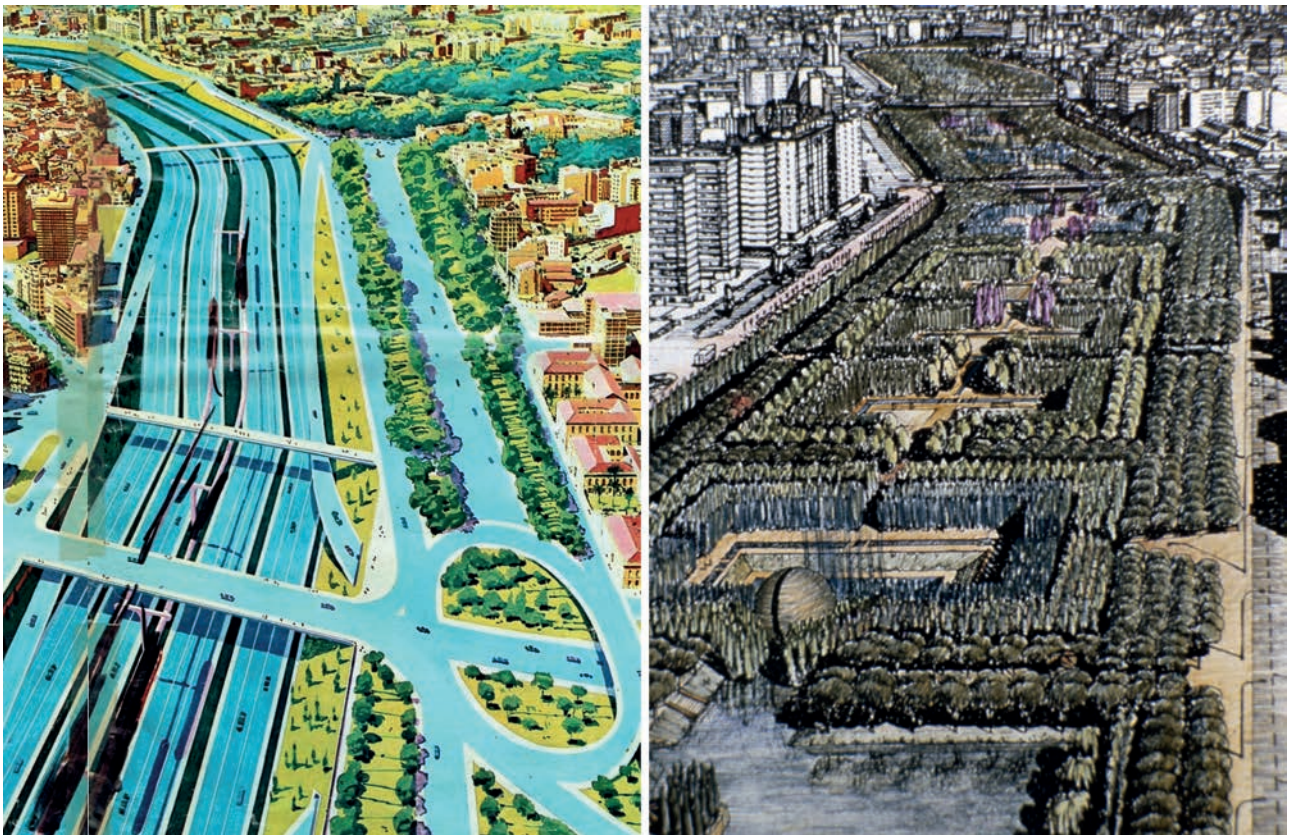
Guardia, M., Monclús, F.J. & Oyón, J.L. -dir.- (1995). *Atlas histórico de ciudades europeas* (vol.1-2: Península Ibérica). CCCB, Salvat.

Llop, C. (2015). "Barcelona's urban planning project 2011-2015. In search of a new city model?", *Urbanistica*, nº155, pp. 34-53.

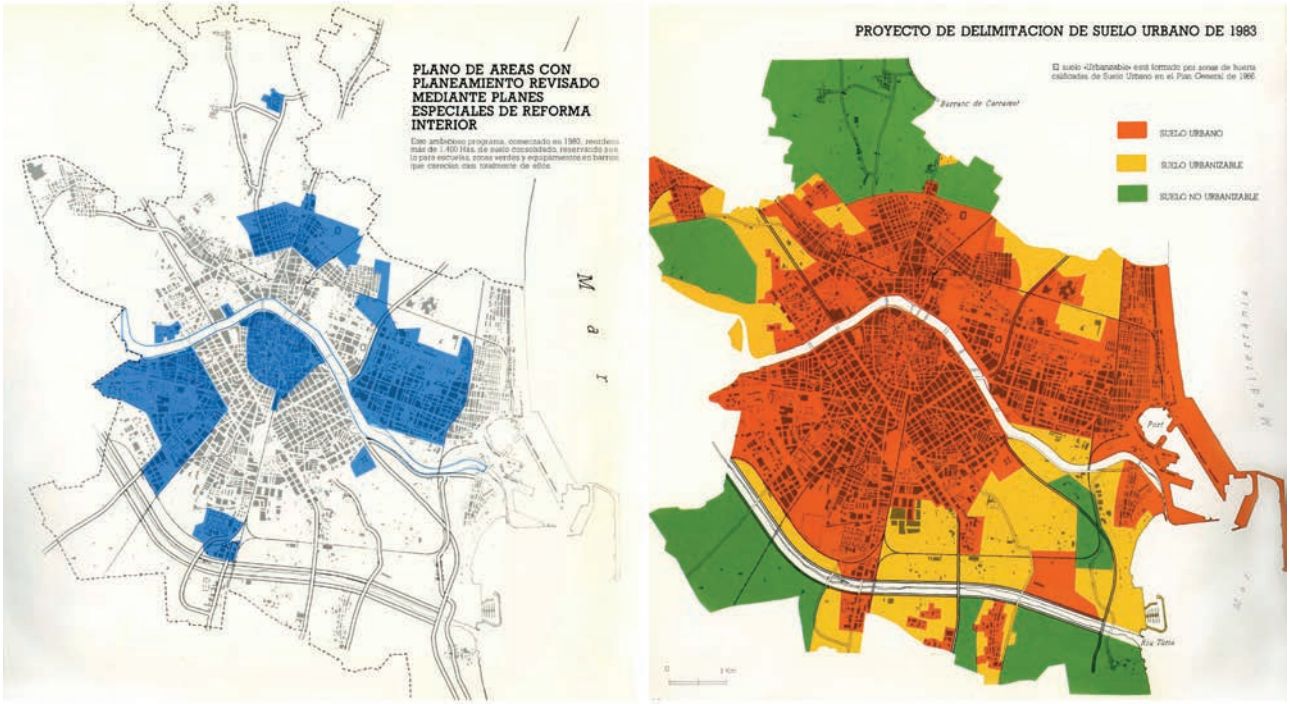
Llop, C. (2017). "Ciudades, territorios metropolitanos y regiones urbanas eficientes. Estrategias y propuestas de proyecto para la regeneración de la Ciudad Mosaico Territorial después de la explosión de la ciudad. La Región Metropolitana de Barcelona como laboratorio", *Planum: The Journal of Urbanism*, nº35, vol. II, pp. 133-155.

Solà-Morales, M. (2008). *Diez lecciones sobre Barcelona: los episodios urbanísticos que han hecho la ciudad moderna*. COAC.

Torres M., Llobet J. & Puig J. (1985). *Inicis de la Urbanística Municipal de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona, Corporació Metropolitana de Barcelona.



1 La transformación del cauce del Turia (1967-1982). A la izquierda, el camino del agua hecho camino de gasolina (1968) dando paso a una autopista urbana: la "autopista de Castilla". A la derecha, mediante una perspectiva aérea dibujada, detalle del lago y el parque urbano realizado por el Taller de Arquitectura (1982). La materialización del Jardín del Turia como parque de libre acceso triplicó la superficie de zona verde por habitante en la ciudad.



2 Antecedentes y avances del PGOU de 1988. Documentos de Avance del PGOU de Valencia, 1985. A la izquierda, plano de áreas con planeamiento revisado mediante PERI de 1980 en el que se reordenan más de 1.400 ha de suelo consolidado, reservando suelos para equipamiento en los barrios periféricos. A la derecha, proyecto de delimitación del suelo urbano de 1983 que puede considerarse antecedente del Avance del Plan General posterior.

VALENCIA

Cincuenta años de encuentros y desencuentros con el urbanismo de la ciudad

Rafael Temes Cordovez & Fernando Gaja i Díaz
Universitat Politècnica de València

La conmemoración de los cincuenta años de urbanismo en España (1975-2025) invita a reflexionar sobre la profunda metamorfosis urbana experimentada en la ciudad de Valencia durante esta época. La irrupción de la democracia municipal, la superación del desarrollismo franquista en el marco de la Ley del Suelo de 1975 y la posterior descentralización fijan un telón de fondo con escenografía propia en la ciudad. El urbanismo valenciano de este medio siglo ha sido, en gran medida, reacción al crecimiento expansivo y denso consolidado a mediados del XX, plasmado en el Plan General de 1966 (Gaja & Boira, 1994) y continuado, con otra morfología, pero igual lógica, por el Plan General de 1988. Este plan, adaptado a la Solución Sur del río Turia tras las inundaciones del 57, fue descrito como un "macro plan de infraestructura viaria e hidráulica" (Dolç & Ramírez, 1992) basado en previsiones demográficas desproporcionadas (1.900.000 habitantes para 2050), que dio paso a un modelo denominado en la genealogía del planeamiento español e italiano como "de los aprovechamientos".

En ese marco se propiciaba convertir el lecho histórico del Turia, una vez desviado, en autopista urbana. El reportaje de *Gaceta Ilustrada* (1968) (Gaja, 1996a; Selva, 2014; Boira, 2022) condensó la visión: "un camino de agua hecho camino de gasolina". Antes ya había estallado el conflicto territorial por transformar la Devesa de El Saler en marina para el turismo de masas. Los movimientos de El Saler (*El Saler per al poble*) catalizaron el activismo urbano e impulsaron los del Turia (*El llit del Turia és nostre i el volem verd*), frenando la inercia autoritaria y la deriva hacia la "ciudad-monstruo". El Ayuntamiento en 1978 modifica el Plan General y recalifica el cauce como jardín encargando la redacción del Plan Especial a Ricardo Bofill en 1981. La propuesta fue polémica pues se contraponía el diseño clasicista del Taller de Arquitectura con el "Bosque Urbano" defendido por los movimientos sociales. Finalmente, aun con una ejecución fragmentada en tramos, la materialización del Jardín del Turia se consolidó como un elemento estructurante de primera magnitud y supuso, como se recogía en el Avance del PGOU de 1985, un freno audaz y decidido al proceso de degradación urbana.

Tras las elecciones de 1979 se aplicó un urbanismo de emergencia alineado con la "urbanística de la austeridad" de Campos Venuti y Cervellati (Gaja & Boira, 1994). El Programa de Actuación Municipal (1980) priorizó corregir los déficits del Plan de 1966 en tres frentes: periferia —Programas de Intervención en la Periferia Urbana (PIPU)—, Ciutat Vella —Planes Especiales de Reforma Interior (PERI)— y el antiguo cauce del Turia. Un paso crucial derivado de esta política de contención fue la Delimitación de Suelo Urbano (DSU) de 1983, un acto estratégico que reclasificó 2.032 hectáreas de suelo del Plan de 1966 a no urbanizable, contribuyendo a frenar la especulación. El Avance del PGOU (1985) culminó la remodelación urgente bajo el lema "Valencia no debe crecer: una opción estratégica del Plan", idea luego arrinconada en el documento aprobado.

La recuperación de una Ciutat Vella en acelerado deterioro y pérdida de población exigió cinco Planes Especiales de Protección del Recinto Histórico (1980-1984). Sus objetivos: salvaguardar patrimonio, proteger trama social y subsanar déficits de equipamientos. Su valor radicó en paralizar la destrucción del legado y de la trama, eliminando expectativas de mayor aprovechamiento mediante catálogos exhaustivos y niveles de intervención (González Móstoles, 2002). Aunque el PGOU de 1988 ratificó la protección, la rehabilitación activa a gran escala llegó con el Plan RIVA (1992), quedando para planes posteriores los asuntos más complejos.



3 Para contrarrestar la situación inducida por la inercia del planeamiento de 1966, el Ayuntamiento implementó cinco Planes Especiales de Protección (PEP) del Recinto Histórico aprobados entre 1980 y 1984: Carmen, Sant Francesc, Velluters, Mercat y Seu-Xerea. La figura muestra la revisión de dos de ellos mediante Planes Especiales de Protección y Reforma Interior (PEPRI, 1992): a la izquierda, Mercat; a la derecha, Seu-Xerea.



4 Proyecto representativo de la ordenación de la ciudad por fragmentos de las últimas décadas. Estrategia Green Leaf (Omgeving, 2022), ganadora del concurso “Corredor Verd VLC Sud” para ordenar y renovar los espacios liberados por el soterramiento de las vías al sur del Parque Central y la reordenación de áreas industriales entre Parque Central y Vara de Quart, creando un gran corredor verde que conecte los barrios del sur con el centro.

Pese al espíritu austero del Plan de 1988, su aplicación se vio socavada por el cambio de gobierno (1991), el ciclo expansivo iniciado en 1993 y la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (1994), que alteró las reglas urbanísticas al ampliar la capacidad de acción de los agentes inmobiliarios y transferir de facto el control del suelo a grandes urbanizadoras. Se inauguró una etapa de neodesarrollismo en la que el PGOU, aunque vigente, fue reinterpretado y vaciado de contenidos. Hoy, 37 años después, el Plan de Valencia pervive como marco ornamental, desbordado por demandas reales y limitado a propuestas parciales, sin definir un modelo integral de ciudad-territorio.

El legado del neodesarrollismo y la crisis de 2008 reorientaron parcialmente el urbanismo español hacia nuevos paradigmas. Los retos que afronta la ciudad hoy son multiescalares y van desde el cambio climático, la nueva crisis de la vivienda, la gentrificación y la movilidad en torno a una ciudad de proximidad. En esta línea uno de los últimos proyectos representativos de la ordenación de la ciudad por fragmentos es el Corredor Verd VLC Sud, oportunidad urbanística histórica para soterrar las vías del tren en su entrada por el sur de Valencia. Tras un concurso de ideas para sustituir el PAI previo, centrado en un bulevar rodado, el diseño ganador, "Estrategia Green Leaf (2022)", validó un modelo basado en la sostenibilidad y la renaturalización, priorizando la conectividad peatonal y ciclista. Tras el cambio de gobierno municipal, el proyecto entró en una fase de revisión admitiendo el "pulmón verde" que ofrecía condicionado a una "vía de comunicación funcional" traducida en la inclusión de tráfico rodado. Movimientos ciudadanos y oposición tras el eslogan "no cambiar trenes por coches" recuerdan los procedentes de las reivindicaciones de los Jardines del Turia, confirmando los patrones cíclicos en los que se basan buena parte de la historia de las sociedades.

La historia reciente del urbanismo en España, marcada por la crisis casi continua del planeamiento y el anuncio recurrente de la "muerte del plan", ha mostrado, sin embargo, su fortaleza condicionada a adaptación e integración con instrumentos estratégicos. De los 50 años que conmemoramos, cuatro décadas en Valencia han estado gestionadas por el mismo plan, hoy ampliamente superado. Superado en demandas y necesidades, pero también en la adopción de una mirada amplia y coordinada a escala metropolitana, "asignatura pendiente" que aún mantiene la ciudad. La urgencia de definir un nuevo plan que integre nuevas demandas y que supere la "anomalía metropolitana española" (Pérez Casado, 2021) conlleva un riesgo latente: que la escala supramunicipal sea utilizada como coartada para un mayor crecimiento expansivo. Esta amenaza es una reedición de la preocupación por la "Ciudad-monstruo" (Boira, 2022) que se cernía sobre Valencia en el tardofranquismo. La tarea es, en definitiva, garantizar que el plan metropolitano impulse la resiliencia y el diálogo con el paradigma de la sostenibilidad, y no la reanudación de un modelo de "crecimiento perpetuo e infinito".

Referencias bibliográficas

Boira Maiques, J. V. -ed.- (2022). *Valencia 1972: Cap a la ciutat monstre: 50 aniversari del llibre de Manuel Sanchis Guarner*. Universitat de València.

Dolç Soriano, C. & Ramírez, J. (1992). "Valencia: huerta y centro histórico", *Geometría: Monografías de Arquitectura y Urbanismo*, nº13, pp. 10-15.

Gaja i Díaz, F. (1996a). "La transformación de Valencia (I): Grandes proyectos urbanísticos", *Urbanismo: Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, nº28, pp. 78-85.

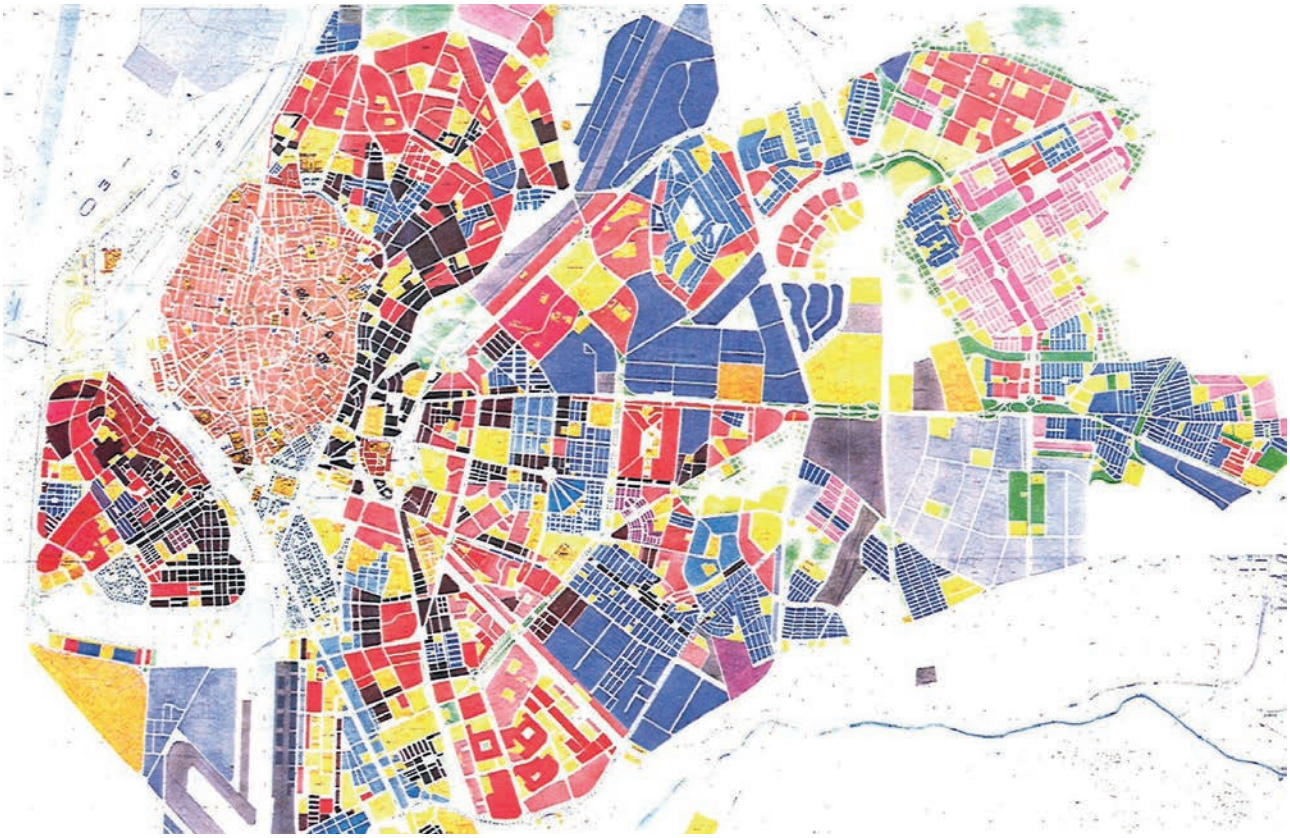
Gaja i Díaz, F. (1996b). "La transformación de Valencia (II): Plan General de 1988: La última gran propuesta urbanística que ha dibujado el paisaje de la capital levantina", *Urbanismo: Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, nº29, pp. 76-81.

Gaja i Díaz, F. & Boira Maiques, J. V. (1994). "Planeamiento y realidad urbana en la ciudad de Valencia (1939-1989)", *Cuadernos de Geografía*, nº55, pp. 63-89.

González Móstoles, V. (2002). "La renovación del urbanismo de los años ochenta", en Ayuntamiento de Valencia -ed.- *Historia de la Ciudad II: Territorio, sociedad y patrimonio*, Ayuntamiento de Valencia, vol. 2, pp. 287-302.

Pérez Casado, R. (2021). "De la 'Batalla' de València al PGOU de 1988", en Ayuntamiento de Valencia -ed.- *Història de la Ciutat de València IX: Projecte i memòria*, Ayuntamiento de Valencia, vol. 9, pp. 107-123.

Selva Royo, J.R. (2014). "Antecedentes y formación del Plan General de Valencia de 1966", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº97, pp. 1-63.



1 Plan General de Sevilla (1987), avance, plano de calificación. La necesidad de acondicionar la ciudad para la Exposición Universal de 1992 hizo que este Plan procediera a plantearse un nuevo modelo estructural que serviría de soporte para dicha transformación, a la vez que establecía unos criterios actualizados para intervenir en cada una de las diferentes piezas en que se dividió la ciudad conforme a una lectura morfológica de sus partes.



2 Vista del entorno de la Exposición Universal de 1992 desde el centro histórico de la ciudad. Los cambios introducidos en el trazado ferroviario con ocasión de la Expo'92 permitieron restablecer la conexión, hasta entonces inexistente, entre las dos márgenes del cauce histórico del río Guadalquivir, obteniendo así para la ciudad unos nuevos espacios públicos que, en forma de paseos y jardines, reconfiguraron el paisaje urbano de Sevilla.

SEVILLA

El urbanismo de Sevilla entre 1975 y 2025

Victoriano Sainz Gutiérrez & Pedro Górgolas Martín
Universidad de Sevilla

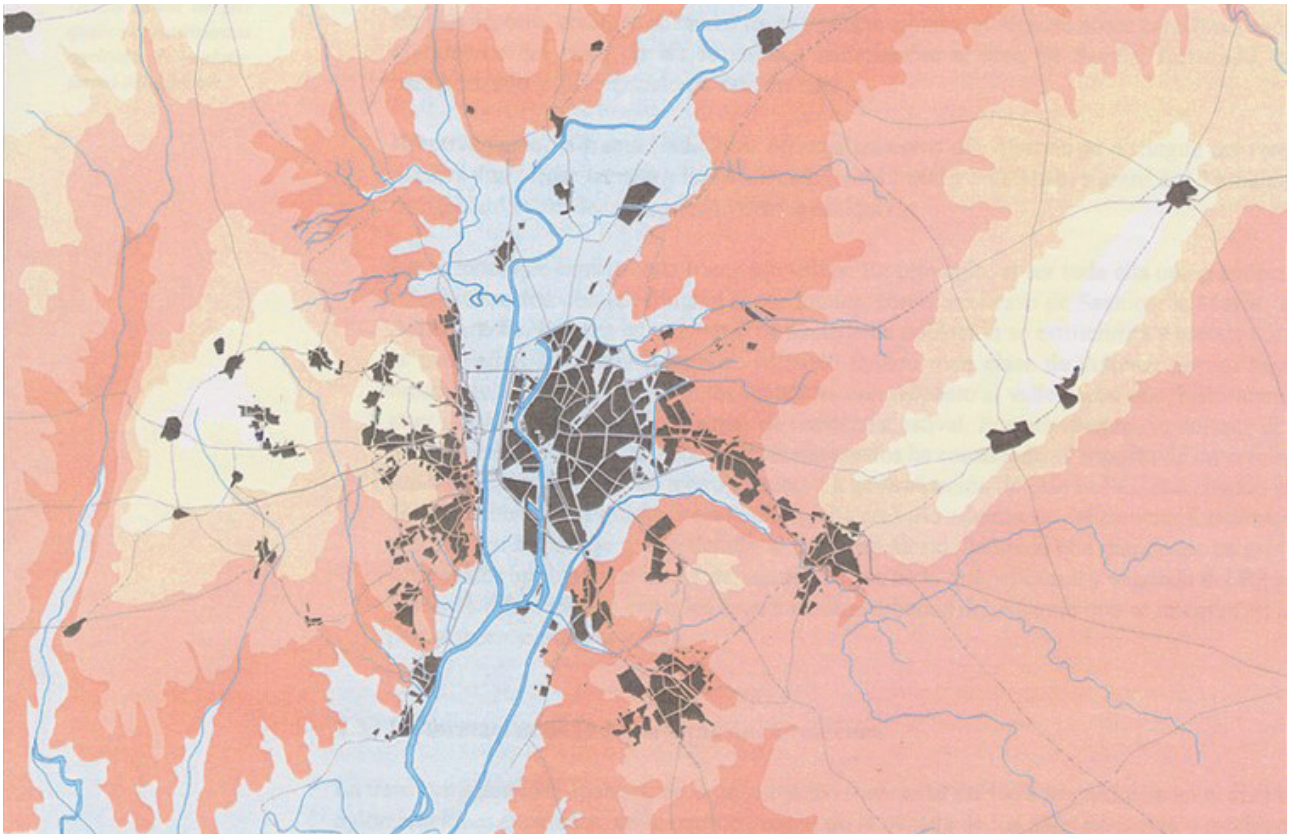
Configurada como una ciudad de servicios desde la posguerra, Sevilla pugnó por alcanzar una industrialización nunca cumplida, a pesar de las iniciativas puestas en marcha durante el franquismo; de hecho, no pasó de ser una ciudad agro-mercantil en la que el sector de la construcción fue adquiriendo un progresivo protagonismo. Ello la hizo particularmente sensible a las crisis periódicas del sector como consecuencia de la debilidad de una estructura económica que no consiguió la pujanza que hubiera necesitado para convertirse realmente en una gran ciudad.

A pesar de contar con un Plan General aprobado en 1963, que dibujaba un crecimiento urbano ordenado conforme a un modelo polinuclear basado en una relativa descentralización, la realidad es que el planeamiento urbanístico no pasó de ser el instrumento empleado para legitimar la actividad y los intereses de los operadores inmobiliarios. Por ello Sevilla fue experimentando en la primera mitad de los años setenta notables cambios tanto en el centro histórico como en la periferia, sin que la respuesta planteada desde el movimiento vecinal y los colegios profesionales sirviera para reconducir unos procesos que no hacían sino agravar los desequilibrios y la segregación socio-espacial en el interior de una ciudad profundamente desestructurada.

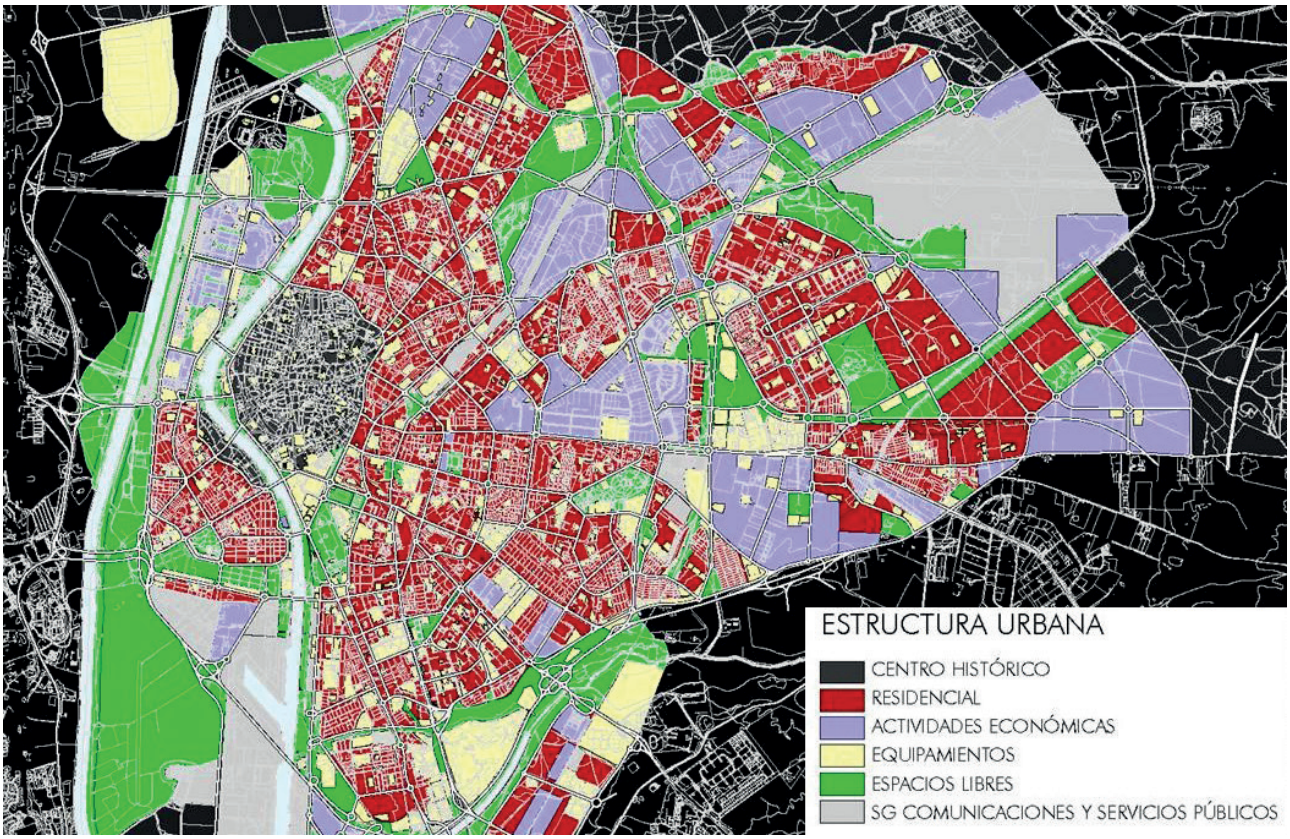
Frente a la titubeante actitud urbanística manifestada por el equipo municipal pre-democrático sevillano, la corporación salida de las elecciones de 1979, que hizo del urbanismo uno de sus principales frentes de batalla, supo demostrar desde el primer momento una claridad de ideas que la llevó a desafiar abiertamente determinados intereses particulares en su empeño por defender los intereses colectivos. Posponiendo para un momento ulterior la revisión del Plan General vigente, renunció a plantearse la ordenación de la ciudad como un "todo" para centrarse en la intervención en sus "partes" con vistas a lograr un reequilibrio de las mismas. A tal fin comenzó por modificar el planeamiento del centro histórico (PRICA), para activar una serie de actuaciones de escala intermedia con las que buscaba mostrar que otro modo de entender la intervención en la ciudad era posible.

La decisión de redactar un nuevo Plan General fue tomada en 1984 por el segundo gobierno municipal de la democracia, coincidiendo con el momento en que Sevilla era designada como sede para la Exposición Universal de 1992. Este Plan General, aprobado en 1987, puso las bases para la preparación de la ciudad con vistas al gran evento que permitiría la mayor transformación experimentada por una ciudad media española en el breve plazo de un lustro y medio. Ciertamente, se trató de algo dispuesto y financiado desde el Gobierno central, pero cuya instrumentación a nivel urbano tuvo como claro punto de apoyo lo recogido en el Plan General, que sirvió de guion para el acelerado cambio de imagen que conoció Sevilla en los años previos a la Expo'92. El soterramiento del ferrocarril y la construcción de la estación de Santa Justa, la restitución de la continuidad del cauce histórico del río Guadalquivir a su paso por Sevilla con la creación de seis nuevos puentes o el diseño de un nuevo sistema de rondas urbanas fueron algunas de las actuaciones más relevantes de aquel momento.

A pesar de que el Plan General de 1987 estuvo centrado en "acabar" Sevilla apoyándose en el supuesto de que esta no iba a crecer, en esos mismos años se produjo el inicio de una verdadera explosión de la ciudad en el territorio metropolitano sin que existiera aún un instrumento de



3 Esquema territorial de la aglomeración urbana de Sevilla (1996). El crecimiento poblacional y físico del entorno metropolitano de Sevilla ha hecho que comience a configurarse una nueva realidad urbano-territorial que está necesitada de una nueva ordenación, en la que los ríos Guadalquivir y el Guadaira son piezas fundamentales, tanto por su posición central en la aglomeración como por su potencial para soportar una nueva infraestructura verde.



4 Plan General de Sevilla (2006), plano de estructura urbana. La búsqueda del reequilibrio, tanto territorial como socio-económico presidía la mayor parte de las decisiones del Plan, que trató de reconfigurar la estructura urbana para adaptarla a las necesidades del siglo XXI. Sin embargo, la crisis económica sobrevenida casi a la vez que se aprobaba el Plan ha hecho que la mayor parte de sus previsiones no hayan llegado a ser llevadas a la práctica.

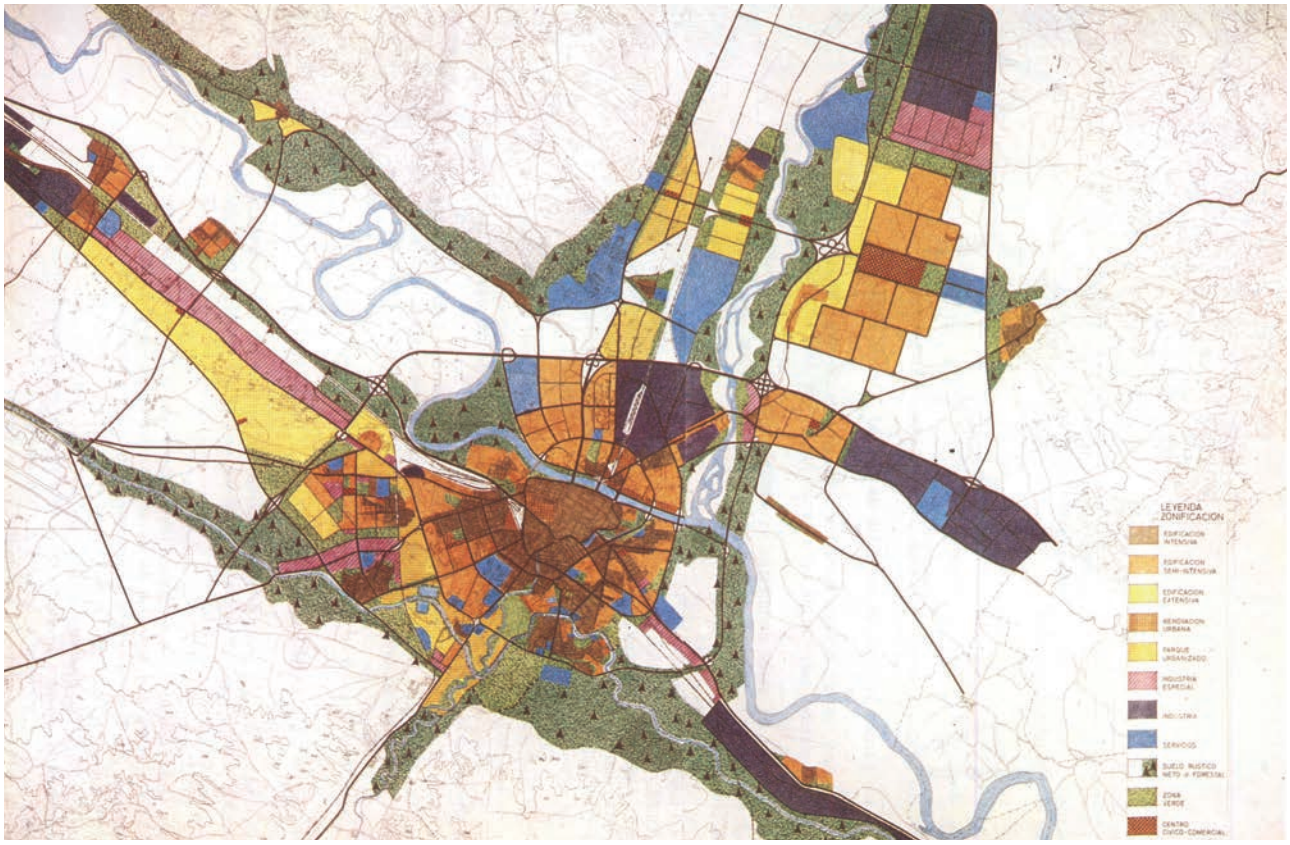
planeamiento territorial que gobernara esos cambios en la aglomeración urbana hispalense. Solo el siguiente Plan General, aprobado en 2006, supo reconocer la relevancia de esa nueva realidad urbano-territorial emergente y trató de contribuir a su articulación apoyándose para ello en el Guadalquivir y el Guadaira, los dos grandes cursos de agua que constituyen elementos clave de la "geografía primigenia del territorio".

En este sentido, el nuevo Plan General estableció sus estrategias de ordenación dirigidas a conseguir el correcto acoplamiento entre la ciudad y su matriz biofísica. El cauce vivo del río Guadalquivir, con su llanura de inundación, constituye el recurso territorial más importante de Sevilla y el ámbito de significación metropolitana más determinante. Un espacio cuyo reconocimiento permite entender la lógica relacional entre el emplazamiento de la ciudad y los núcleos urbanos de la comarca del Aljarafe, convirtiéndose en un elemento básico de articulación del área central de la aglomeración urbana, tanto funcional como espacialmente.

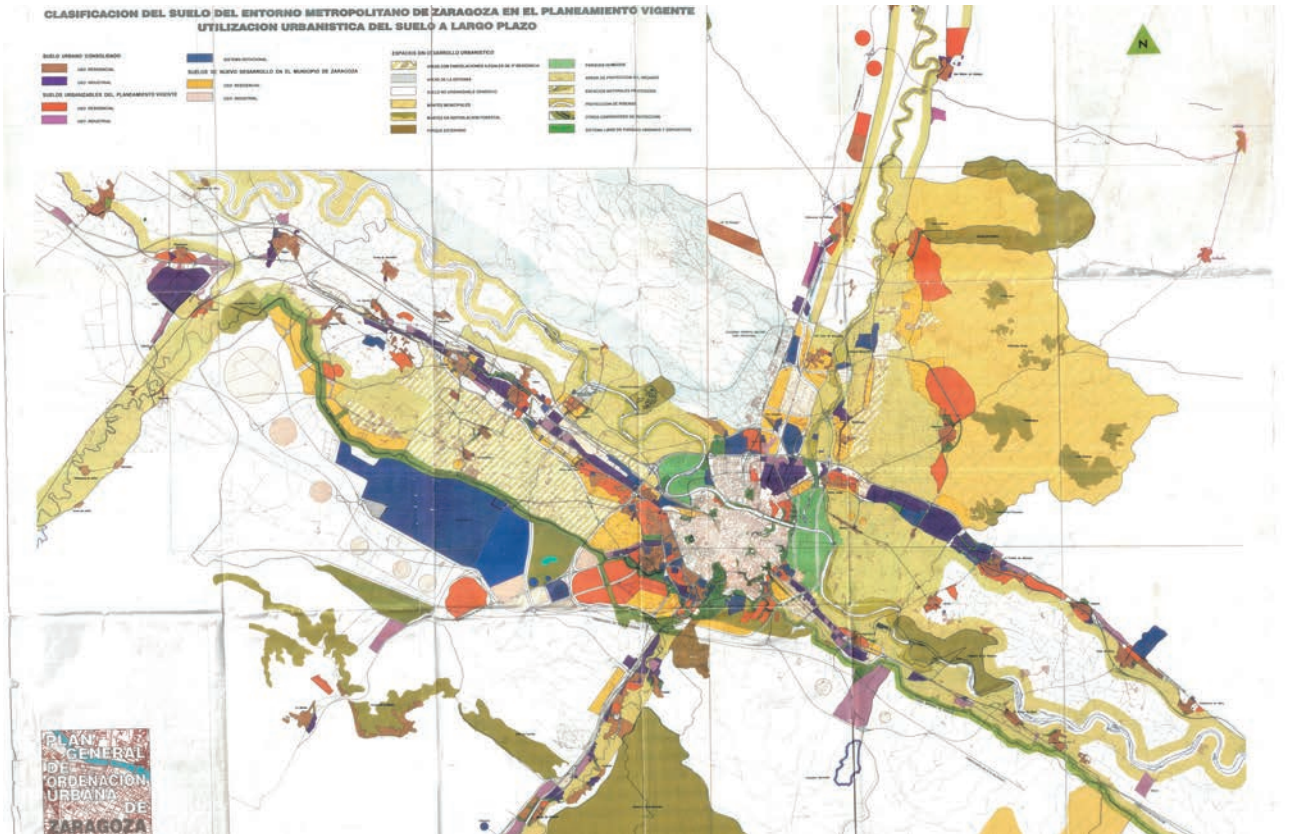
Por otra parte, el Plan planteaba la rehabilitación del espacio colectivo, fundamentalmente en la periferia nororiental donde, a pesar de su aptitud territorial e idoneidad de localización, se habían ido configurando entornos urbanos escasamente cualificados, quizá por esa recurrente insistencia de la ciudad en priorizar el crecimiento suroccidental para sus espacios más cualificados. Se trataba de un conjunto de propuestas de ordenación que confirmaban la voluntad del Plan por intervenir de forma decidida en el equilibrio territorial, social y económico de la ciudad, intentando lograr un mínimo de calidad urbana para todos los barrios de la ciudad, especialmente los afectados por mayores índices de vulnerabilidad socio-espacial.

Finalmente, el descubrimiento de la potencialidad del río Guadaira ofrecía al Plan un nuevo referente espacial y un argumento innovador de proyectación urbano-territorial para configurar de manera racional el hecho metropolitano. El Guadaira ha sido objeto de numerosas reformas en las proximidades de Sevilla motivadas, unas veces, por las necesidades de defensa de la ciudad y, otras, por la obligación de aislar la dársena portuaria. Lo fragmentario de las reformas y su desconexión con el urbanismo de la ciudad han dado lugar a la pervivencia de dos cauces, uno canalizado y otro abandonado, cuya integración urbana aún está pendiente. Ambos suponen un recurso espacial de primer orden para mejorar la estructura del sector sureste de la aglomeración urbana, creando nuevas relaciones entre los tres núcleos principales de esta (Sevilla, Alcalá de Guadaira y Dos Hermanas) y aprovechando unos espacios con indudables valores ambientales y paisajísticos.

El hecho de que poco después de aprobarse este Plan General estallara la fuerte crisis económica de 2007 ha hecho que la mayor parte de sus propuestas no se hayan podido materializar, volviéndose a recuperar la larga inercia que Sevilla arrastraba en cuanto a la escasa operatividad de su planeamiento urbanístico. Por otra parte, la escasa inversión en Sevilla por parte de las Administraciones supralocales en época reciente ha hecho que las infraestructuras territoriales construidas con ocasión de la Expo'92 resulten claramente insuficientes en la actualidad para garantizar el funcionamiento de una región urbana que, si bien en el término municipal no ha superado los 700.000 habitantes, con su entorno metropolitano ha alcanzado ya 1.500.000 habitantes. Todo ello plantea importantes retos urbanísticos para la ciudad y su territorio, cuya solución necesita ser consensuada y reformulada en el contexto del actual cambio climático.



1 El Plan Larrodera o Plan 1968 apostaba por una ciudad de un millón de habitantes, y planteaba un desarrollo satélite en el eje del Gállego, que no llegó a aprobarse. Consolida un modelo de brazos en forma de estrella, de uso predominantemente productivo, y apuesta por una ciudad-territorio de franjas verdes y espacios libres que trataban de dar estructura y legibilidad al territorio.



2 Durante la revisión del Plan de 1986, en 1990, se elaboró este plano que muestra la "clasificación del suelo del entorno metropolitano de Zaragoza en el planeamiento vigente y la utilización urbanística del suelo a largo plazo". Fue uno de los muchos intentos llevados a cabo, sin éxito todavía en ninguno de ellos, para coordinar los planteamientos de los municipios integrados en la comarca central de Zaragoza.

ZARAGOZA

1975-2025

Pablo de la Cal Nicolás & Ignacio Pemán Gavín
Universidad de Zaragoza & Abogado urbanista

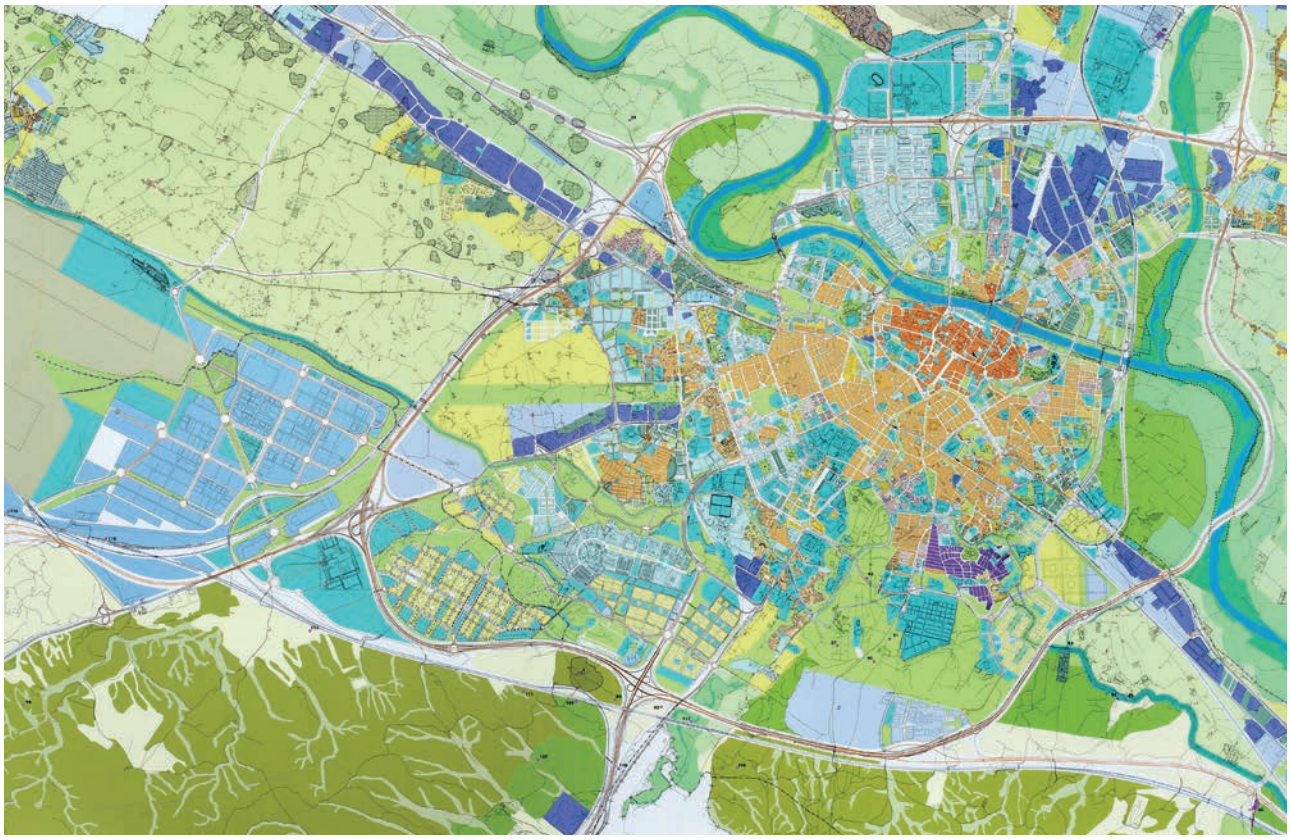
La declaración de Zaragoza como Polo de Desarrollo Industrial en 1964 catalizó el crecimiento cuantitativo poblacional y la transformación urbanística de la ciudad, ya que muchas industrias situadas en la primera corona de la ciudad encontraron entonces la oportunidad de deslocalizarse y emplazarse en los nuevos polígonos industriales (Cogullada, Malpica, etc.). El Plan General redactado por Emilio Larrodera y aprobado en 1968 rechaza de manera firme aquel modelo contenido y concéntrico que proponía el Plan General de José Yarza de 1957. Se apuesta por unos desarrollos lineales vertebrados por las infraestructuras viarias y ferroviarias que van a generar corredores y áreas industriales en el entorno metropolitano. En los años de vigencia de este plan general, Zaragoza pasa de tener 303.975 habitantes en 1960 a tener 571.855 en 1980.

De este momento, la operación más trascendental para la ciudad de Zaragoza es el "salto" a la margen izquierda del Ebro, un territorio que hasta entonces, por las afecciones de la dinámica del río y por su condición de espacio agrícola de primer orden, solo había sido ocupado por el contenido barrio del Arrabal, junto a la cabeza del puente de Piedra, y por un salpicado de actividades industriales. Para resolver el problema de la llegada masiva de población trabajadora a la ciudad, en 1970 se impulsa la Actuación Urbanística Urgente (conocida como ACTUR) de Zaragoza. En un ámbito que afectaba a siete polígonos del Plan General, y con una superficie de más de 674 hectáreas, se plantea un desarrollo con capacidad para 30.000 viviendas. La ordenación detallada de este gran polígono se desarrolla con una sucesión de planes parciales y estudios de detalle llevados a cabo a lo largo del periodo 1970-1985.

Se impulsa el desarrollo de distintos sectores previstos, promovidos desde una visión estatal y ajustada a los contenidos de la Ley del Suelo de 1956. Es el caso del polígono de La Romareda y del polígono Universidad, y también de los planes de iniciativa privada, como la unidad residencial Parque Hispanidad o el sector Parque Miraflores. Es un escenario de crecimiento desbordado, en el que se abrió la puerta a un número muy importante de "actuaciones aisladas", iniciativas particulares con parámetros y planteamientos alejadas de una visión conjunta armonizadora.

El Plan General de 1986, redactado bajo la dirección del arquitecto municipal Manuel Ramos Martos, es la figura que corresponde con los que en muchas ciudades se han dado en llamar los "planes de la democracia". Podemos hablar de una renovada forma de hacer planes e intervenir en la ciudad, muy influida sin duda por el trabajo "Zaragoza: barrio a barrio" (1980), liderado por la arquitecta municipal Elvira Adiego y realizado con un nutrido equipo de profesionales urbanistas como parte fundamental del trabajo informativo llevado a cabo en la revisión este plan general.

Los trabajos de renovación urbana de zonas interiores, así como las propuestas de reequipamiento de barrios consolidados, van a centrar buena parte de la actividad urbanística. Cabe citar la "Operación Cuarteles", que reordena ámbitos estratégicos en posiciones centrales, como el cuartel Hernán Cortés o los cuarteles de Sementales junto al parque Bruil, o en ámbitos algo más exteriores, en Miralbueno. O también los planes llevados a cabo en zonas de transformación de zonas industriales, como los llevados a cabo en la margen izquierda, con actuaciones de tamaño mediano, como el plan parcial Parque Oriente, el plan parcial del Sector 51-1/Paseo de Longares, o el plan parcial del Sector



3 El vigente Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza se redactó de oficio por los Servicios Técnicos del Área de Urbanismo, con Manuel Pérez Corzán como coordinador general, junto con los también arquitectos municipales Carmelo Bosque Palacín y Ramón Betrán Abadía. Se aprobó en 2001, y con posterioridad se han redactado y aprobado documentos de texto refundido en 2002, 2008 y 2024.



4 Vista aérea de Zaragoza en 2010: el Ebro, "la calle mayor de Zaragoza". Uno de sus mayores legados de la Expo Zaragoza 2008 ha sido la transformación de las riberas del Ebro en un extenso parque lineal que plantea una convivencia de las dinámicas naturales del Ebro con el uso público de los espacios abiertos, y que conecta a su vez los barrios situados junto al Ebro.

Azucarera. El casco histórico también es objeto de una importante intervención, mediante el Plan Integral para la recuperación del Casco Histórico de Zaragoza (PICH, 1997).

A mediados de los años 90 se inicia la revisión del Plan General de 1986. En España se están llevando a cabo importantes proyectos de transformación urbana, y en Zaragoza esta revisión supone una oportunidad para debatir sobre cuestiones de alcance estratégico y sobre el modelo de ordenación general. La puesta en marcha de la línea ferroviaria de Alta Velocidad Madrid-Barcelona, con la posibilidad, a su paso por Zaragoza, del soterramiento del trazado y el desmantelamiento de los talleres de clasificación de mercancías en Delicias, posibilita la recualificación de extensas zonas del contacto entre el centro, Delicias y Almozara. Se traslada la Estación del Portillo al emplazamiento actual de Delicias, y se desmantela el trazado de la línea ferroviaria que dará lugar al corredor verde Oliver-Valdefierro, que posibilitará posteriormente la formulación de la idea del "Anillo Verde de Zaragoza".

En este proceso de revisión del plan general se cuestionan y modifican los trazados del tercer y del cuarto cinturón, y se genera un consenso ciudadano, técnico y político sobre la conveniencia estratégica de apostar por la creación del parque lineal de las riberas del Ebro. La organización de la Exposición Internacional Expo Zaragoza 2008 y las actuaciones contempladas en el Plan de Acompañamiento de este evento internacional supusieron un fuerte impulso inversor que renovó muchas infraestructuras de la ciudad y la ejecución completa del parque lineal del Ebro.

Al mismo tiempo, la aprobación de este Plan General de 2001 relanzó el desarrollo urbanístico de la extensa orla situada al sur del Canal Imperial de Aragón, que ya se había iniciado con desarrollos previstos en el Plan General de 1986, como la urbanización Montecanal o el barrio de Rosales del Canal. Al sur de estos dos sectores se aprueba en 2003 el plan parcial para el Sector 89/4 Valdespartera, y en 2004 el plan parcial Arcosur, de excepcionales dimensiones (435 hectáreas, 21.148 viviendas). Junto a estos dos sectores residenciales, al oeste del cuarto cinturón, se desarrolla como proyecto supramunicipal la Plataforma Logística de Zaragoza "PLA-ZA" (2001, 1.311 hectáreas). Y al este se desarrolla el barrio Parque Venecia y el exitoso centro comercial Puerto Venecia. Con todos estos desarrollos, la orla sur ha transformado en estas dos últimas décadas una franja de unos 13 kilómetros al sur del Canal Imperial, urbanizando unas 950 hectáreas de suelo residencial, con capacidad para unas 40.000 viviendas, y más de 1.300 hectáreas para usos logísticos en la Plataforma Logística de Zaragoza.

En conjunto, la ciudad se ha transformado urbanísticamente en una dimensión solo comparable al momento de la urbanización del ACTUR. En las dos décadas anteriores a la irrupción de la crisis de 2008, el área urbana de Zaragoza conoce unos crecimientos urbanísticos, residenciales y demográficos elevados, tanto en la periferia metropolitana como sobre todo en la ciudad central: mientras la población del conjunto del área urbana ha crecido el 19%, los nuevos suelos artificiales se incrementan el 71%. Aun así, sus previsiones de crecimiento no están ni mucho menos agotadas, pues tiene capacidad para 64.000 licencias más y hay que tener en cuenta que como dato medio se conceden unas 1.800 al año.

Actualmente, el Plan General de 2001 ha mostrado una eficaz capacidad de actualización y cuenta ya con más de 200 modificaciones aisladas aprobadas. Pero sí es necesario dar un impulso estratégico a la ciudad, e integrar cuestiones que han quedado paralizadas, como por ejemplo la vertebración del eje este-oeste de la ciudad, las actuaciones de regeneración de los barrios de la primera corona cuyos planes de barrio alcanzaron tan solo el nivel de avance, o la sempiterna cuestión de la vertebración metropolitana.

Los procesos que han tenido lugar durante estos últimos cincuenta años en la red española de ciudades medias y pequeñas son de índole muy compleja, heterogénea y diferenciada en función de los distintos territorios, aunque quizá los más significativos tienen que ver con las dinámicas de descentralización del crecimiento metropolitano hacia núcleos secundarios en torno a las grandes áreas urbanas, bien sea mediante nuevos desarrollos compactos o urbanizaciones unifamiliares de baja densidad. Como ejemplo paradigmático, se presenta el caso de Fuenlabrada en el área metropolitana de Madrid, cuya población se ha multiplicado por más de 25 entre 1970 y 2025, al pasar de ser un pueblo agrícola de 7.327 habitantes a tener 190.076 vecinos. La que fuese paradigma de ciudad dormitorio del último desarrollismo, es hoy una ciudad media bien equipada y dotada, gracias a un planeamiento urbanístico ejemplar.

Valladolid (302.614 habitantes en 2025) es una ciudad que apenas ha variado en su población a lo largo de este periodo en el que, sin embargo, se ha convertido en la cabecera de una aglomeración urbana que rebasa ampliamente los 400.000 habitantes, concentrando la sexta parte de toda la población de Castilla y León. En estos cincuenta años, el planeamiento municipal ha conducido los numerosos procesos de transformación y, sobre todo, de expansión periférica tratando de preservar los complejos equilibrios que permiten avanzar y preservar en la calidad de vida que las ciudades medias como Valladolid ofrecen.

A Coruña (251.543 habitantes), una de las ciudades más densas de España, ilustra bien el punto de inflexión que supuso en su modelo urbano la década de los años 80, con la introducción en su Plan General de 1985 de una visión más equilibrada, orientada a ordenar la expansión, dotar de servicios a los nuevos barrios y garantizar la presencia de zonas verdes, complementada posteriormente con la rehabilitación del centro histórico y de los tejidos interiores, buscando un equilibrio entre expansión y regeneración, y la transformación del frente marítimo.

Logroño (152.150 habitantes) es una "ciudad media entre ciudades medias", ejemplo de capital autonómica beneficiada por este efecto y por una buena posición territorial. Ha crecido y se ha desarrollado de manera coherente y planificada, adaptándose a las necesidades de cada momento y sin caer en la tentación de fomentar grandes proyectos singulares distorsionadores. Sus sucesivos planes urbanísticos de 1974, 1985 y 1998 ilustran las tres principales generaciones de planeamiento de los últimos cincuenta años: los del último desarrollismo en los 70, los remediales del urbanismo de la austeridad en los 80, y los de la década del boom inmobiliario 1997-2007.

Finalmente, se incluye en este bloque una contribución sobre los municipios litorales del Mar Menor (Murcia), que ejemplifica la evolución del modelo turístico. En efecto, el litoral de Mar Menor ha experimentado profundas transformaciones ligadas al turismo. Desde el modelo de "sol y playa" de mediados del siglo XX se ha pasado a los complejos golf-resort en el interior, identificándose unas 160 urbanizaciones que en seis décadas han transformado más de 6.600 ha de suelo.

05

CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS

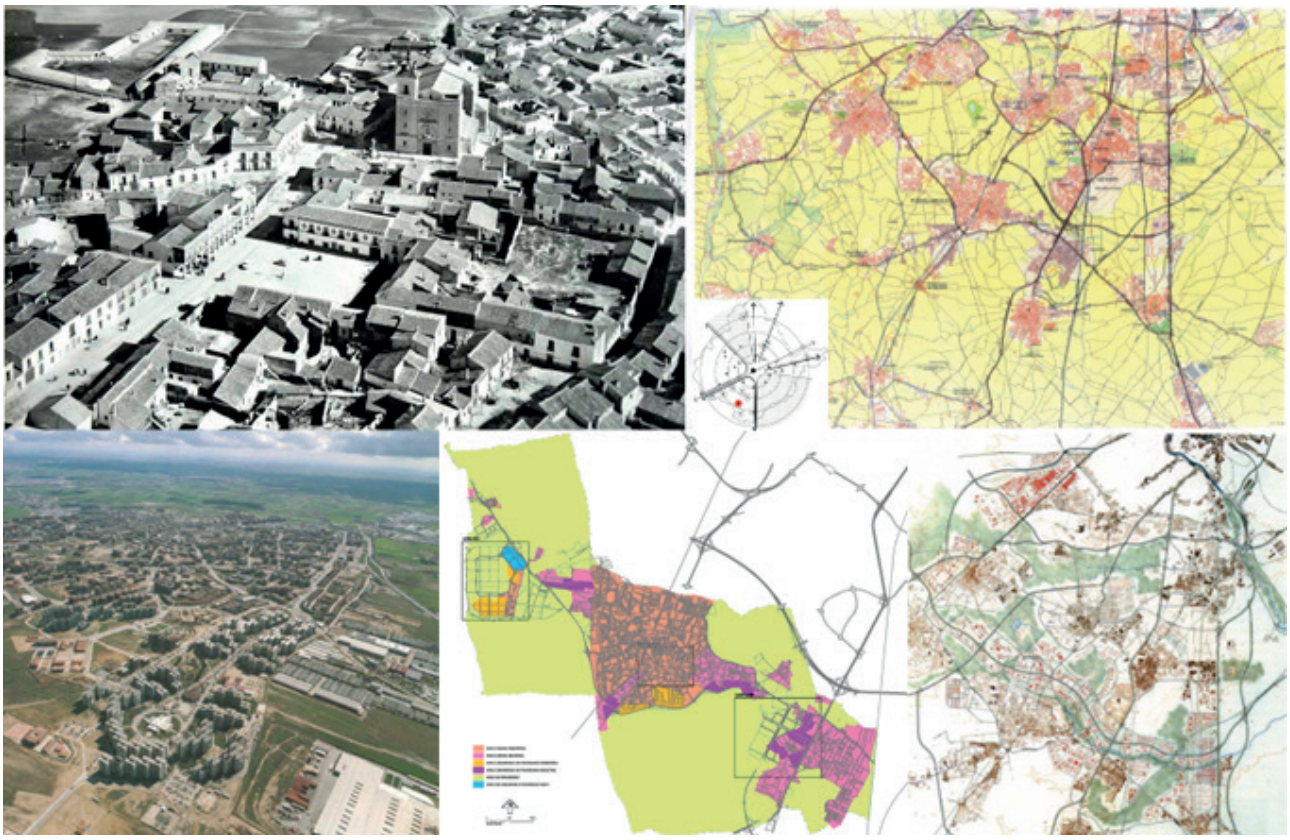
Fuenlabrada

Valladolid

A Coruña

Logroño

Municipios litorales del Mar Menor



1 Situación de partida: Fuenlabrada-pueblo; posición en el área metropolitana; desarrollos previos al nuevo Plan General; las “tres Fuenlabradas” en el Plan de los 80; y las trazas transversales del sur del Plan de Estrategia Metropolitana de la Comunidad de Madrid.



2 En el boceto de “Trazas, intervenciones y centralidades” del Pre-Avance se muestra la gran pieza o “ciudad lineal” como intervención estructurante de traza en arco “oeste-sureste” sobre la transformación urbana de una desbordada y caótica M-506, para la acogida de nuevas centralidades frente al monocultivo residencial, y la articulación al oeste con una sabiamente transformada Ciudad Loranca, y al sureste con La Cantueña industrial.

FUENLABRADA

El Plan General de 1996/99 y sus desarrollos como proyecto de ciudad metropolitana

José María García-Pablos Ripoll
Arquitecto y urbanista

Fuenlabrada, en sus orígenes un pequeño pueblo o asentamiento agrícola de la campiña suroeste madrileña, tuvo un crecimiento tardío pero acelerado respecto a los de otros núcleos metropolitanos, quizás por su carácter "de sombra" respecto de las principales vías radiales, además de por su posición alejada de la segunda corona: de sus no más de 3.000 habitantes pasó súbitamente a los 78.000 en los años 70, y a los 178.000 en los 90 (casi su población actual, semejante a los asentamientos de mayor tamaño de la envolvente de la capital).

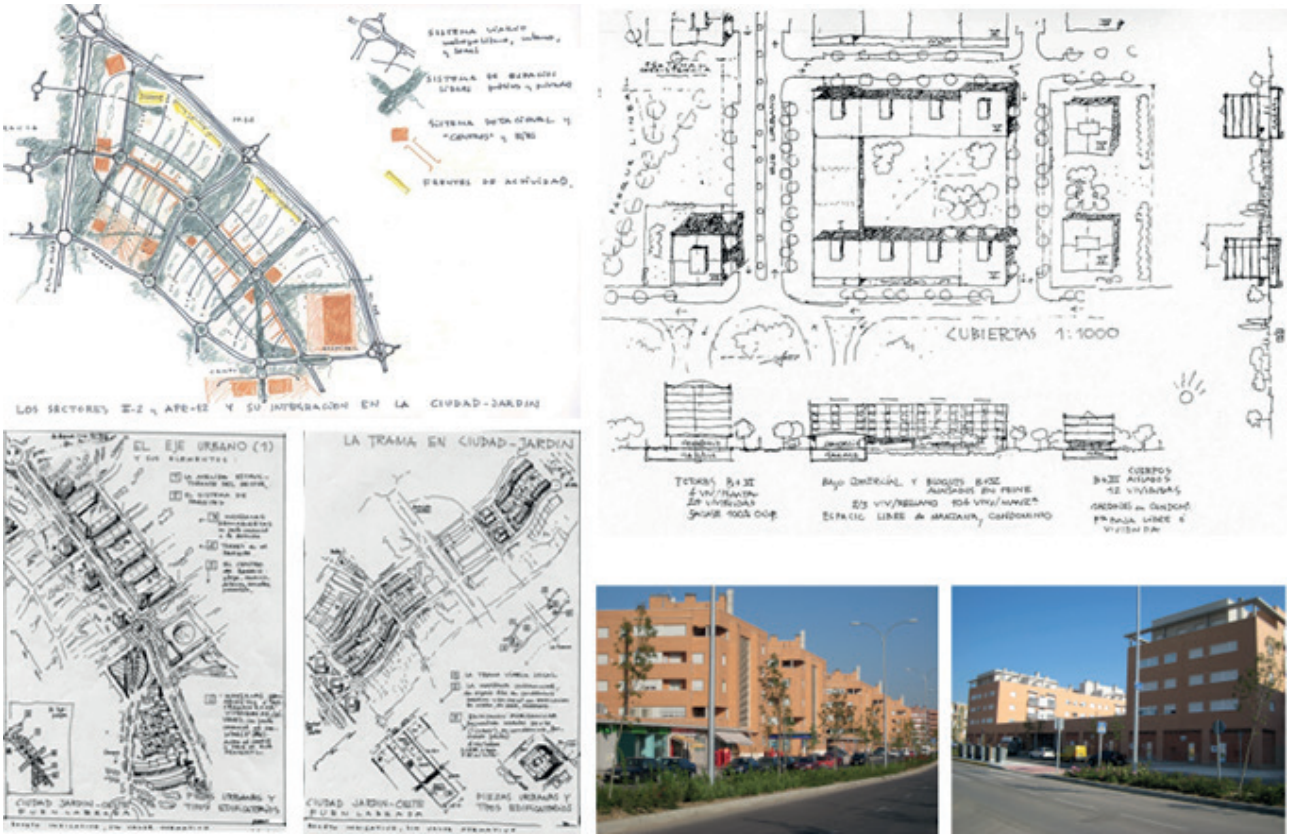
Cuando se inició la redacción del Plan General, Fuenlabrada estaba configurada por tres asentamientos dispares y aislados entre sí, sin la más mínima estructura propia o de atado: el casco rural y su gran orla residencial *setentera* de altísima densidad, carente de urbanidad y orden en sus trazas, y partida por el ferrocarril; el aglomerado industrial del Cobo Calleja y La Cantueña al Sureste; y los restos de la fallida Urbanización Nuevo Versalles al Oeste. A ello le acompañaba la notable ausencia de continuidad entre los enclaves naturales de valor real o potencial del término municipal.

El Plan General anterior de los primeros años ochenta (redactado ya con los ayuntamientos democráticos) que se revisaba había dado un salto notable en la reurbanización y reequipamiento de la aglomeración central y en algunas políticas bien articuladas de suelo y vivienda, pero no pudo atender aún la necesidad de dotar al conjunto de una vertebración urbana y territorial, paisajística y ambiental: cada momento urbano, y cada Plan tiene su prioridad, sus requerimientos específicos…

Frente a la peligrosa tendencia de los Planes Generales, ya desde aquellos años noventa, a eternizarse en su redacción y tramitación y a complejizarse en su contenido en atención a los requerimientos legales y normativos, ya en la redacción del nuevo Plan se fue planteando, y acordando, por el equipo redactor a la corporación municipal una estrategia de acortamiento de los plazos de redacción y, en particular, contar con un Avance de Plan estratégico y comprensible que pudiera sentar las claves del futuro a escala de ciudad y en armonía con las bases de formación del Espacio Sur Metropolitano de Madrid.

El Avance, incluso desde un documento Previo, o Pre-Avance, elaborado en los primeros meses de trabajo, estableció cinco objetivos-clave de un auténtico proyecto de ciudad: la integración en "y" con el gran espacio sur metropolitano del Sur o El Culebro; la apuesta por la estructuración urbana de la ciudad según una directriz este-oeste, a través de una nueva pieza urbana lineal envolvente y vertebradora de la ciudad, que había de integrar sus piezas sueltas por el término; la recuperación ambiental e identitaria de los vacíos periurbanos, entendidos como sistema: Campiña, Fregaceros, Valdeserranos, La Cantueña, Pollina…; la diversificación de la oferta residencial fuenlabreña, caracterizada hasta entonces por unos tejidos repetitivos de bloques y torres de altísima densidad, sin un patrón espacial claro; y la reorganización y recualificación del anárquico y monotemático agregado de espacios industriales, aislados y desvertebrados.

El boceto de "Trazas, intervenciones y centralidades" del Pre-Avance muestra la voluntad de apostar por un cierto crecimiento necesario para el logro de los objetivos y proyecto de una auténtica y vertebrada ciudad metropolitana, lo que resultó polémico desde –y frente a– opciones más radicales de "crecimiento cero".



3 El Plan General sentó las bases dimensionales y formales para los nuevos desarrollos: densidades medias (40 viv/Ha) correctoras de las muy altas de la ciudad preexistente, mezcla de usos evitando el zoning extremo, tramado de las mallas viarias sin caer en la reticulación indiferenciada, adopción de sistemas de ordenación híbridos entre la linealidad y la malla, con la recuperación de la calle en ejes urbanos y la edificación abierta en supermanzanas.



4 El sector II-1 y el PAU-2 del segundo cuatrienio en los terrenos de La Pollina y Albarreja alcanzan en los ensayos del Plan General una intensa expresividad paisajística con sus trazas más orgánicas en adaptación a la topografía y con sus mayores densidades asomadas al frente del parque de La Pollina. Se opta así por la predominancia de la edificación abierta, excepto en su eje central de actividad comercial y urbana, conformado como calle intensa.

La gran pieza o “ciudad lineal” estructurante de traza en arco “oeste-sureste”, se apoyaría en una desbordada y caótica carretera M-506, que el Avance planteaba transformar en una gran arteria muy urbana de gran capacidad que habría de acoger nuevas centralidades (Hospital, Estación de Metro Sur, Campus Universitario, Polo Empresarial) diversificadoras de un indeseado modelo de monocultivo residencial. Este objetivo solo se consiguió parcialmente, por la obligada renuncia al carácter y proyecto de la vía que al fin se impuso por las autoridades de transporte metropolitano, con unas características en absoluto urbanas, sino como una carretera más. Al oeste se integraba en esta gran pieza lineal una sabiamente transformada Ciudad Loranca, así como al sureste la pieza industrial de La Cantueña.

Esta “ciudad lineal”, según un patrón “en Y asimétrica” plantea un brazo norte integrando el gran vacío de La Pollina, a transformar en el reivindicado Parque Urbano de Fuenlabrada, y a modo de frente o fachada de rótula con las trazas este-oeste y las nuevas piezas de actividad del Esquema o Plan del Gran Sur Metropolitano lanzado entonces por la Comunidad de Madrid.

El Avance, como después el Plan, sentó las bases dimensionales y formales para los desarrollos de los suelos urbanizables programados en esa estratégica “Y” estructurante, bajo criterios de densidades medias correctoras de las muy altas de la ciudad preexistente, de mezcla de usos evitando el *zoning* extremo, del tramado de los sistemas viarios sin caer en la reticulación indiferenciada, y de la adopción de formas de ordenación asimismo híbridas entre la linealidad y el mallado, entre la recuperación de la calle (nunca de su copiado) y de los ejes urbanos, entre el mallado de sistemas lineales de actividad en las trazas transversales y de componentes verdes radiales conectores de los paisajes exteriores de la Campiña y las congestivas zonas interiores de la ciudad preexistente.

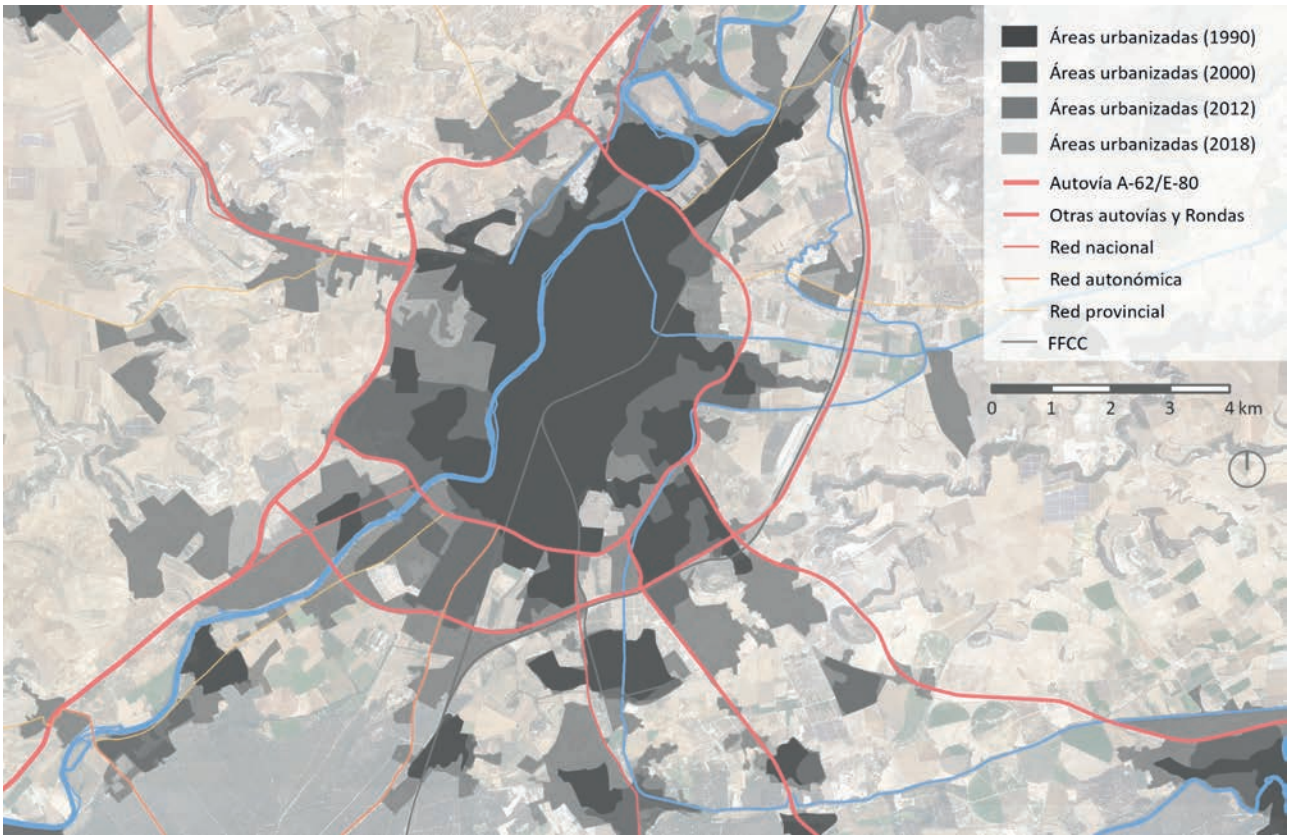
Así, los sectores programados I-4, II-2 y el APR-12 de la nueva Ciudad Lineal que había de coser los bordes, en torno a las 40 viviendas/hectárea, se ensayaron en el Avance y en el Plan a través de fichas individualizadas determinantes en lo esencial y optativas en las necesarias competencias propias de los planes parciales de desarrollo; las formas de crecimiento, en función de la posición, la topografía y los paisajes circundantes tomaron trazas variables, entre una mayor ortogonalidad y una sinuosidad en abanicados no forzados: la manzana no se cierra, se alarga y se pliega a un modelo dominante de áreas ambientales; se mezclan tipos edificatorios de mayor o menor altura; se crean frentes abiertos a los usos terciarios en planta baja; se opta por la diversidad formal y funcional de los nuevos desarrollos. El modelo adoptado, con diferencias entre su formalización en las distintas piezas urbanas, se mueve entre los preceptos de una densa Ciudad Jardín y de los ya por entonces (mal) llamados “nuevos ensanches” en manzana semicerrada.

El sector II-1 y el PAU-2 del segundo cuatrienio en los terrenos de La Pollina y Albarreja alcanzan su mayor expresividad paisajística en los ensayos del Plan con trazas más orgánicas en adaptación a la topografía y con sus mayores densidades asomadas al frente del parque de La Pollina, con predominancia de la edificación semiabierta, excepto en su eje central de actividad comercial y urbana.

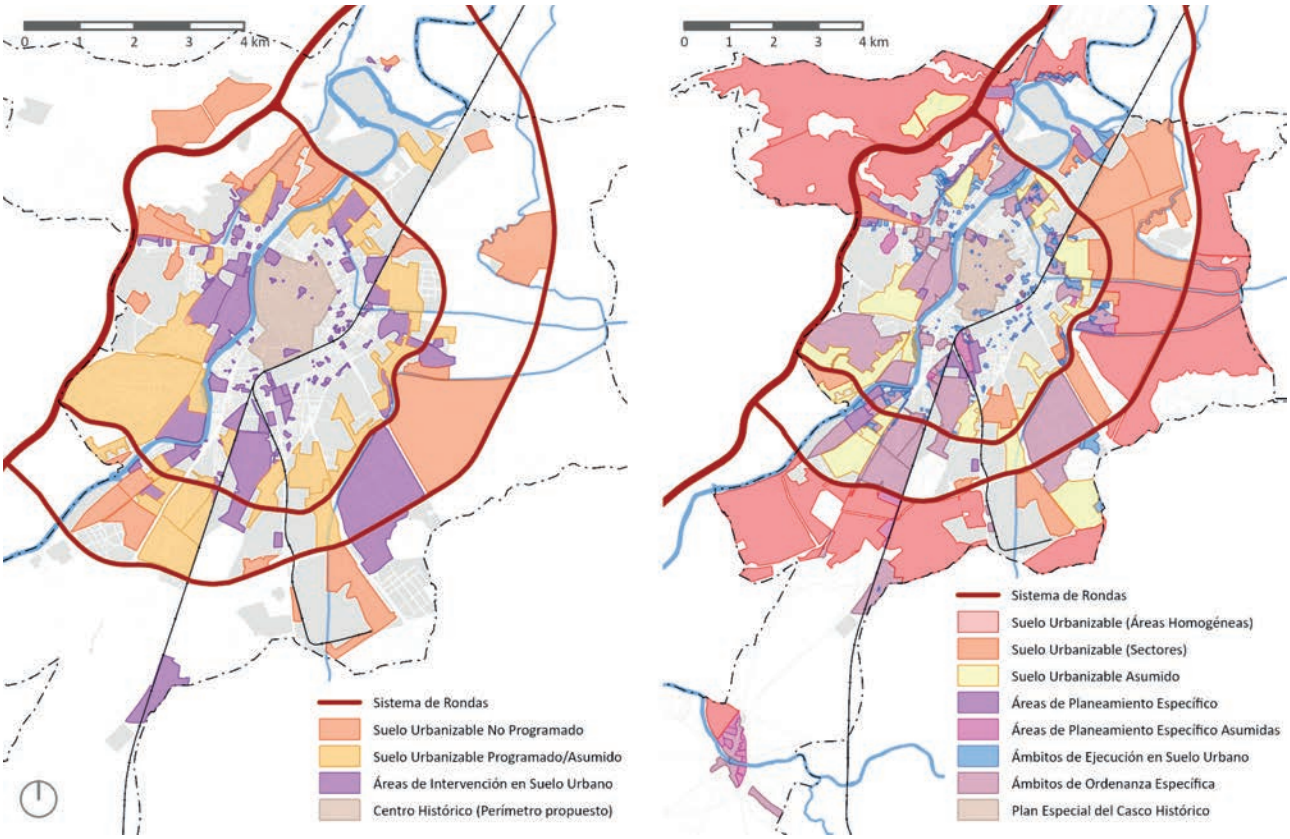
En todos los nuevos sectores se integra la ordenación y su programa de usos generando microcentralidades sobre determinados ejes viarios en torno a las previsibles estaciones de ferrocarril del Metro Sur Metropolitano, destacando la configuradora del nuevo Campus y el Hospital de la ciudad.

En resumen, y mirando hacia atrás (cerca de veinte años ya del Premio Nacional de Urbanismo), pero también algo hacia delante, el Plan General fue o quiso ser lo que todo Plan debe encarar como (o hacia) un proyecto de ciudad a todas las escalas: del territorio metropolitano (más allá de la propia ciudad) a esta misma y sus piezas, existentes y propuestas, diferenciando pero integrando las formas de crecimiento y las de regeneración urbana, así como los aspectos clave y determinaciones vinculantes de las indicativas, dando respuesta siempre a los problemas y las oportunidades.

El autor hace constar el mayor agradecimiento a Jesús Gago, coautor del Plan General y sus desarrollos.



1 Expansión de las áreas urbanizadas en la ciudad de Valladolid y los municipios de su entorno inmediato, según datos del Corine Land Cover en sus sucesivas ediciones. Aunque generalizados, los nuevos desarrollos han sido particularmente relevantes en la zona suroeste de la ciudad, y en los años en torno al cambio de siglo.



2 Estructura viaria básica y ámbitos de desarrollo en suelo urbano y urbanizable de los planes generales de 1984 (a la izquierda) y 2003 (a la derecha). Su comparación evidencia tanto la complejización de la actuación en el suelo urbano como la fuerte expansión del suelo urbanizable y la consiguiente ruptura del modelo radioconcéntrico durante la burbuja inmobiliaria, pese a mantenerse el sistema de rondas.

VALLADOLID

Construcción y evolución de un modelo urbano en busca de calidad de vida

Miguel Fernández Maroto
Universidad de Valladolid

Valladolid rebasó los 300.000 habitantes a mediados de los años setenta, como resultado del enorme crecimiento demográfico y urbano que experimentó durante el desarrollismo. Desde entonces, su población ya solo creció levemente, hasta superar los 330.000 a principios de los años noventa, para luego descender hasta los poco más de 300.000 que registra en la actualidad. En este mismo periodo, sin embargo, los municipios de su entorno han experimentado una verdadera explosión demográfica, pasando de sumar unos pocos miles de habitantes a rebasar ampliamente los 100.000, incluyendo dos municipios que superan cada uno los 20.000 habitantes (Laguna de Duero y Arroyo de la Encomienda).

Por tanto, aunque su población apenas ha variado durante los últimos cincuenta años, la ciudad ha adquirido en este periodo la condición de cabecera de una aglomeración urbana dinámica que, con más de 400.000 habitantes, ya representa el 80% de la población provincial y la sexta parte de la población de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este contexto, en la ciudad se han producido tanto transformaciones en muchas zonas previamente urbanizadas como un notable crecimiento en su periferia, con una intensidad equiparable a la del periodo precedente.

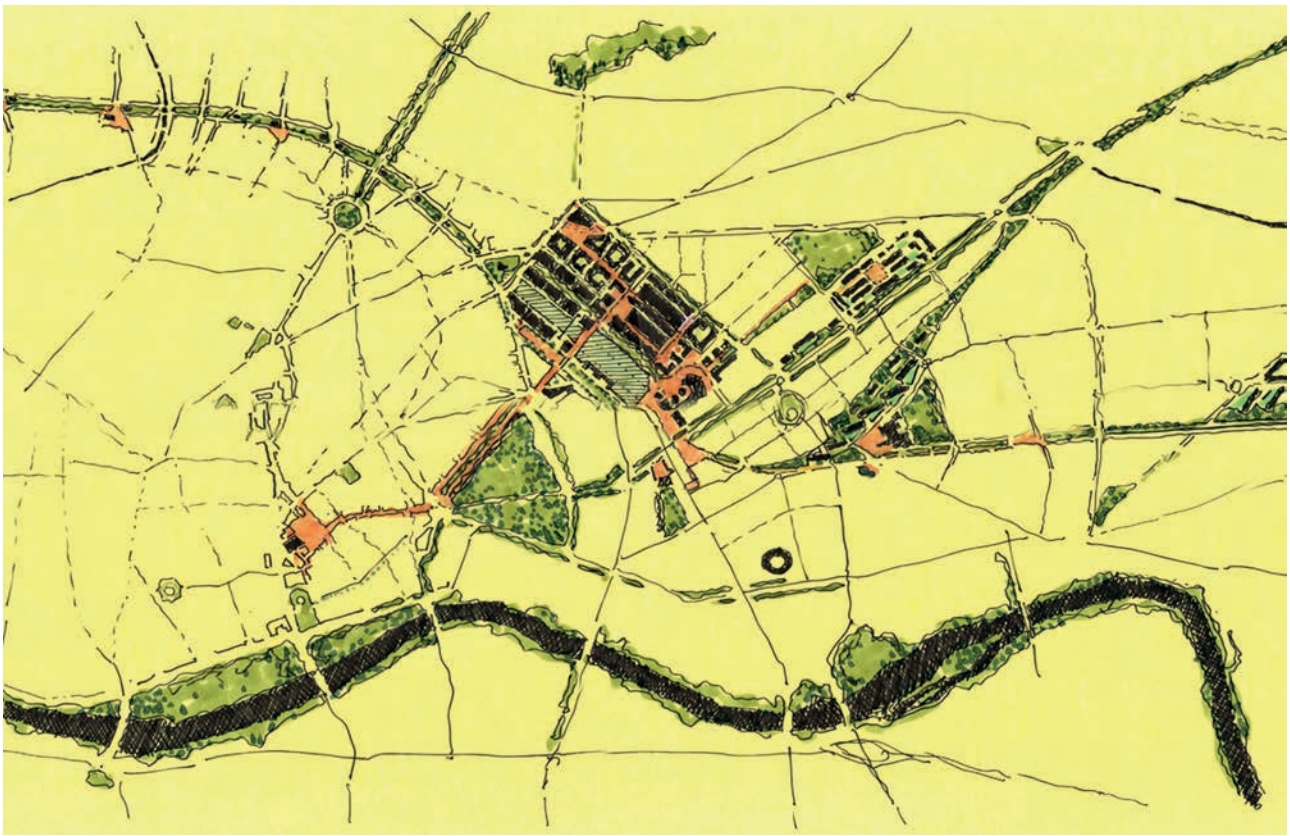
Desde el punto de vista urbanístico, y en lo tocante al municipio, todos esos procesos de transformación y expansión han sido orientados a través de una sucesión de planes generales: el que se aprobó en 1984 (que sustituyó al plan general previo, de ámbito comarcal y aprobado en 1970) y sendas actualizaciones aprobadas en 1996 y 2003. Entre ellos destaca el primero, claro representante de la reconocida generación de planes de los años ochenta, y que fue impulsado por el gobierno municipal socialista salido de las primeras elecciones democráticas tras el fin de la dictadura como un instrumento clave para hacer frente a una realidad urbana muy compleja.

Por un lado, la ciudad heredada del desarrollismo acumulaba problemas y carencias de todo tipo, con un centro histórico densificado y que había sufrido el derribo indiscriminado de buena parte de su patrimonio, unos barrios obreros igualmente densos y carentes de espacios libres y equipamientos básicos, unos suburbios de origen marginal donde las necesidades eran aún mayores, y una red viaria colapsada por el tráfico. Por otro lado, los promotores inmobiliarios habían tomado posición en numerosas zonas de la periferia de la ciudad, particularmente al oeste y al sur, donde ya se habían desarrollado los primeros planes parciales, siguiendo un esquema de crecimiento fuertemente direccional asumido por el plan comarcal de 1970.

Ante este panorama, el plan general de 1984 definió un nuevo modelo de desarrollo urbano que pretendía ser socialmente justo y espacialmente equilibrado. Respecto al suelo ya urbanizado, incorporó un amplio programa de áreas de intervención en las zonas más densificadas y orientó la elaboración de planes especiales de reforma interior para los suburbios en peor situación. Respecto al suelo urbanizable, asumió una orientación expansiva, pero tratando de controlarla a través de un nuevo modelo espacial radioconcéntrico, en el que dos cinturones de ronda, interior y exterior, ceñían sendos anillos que articulaban sectores de nuevo desarrollo, vehiculando en ellos los intereses inmobiliarios preexistentes.



3 Vista área de los barrios de Parque Alameda (en el centro), Paula López (a la izquierda) y Covaresa (al fondo a la izquierda), en plena construcción a finales de los noventa. El primero, de iniciativa municipal, impulsó los nuevos desarrollos en el suroeste de la ciudad, en competencia con municipios colindantes como Arroyo de la Encomienda, cuya primera expansión se aprecia al otro lado del río Pisuerga (al fondo a la derecha).



4 Croquis de conjunto del popularmente denominado “Plan Rogers”, encargado a este prestigioso arquitecto británico y que ordenaba la transformación de los terrenos ferroviarios situados junto al centro de la ciudad, dentro de una gran operación vinculada al soterramiento del ferrocarril en su tramo urbano. La crisis de 2008 acabó con aquel proyecto, pero el debate en torno al soterramiento persiste en la ciudad.

Durante los años ochenta, este ambicioso programa de mejora urbana se llevó en buena parte a la práctica, con fuertes inversiones municipales en obras públicas, equipamientos, etc. que, unidas a las de otras administraciones, consiguieron enjugar los graves déficits que arrastraban los barrios existentes. Respecto al centro histórico, se promovieron numerosas peatonalizaciones y mejoras de espacios públicos y, ya en los años noventa, se aprobó su correspondiente Plan Especial y la primera Área de Rehabilitación Integrada de la ciudad, en un contexto de progresiva terciarización y pérdida de población que ya se venía constatando desde la década anterior y que no se ha frenado desde entonces, aunque el fuerte perfil residencial se sigue manteniendo, especialmente en sus zonas menos centrales.

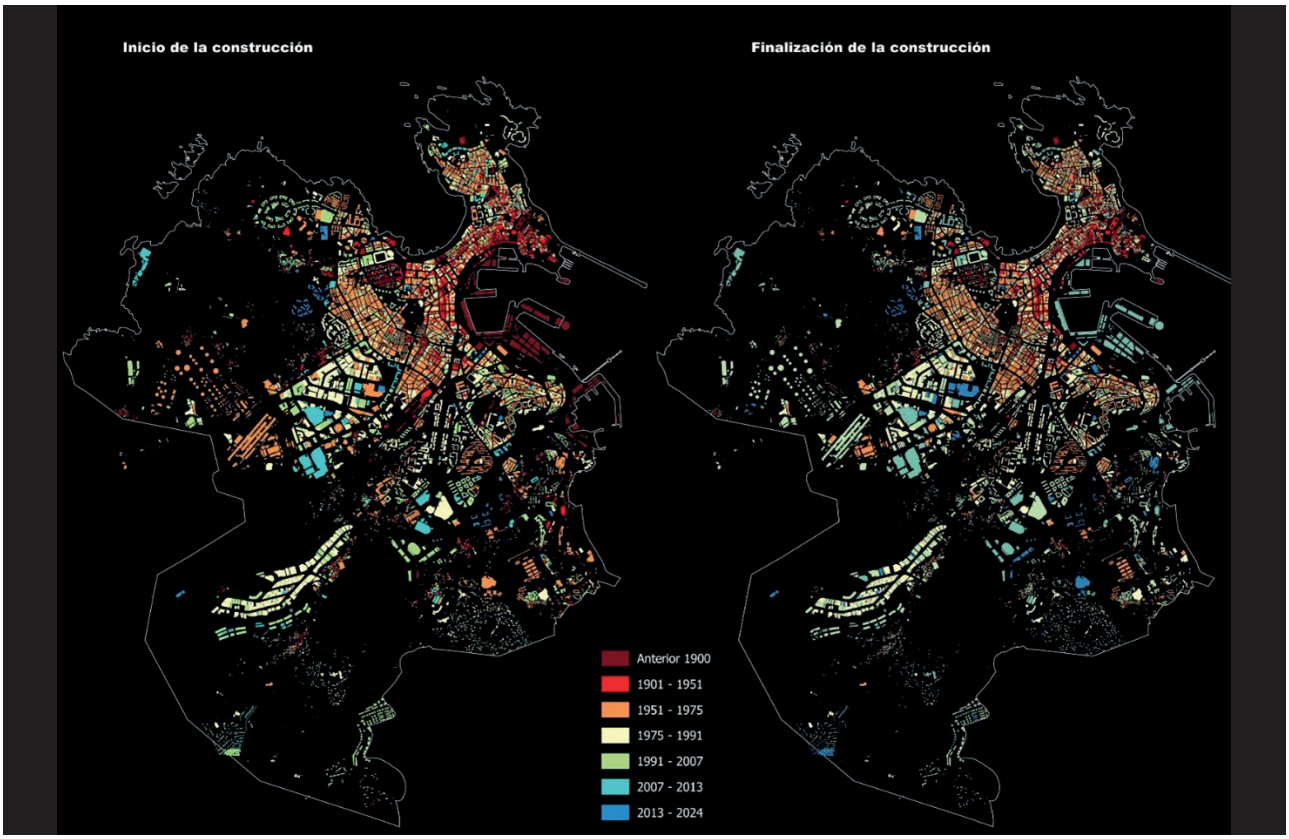
A principios de los noventa, la acción municipal se fue reorientando hacia el impulso de grandes operaciones urbanas, en un contexto de creciente competencia con los municipios del entorno de la ciudad, que iniciaban entonces su despegue demográfico y urbano. La mejor prueba de este cambio de rumbo en la política urbanística municipal fue el proyecto de Parque Alameda, un barrio promovido por el propio Ayuntamiento, que había adquirido previamente el suelo en el borde sur de la ciudad, y que se planteó como un modelo de espacio residencial para la clase media, con un diseño urbano muy acertado.

Además, con ello se reactivó la iniciativa privada en esa zona de la periferia suroeste de la ciudad, donde ya se estaban construyendo los barrios de Parquesol y de Covaresa, a los que se sumaron nuevas iniciativas (Santa Ana, Paula López, El Palero…) impulsadas igualmente por la construcción de la ronda interior sur, ejecutada por la Junta de Castilla y León y que cerró el primer cinturón previsto por el plan general, cuyos tramos este y norte fueron completados en esos mismos años por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Estos procesos se aceleraron en los años inmediatamente posteriores, en el contexto de burbuja inmobiliaria que, en mayor o menor medida, afectó a todo el país. Tras haberse aprobado en 1996 una primera actualización del plan general en respuesta a la reforma de la Ley del Suelo de 1990, la posterior anulación de esta por el Tribunal Constitucional y la aprobación en 1999 de la nueva Ley de Urbanismo de Castilla y León dieron pie a un nuevo proceso de adaptación que culminó en 2003, en un documento que fue mucho más allá y, asumiendo plenamente las lógicas expansivas (en sintonía con la reforma de la Ley del Suelo de 1998), sacrificó el modelo instaurado por el plan general de 1984 ante los intereses del mercado inmobiliario, rompiendo los equilibrios entre reforma y expansión con los que había sido concebido.

Así, el suelo urbanizable se extendió hasta los mismos límites del término municipal, exacerbándose la competición con los municipios del entorno, al tiempo que se impulsaban procesos de transformación de zonas industriales o vinculadas al transporte, destacando a este respecto el proyecto referido a las áreas de uso ferroviario colindantes con el centro de la ciudad, cuya transformación hacia nuevos usos terciarios y residenciales se vinculó al soterramiento del ferrocarril, contratándose al británico Richard Rogers, en su rol de “arquitecto estrella”, para la redacción del “master plan” de la operación.

Estas lógicas expansivas apenas tuvieron freno por parte de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno, un instrumento aprobado en 2001 por el gobierno autonómico en un vano intento por coordinar el desarrollo del área urbana, hasta que el estallido de la crisis de 2008 representó su abrupto final. Así, en los años posteriores se paralizaron los nuevos desarrollos, se abandonó el proyecto del soterramiento, se completó la ronda exterior y se inició la revisión del plan general, culminada en 2020 y que, retomando el equilibrio perdido, combinó el control de la expansión urbana con una renovada apuesta por la mejora de la ciudad existente. Se ha abierto así un nuevo ciclo, aún en sus inicios y cuyos resultados tardarán en apreciarse, pero que tendrá como principal reto preservar la indudable calidad de vida que, pese a todas las contradicciones, Valladolid ha alcanzado en este periodo.



1 Evolución urbana del municipio de A Coruña según la década de inicio y consolidación de su tejido constructivo. El mapa permite distinguir el desarrollo anterior a 1975, caracterizado por un planeamiento orientado a maximizar el suelo edificable, frente a los crecimientos periféricos posteriores, organizados en piezas urbanas y polígonos residenciales con mayor presencia de espacios públicos y equipamientos.



2 Mapa de alturas de la ciudad de A Coruña (izquierda) y sección de la zona de Agra do Orzán (derecha). La altura caracteriza A Coruña: su escaso suelo impulsó un crecimiento vertical. En el ensanche surgieron rascacielos en la década de 1970 (Torre Hercón, Torre Trébol), pero fue desde los años 1990 cuando la edificación en altura se intensificó, con barrios como Los Rosales, Matogrande o Novo Mesoiro.

A CORUÑA

Los Rosales y el desarrollo de los nuevos polígonos de vivienda desde 1980

María José Piñeira Mantiñán, Ramón López Rodríguez & Inês Gusman
Universidad de Santiago de Compostela

La ciudad de A Coruña se emplaza en un territorio singular, tanto por su compleja orografía como por la reducida extensión de su término municipal. Tras la anexión del antiguo municipio de Santa María de Oza en 1912, su superficie pasó de menos de 8 km² a los aproximadamente 38 km² actuales. Con cerca de 250.000 habitantes, A Coruña presenta una de las mayores densidades urbanas de España, alcanzando los 6.594 habitantes por km². Más del 81% de su territorio se encuentra artificializado, y apenas un 28,9% del suelo se clasifica como no urbanizable. Esta intensa ocupación es consecuencia directa de un prolongado proceso de urbanización y consolidación del espacio urbano.

El núcleo originario de la Ciudad Vieja se asienta sobre una pequeña península granítica, donde se localizaba la primitiva urbe amurallada. Su expansión durante los siglos XIX y XX se desarrolló a través del istmo, una estrecha franja de terreno que dio lugar a los barrios de los Cantones, la Pescadería y el Ensanche Burgués, en el punto donde el terreno gana amplitud y permite la expansión urbana. A comienzos del siglo XX, la ciudad experimentó un segundo y un tercer ensanche apoyados en los ejes estructurantes del viario principal: hacia el oeste, en torno a la playa de Riazor y la Ciudad Jardín, y hacia el sur, en dirección a la nueva estación ferroviaria.

El fuerte crecimiento industrial y demográfico que se produjo a partir de mediados del siglo XX impulsó una expansión acelerada sobre los principales ejes viarios —rondas de Nelle y de Outeiro, y avenida de Alfonso Molina—, propiciando la aparición de nuevos barrios residenciales como Agra do Orzán, Os Castros, Monelos, Eirís o Elviña. La llegada masiva de población rural en busca de empleo provocó un rápido proceso de densificación, caracterizado por la escasa planificación, la falta de dotaciones públicas y la construcción intensiva en altura. La presión inmobiliaria de los promotores privados sobre los solares disponibles generó un paisaje heterogéneo, en el que las nuevas edificaciones sobresalían sobre las preexistentes, fenómeno conocido como “dientes de sierra” o “teclas de piano”.

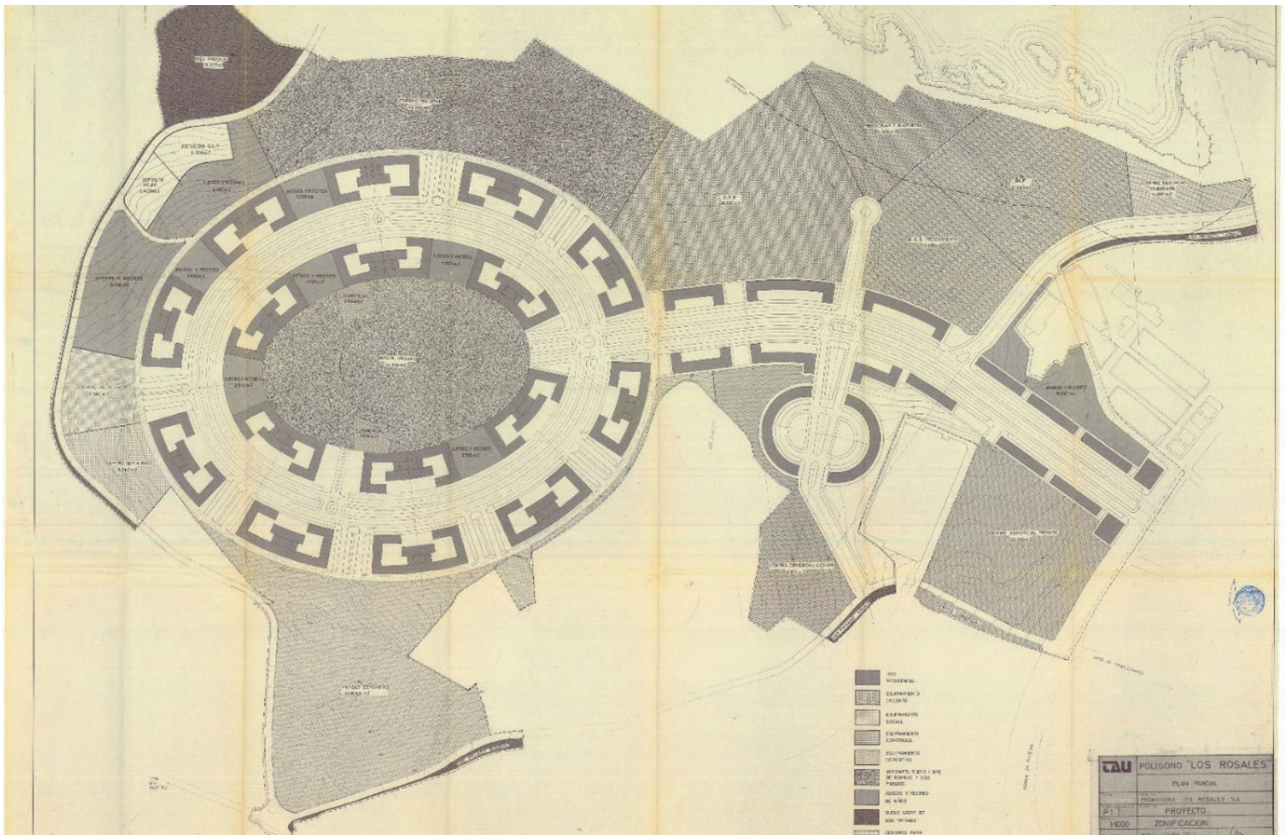
En esta misma etapa se multiplicaron los bloques residenciales del Instituto Nacional de la Vivienda, destinados a paliar el déficit habitacional. Aunque promovidos desde la administración, compartían con la promoción privada una calidad constructiva limitada y una notable carencia de espacio público. Estos desarrollos, especialmente los situados entre las rondas y en áreas como Monte Alto, contribuyeron a conformar una periferia densa y desigual, donde la trama edificatoria prevaleció sobre la planificación integral.

La década de 1980 supuso un punto de inflexión en el modelo urbano coruñés. El Plan General de Ordenación Urbana de 1985 introdujo una visión más equilibrada, orientada a ordenar la expansión, dotar de servicios a los nuevos barrios y garantizar la presencia de zonas verdes. En este contexto se impulsaron grandes operaciones urbanísticas como Los Rosales y Matogrande, concebidas para clases medias y caracterizadas por un urbanismo más estructurado y con criterios de calidad ambiental.

Durante las décadas de 1990 y 2000 se consolidaron nuevos ámbitos residenciales, como Vioño y Novo Mesoiro, que diversificaron la oferta de vivienda e incorporaron una alta proporción de



3 Zona entre rondas del barrio de Agra do Orzán. En la imagen se aprecia la densa construcción producida entre 1950 y 1970. Al sur, en contraste, se encuentra el barrio del Ventorrillo, construido entre los años 1970 y 1980, y que presenta cambio morfológico y de aprovechamiento del espacio público. En el noreste se aprecia un modelo residencial previo de principios del siglo XX, más horizontal y disperso: la Ciudad Jardín.



4 Plan Parcial “Los Rosales” (1991). Desde la década de 1980, A Coruña inició una etapa de transformación urbanística cualitativa, marcada por la recualificación de espacios consolidados y la creación de nuevos asentamientos en la periferia, como el de Los Rosales. Con una clara adaptación al relieve, sus edificaciones, dotadas de soportales, se integran armónicamente con el viario estructurado en torno a bulevares y plazas.

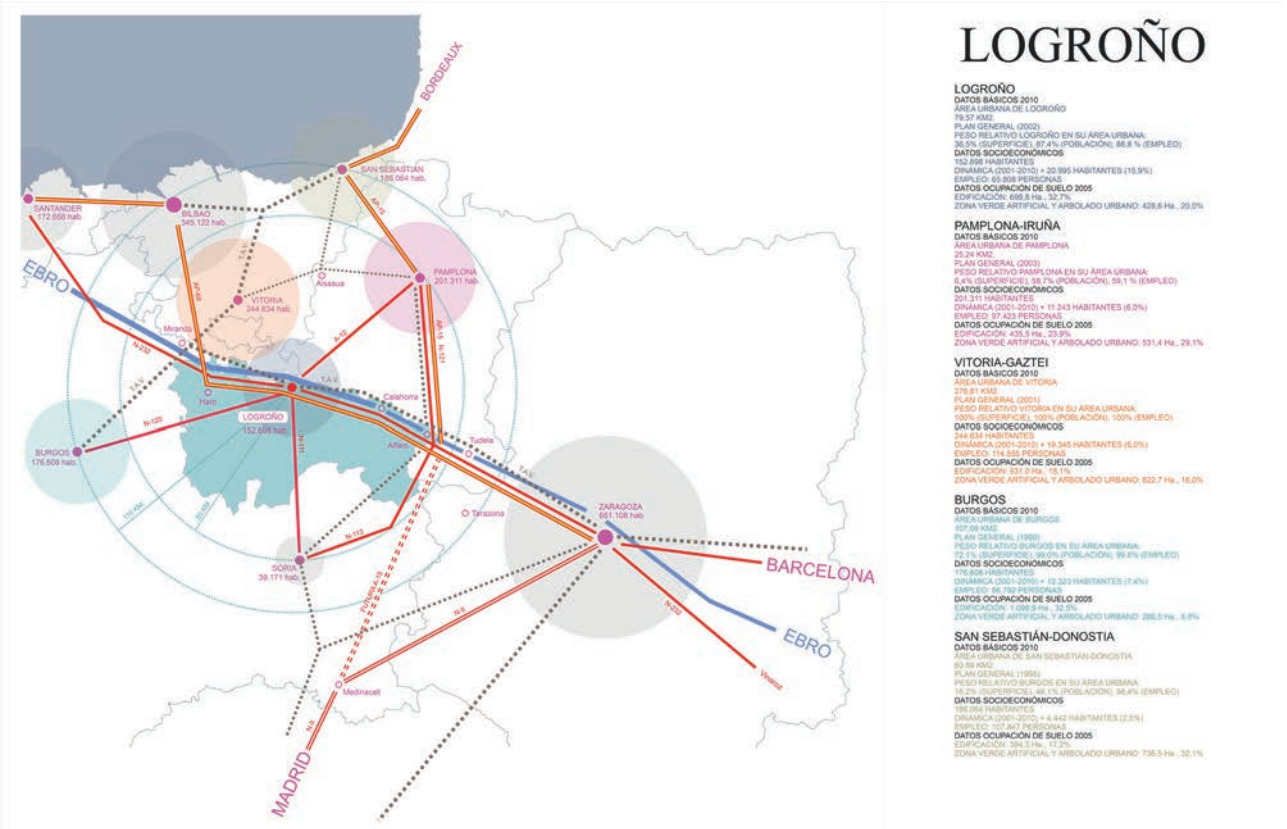
vivienda protegida. Estos desarrollos generaron nuevas centralidades y reforzaron la estructura policéntrica del municipio, al tiempo que se promovía la rehabilitación del centro histórico con apoyo de programas europeos. De esta manera, la ciudad comenzó a equilibrar la expansión periférica con la regeneración interior, siguiendo una estrategia más sostenible e inclusiva.

Los polígonos residenciales de este periodo se proyectaron bajo el concepto de unidad urbana autónoma, es decir, como barrios autosuficientes dotados de servicios, espacios libres y equipamientos comunitarios. Entre ellos, Los Rosales constituye el ejemplo más representativo. Situado en una ladera de fuerte pendiente con una zona central de valle, su trazado adopta una forma orgánica inspirada en una rosa, combinando edificaciones y espacios abiertos de manera armónica. El acceso principal está delimitado por dos torres residenciales que dan paso a un bulevar de doble sentido, eje vertebrador del barrio, que culmina en la Plaza Elíptica, uno de los grandes parques urbanos de la ciudad y sede de la biblioteca municipal.

El planeamiento exigió la creación de soportales continuos en las fachadas de los edificios situados a lo largo del bulevar, con el fin de favorecer el paseo y la sociabilidad incluso en condiciones climáticas adversas. Las tipologías edificatorias predominantes son bloques de entre ocho y doce alturas, con locales comerciales en planta baja y aparcamientos subterráneos. Según la memoria del Plan de Actuación Urbanística de 1991, el ámbito total del polígono abarca 516.000 m², de los cuales algo más de 95.000 corresponden a suelo privado y cerca de 22.000 a espacios libres de uso comunitario. Este modelo de barrio compacto y denso, pero con presencia de espacios abiertos y equipamientos, refleja los principios de la expansión planificada de las ciudades medias españolas en las décadas de 1980 y 1990.

A partir de 2013, la transformación del frente marítimo —con la peatonalización de la Marina y el Parrote— marcó un nuevo hito en la relación entre el puerto y la ciudad. Estas intervenciones reconfiguraron el espacio público y reforzaron la identidad paisajística de la fachada atlántica. En la actualidad, la aprobación de la Agenda Urbana y los debates en torno al futuro de los terrenos portuarios de San Diego, los parques litorales de Bens y Oza, los corredores verdes y el ámbito metropolitano, sitúan la sostenibilidad, la movilidad, la vivienda asequible y la renaturalización como los principales desafíos urbanos de A Coruña.

En conjunto, las distintas fases de crecimiento y los modelos de ocupación socio-residencial han configurado una ciudad compacta y diversa, en la que el vínculo de la población con su entorno barrial se define más por factores sociales y funcionales que por una morfología homogénea. A pesar del elevado grado de edificabilidad y de la ocupación casi total del suelo urbano, persiste una clara distinción tipológica entre los barrios interiores y los desarrollos periféricos. En el ensanche se mantiene una trama densa y regular, donde destacan algunos hitos verticales de hasta 24 plantas que interrumpen la escala tradicional, mientras que en la periferia se consolidan tejidos más abiertos, con mayor presencia de espacios libres y zonas verdes, resultado de un planeamiento más consciente de la calidad ambiental y del bienestar ciudadano.



1 Logroño, contexto territorial e infraestructuras de comunicación. Logroño es una ciudad media dentro de un sistema de ciudades medias que ocupa una posición central en La Rioja y equidistante del resto de sus municipios lo que supone un equilibrio territorial en relación al reparto de la población y el acceso a los servicios. Ya en el Plan Comarcal, la ciudad tuvo en cuenta una visión estratégica que la relacionaba con las ciudades de su entorno.



2 Logroño, sistema de zonas verdes. El diseño de la ciudad de Logroño ha ido adaptándose de manera progresiva a una orografía característica en la que su topografía plana y la presencia del río Ebro han tenido un protagonismo indiscutible. Logroño no solo se ha adaptado a la naturaleza, sino que la naturaleza ha entrado en la ciudad, de tal manera que se ha convertido en un ejemplo de cómo integrar el río en el medio urbano.

LOGROÑO

Una ciudad media hacia el nuevo modelo urbano

José Ramón Bergasa Pascual
Universidad de Navarra

La evolución de la ciudad de Logroño en los últimos cincuenta años puede sistematizarse en torno a cuatro grandes bloques temporales delimitados por la aprobación de sus planeamientos estructurantes. Estos cuatro bloques temporales se han denominado: (1) La recuperación de las formas tradicionales (1974-1985); (2) La reactivación de los años noventa (1985-1998); (3) El urbanismo del nuevo milenio (1998-2009) y (4) el nuevo paradigma urbano (2009-2025); y representan no solo la corriente urbanística del momento, sino que son un fiel reflejo de su situación económica, política y social. A continuación, se hace un breve recorrido de estas cuatro etapas.

La recuperación de las formas tradicionales (1974-1985)

Comienza con la aprobación, en 1974, de un Plan Comarcal muy ambicioso, firmado por Eduardo Mangada y propio del desarrollismo, que coincidirá temporalmente con el comienzo de la crisis y la recesión económica. En este marco de clara transición entre enfoques urbanísticos antagónicos, se puede subrayar el planteamiento inicial de lógica expansionista, con una distribución de usos conectados con las necesidades de tipo territorial, y la atención preponderante a las infraestructuras y a la industria determinada por el Polo de Desarrollo que convirtió a Logroño en un enclave económico relevante del corredor del Ebro. No obstante, esa visión comarcal también fue sensible, al menos parcialmente, a la cultura heredada, al patrimonio y a la obligación de dotar a la ciudad de los equipamientos necesarios. Resultado de este enfoque es su consideración especial al centro histórico, haciendo que Logroño fuera una de las primeras ciudades en contar con un plan especial, el de 1979, que, además de proteger los valores culturales del barrio, buscaba la reactivación socioeconómica mediante una política de conservación y regeneración de sus elementos más representativos, entre los que se encuentra el Camino de Santiago. Los planes parciales de la época comienzan a centrarse en zonas necesitadas de terminación y son sensibles al cambio de paradigma urbanístico entre el bloque abierto y la manzana, la búsqueda de la escala humana, la mejora del patio interior y la determinación de algunas zonas peatonalizadas. Es justo atribuir también al Plan Comarcal, el mérito de su visión novedosa sobre la atención al paisaje y el comienzo de la sensibilidad por el medio ambiente, fecundando la idea del futuro parque del Iregua y del Ebro.

La reactivación de los años 90 (1985-1998)

Comienza con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de 1985, que centra definitivamente su atención en completar la ciudad consolidada. Esta etapa tiene una primera fase de muy poca actividad que solo se reactivará tras la reestructuración económica, cuando la demanda de vivienda obliga a la revisión del Plan General en 1992, haciendo que prácticamente todos los desarrollos se produzcan después de esta revisión. En estos años hay un aumento considerable de superficie edificable por habitante y la actividad constructiva se convierte, de modo paulatino, en un motor económico. En este momento la atención se pone en la recomposición interior, la sensibilidad a la ciudad heredada y la atención a los equipamientos, servicios y zonas verdes. El resultado de este enfoque es tan positivo que genera una mayor demanda de edificación residencial que obligará a revisar nuevamente el Plan General. Si la ciudad heredada tenía los inconvenientes de la alta densidad y la falta de dotaciones, entre las virtudes se podía valorar la accesibilidad peatonal y la



3 Logroño, ciudad compacta. La ciudad creció durante los primeros años de una forma muy compacta y continua y caracterizada por la diversidad de usos en que se ha intentado compensar, de manera progresiva, un sistema de zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos públicos equilibrado, cuantitativa y cualitativamente, con un urbanismo a medida del ciudadano y del peatón.



4 Logroño, sistema de equipamientos. Logroño resulta un ejemplo de ciudad media, en la que la proximidad de los servicios, las dotaciones, los lugares de trabajo y de ocio han aportado ventajas indudables para el ciudadano, además de afrontar de manera eficiente uno de los retos actuales del urbanismo, la movilidad peatonal y la movilidad.

proximidad que permitían las escasas distancias existentes, a lo que se le sumaba la inexistencia de barrios exteriores de relevancia poblacional. Para mantener esta ventaja, la opción de crecimiento por la que se apostó no fue privilegiando una dirección, sino recurriendo a un esquema concéntrico. Esta etapa presenta las siguientes características: (1) las actuaciones están condicionadas por su contexto, pues deben acomodarse a la ciudad que completan por una parte y al entorno natural donde se implantan; (2) existe un afán de recomposición interior que antes había afectado al centro histórico y ahora se amplía y se fija especialmente en ámbitos afectados por la reconversión de usos; (3) se apuesta por la inclusión de cuñas verdes estructurantes que aprovechan los vacíos dejados por el crecimiento de la ciudad y la formación de una corona periférica que pretende dignificar los bordes de la ciudad; y (4) se impulsan planes especiales que tienen como objetivo equipar la ciudad con aquellas grandes dotaciones que faltaban o que era necesario completar: el estadio de fútbol, el palacio de deportes, de congresos, la Universidad, etc.

El urbanismo del nuevo milenio (1998-2009)

Comienza con la aprobación de la revisión del Plan General Municipal de 1998 y es una etapa en la que se consolida la reactivación económica de la época anterior. La llegada del euro y su estabilidad permite que desciendan los tipos de interés y el crédito fluya, facilitando la compra de nuevas viviendas. A esto se le añade una situación fiscal favorable por la desgravación de los créditos hipotecarios y la aprobación de la Ley estatal del Suelo de 1998 que, con un espíritu liberal, clasifica como suelo urbanizable todo el suelo residual. En este contexto, la ciudad de Logroño se perfecciona a sí misma y se amplía, guardando como referencia los logros conseguidos en la etapa anterior con características propias: (1) se propone un batería de planes directores que ordenan los sectores de suelo de forma que se mejore la subordinación del tejido urbano a los grandes trazados; (2) el uso de la trama ortogonal como cauce seguro para dar a la estructura urbana continuidad y coherencia; (3) un crecimiento residencial, en una segunda corona, que mantenga las virtudes de proximidad heredada; y (4) participando de la euforia del momento, haciendo de Logroño una ciudad más global, dinámica y creativa, pero dentro de unos márgenes de moderación y sensatez mediante el uso de los iconos urbanos, la reforma interior como *marketing* y, en una escala mayor, la aparición del concepto del territorio y paisaje como elemento a respetar y proteger.

El nuevo paradigma urbano (2009-2025)

Comienza con la aprobación del avance de nuevo Plan General en 2009, que nunca llegará a aprobarse definitivamente por el cambio de modelo urbano experimentado a raíz del pinchazo de la burbuja inmobiliaria. La crisis dejó al descubierto una serie de debilidades que no se resolverán hasta años después, como la necesidad de conectar los distintos desarrollos, la incompleta reconversión de las áreas industriales y el insuficiente desarrollo de las infraestructuras de comunicación (concretamente el retraso prolongado del soterramiento de las vías del tren y la construcción de la nueva estación), así como las importantes exigencias del transporte privado y una especial presión de éste en el espacio central. A esto se le sumó la incompleta regeneración del casco histórico.

En síntesis, el análisis de la evolución de la ciudad permite afirmar que Logroño es una ciudad que ha hecho del "equilibrio" su característica fundamental. De una forma modesta y ajustada a sus posibilidades ha conseguido ser una ciudad que reúne unos altos estándares de calidad, situándose en una buena posición en relación con los objetivos del nuevo modelo urbano sostenible y centrado en las personas que reclaman los retos globales y, en concreto, las Agendas Urbanas.



1 Urbanización Playa Honda, Cartagena. Declarado Centro de Interés Turístico Nacional en 1967 y desarrollado a partir de los años setenta. Escala: 1:12.500. Edificación por altura (amarillo 1-2 alturas, magentas 3 a 6 alturas y rojos más de 7 alturas) y parcelas vacías (rosa).



2 Urbanización Mar Menor Golf & Resort, Torre Pacheco. Aprobación definitiva del Plan Parcial del primer sector en 2003 y del segundo en 2006. Escala: 1:25.000. Edificación por altura (amarillo 1-2 alturas, magentas 3 a 6 alturas y rojos más de 7 alturas, parcelas vacías (rosa) y campos de golf (verde).

MUNICIPIOS LITORALES DEL MAR MENOR

Del sol y playa al golf-resort

Fernando Miguel García & Ricardo Carcelén
Universidad Politécnica de Cartagena

El litoral de la cuenca del Mar Menor ha sido escenario de importantes transformaciones urbanísticas vinculadas a la evolución del turismo en España. A mediados del siglo XX, el modelo de sol y playa impulsó urbanizaciones que, con el tiempo, dieron paso a una nueva fórmula territorial: los complejos tipo golf-resort. La trayectoria del fenómeno muestra el cambio de localización y morfología de los desarrollos turísticos. En la Costa Cálida se han identificado unos 160 nodos que en seis décadas transformaron más de 6.600 hectáreas; solo en la franja de 0 a 3 km desde la costa se urbanizaron 45,5 km², equivalentes a 546 m² de suelo urbanizado y 222 m² edificados por cada metro lineal de playa.

Evolución territorial

Las primeras actuaciones de 1960 a 1980 estuvieron asociadas a los Centros de Interés Turístico Nacional. En el entorno del Mar Menor, estos proyectos se implantaron aún con cierta sensibilidad hacia el paisaje. Urbanizaciones como Playa Honda o San Ginés, en la bahía de Mazarrón, adoptaban trazados que buscaban integrarse en la topografía y limitar la altura edificatoria. Estas actuaciones se ubicaban ocupando la franja inmediata a la costa, aprovechando la accesibilidad tanto a las amplias playas como a los núcleos urbanos tradicionales y sus servicios. Esta etapa aceleró la ocupación de las llanuras del Mar Menor, especialmente en el arco norte.

La segunda fase, entre 1980 y 2000, coincidió con la consolidación del turismo internacional y una fuerte presión inmobiliaria. Con muchas zonas costeras ya ocupadas, el desarrollo continuó mediante densificación y crecimiento en segunda línea. La Manga, que había nacido con un plan global de Antonio Bonet, experimentó un proceso de densificación que alteró su propuesta original. En el interior del Mar Menor, municipios como Los Alcázares o San Javier ampliaron sus urbanizaciones hacia zonas alejadas de la línea de playa. Esta tendencia anticipaba un desplazamiento del interés turístico hacia otros recursos territoriales.

A finales del siglo XX emergió el modelo golf-resort. En pleno "tsunami inmobiliario", estos desarrollos se multiplicaron en la cuenca del Mar Menor. El atractivo ya no era una playa inmediata, sino un paisaje construido artificialmente, basado en grandes superficies de césped, lagos y viales internos. Se invocaba la proximidad al litoral como reclamo, a menudo más publicitario que real, ya que aparecieron proyectos a más de diez kilómetros de la costa, como Condado de Alhama, Hacienda del Álamo o Corvera Golf.

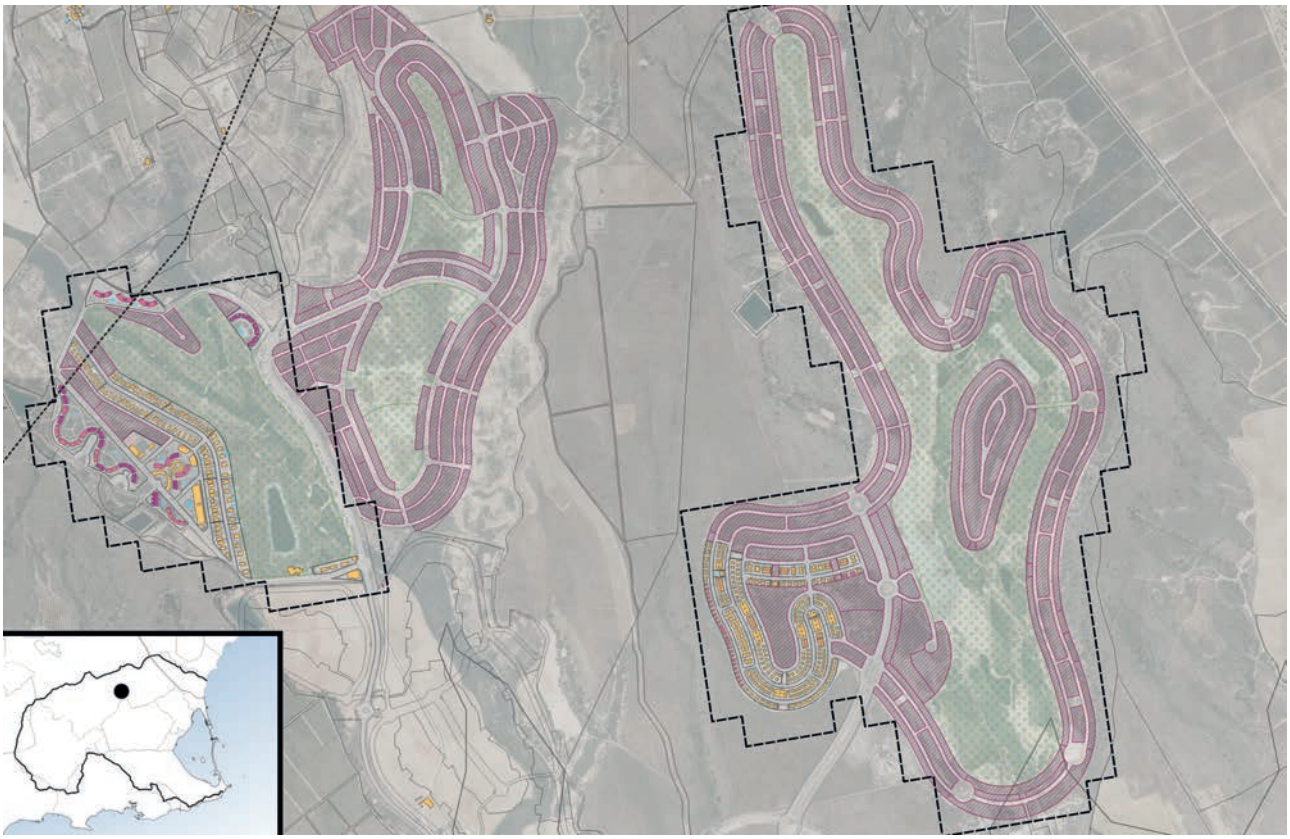
La crisis de 2008 dejó numerosos resorts sin consolidar, con superficies urbanizadas muy superiores a las edificadas, paisajes fragmentados y problemas de gestión, además de una débil integración con núcleos urbanos.

Evolución formal

El desplazamiento hacia el interior supuso también un cambio morfológico. En 1960-1980 predominaban urbanizaciones con viviendas unifamiliares aislada y adosadas, con trazados curvos o reticulares. El tejido tenía compacidad generalmente por debajo del 20% del suelo ocupado y alturas medias de 1,6-2,1 plantas.



3 Hacienda del Álamo, Fuente Álamo. Aprobación definitiva del Plan Parcial en 2008. Escala: 1:25.000. Edificación por altura (amarillo 1-2 alturas, magentas 3 a 6 alturas y rojos más de 7 alturas), parcelas vacías (rosa) y campos de golf (verde).



4 United Golf Resort (sector ZU-SR-GT3) y New Sierra Golf (sector ZU-SF-JA2), Murcia. Aprobación definitive de los Planes Parciales en 2005 y 2003. Escala: 1:25.000. Edificación por altura (amarillo 1-2 alturas, magentas 3 a 6 alturas y rojos más de 7 alturas), parcelas vacías (rosa) y campos de golf (verde).

Entre 1980-2000 aumenta la densidad en las urbanizaciones que se adhieren a núcleos u otras previas, con viviendas adosadas en tramas regulares y bloques lineales de media altura, y con densidades en el cinturón costero en torno a 0,33 m²/m² y compacidad próxima al 17%. En ámbitos específicos como La Manga, la densidad alcanza los 0,60 m²/m² con edificios de alturas medias de hasta 4,6 plantas.

En 2000-2020 la densidad sigue aumentando en las piezas que completan entornos consolidados del litoral (Mar Menor sur, 0,45 m²/m²; La Manga, 0,42 m²/m²), recurriendo a bloques residenciales de media altura mezclados con viviendas adosadas. En paralelo, cae de forma acusada la densidad en los golf resorts interiores: menos de 0,06 m²/m² de densidad, por debajo del 5-10% del suelo ocupado y alturas medias en torno a 2,1 plantas. En ellos se mezclan las viviendas aisladas, las adosadas y pequeños bloques dispersos en trazados orgánicos que priorizan vistas al campo de golf. Su baja compacidad, alta proporción de espacios libres y grandes manzanas los diferencian nítidamente de las tramas previas.

Mar Menor. Ordenación territorial y crisis ambiental

Las crisis ambientales desde 2016, con la "sopa verde", y la mortandad de peces en 2019 por anoxia han puesto de manifiesto el efecto acumulado de la antropización de la cuenca (minería abandonada, regadíos y ganadería intensivos, alteración de escorrentías y cauces, proliferación de infraestructuras…) y el fracaso de la ordenación territorial y la protección ambiental vigentes.

Tres olas de instrumentos han intentado ordenar la cuenca vertiente del Mar Menor y la propia laguna. La primera, desde los años noventa, estableció un marco supramunicipal para frenar la dispersión urbanística y proteger espacios naturales clave. Aunque supuso un avance, su aplicación fue parcial y convivió con un planeamiento municipal desfasado que permitió que la presión urbanizadora continuara, desplazándose desde la franja litoral hacia el interior de la cuenca. La segunda ola, tras las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de 2004, respondió al crecimiento acelerado del momento y a los síntomas del deterioro ambiental con medidas sectoriales y limitaciones puntuales. La tercera, desde 2016, solapa iniciativas autonómicos (la Ley del Mar Menor), estatales (el Marco de Actuaciones Prioritarias) y sociales (la ley que reconoce la personalidad jurídica de la laguna).

Retos actuales

En la actualidad, el principal reto para este territorio es triple. En primer lugar, afrontar la obsolescencia de las urbanizaciones maduras, tanto las pioneras de 1960-1980 como las de 1980-2000. En los frentes litorales históricos el tejido es más denso y continuo, y precisa rehabilitación integral de espacio público, actualización de tipologías residenciales y estrategias de eficiencia energética, movilidad y adaptación climática. En los ámbitos de segunda línea y densificación posterior, conviene recuperar espacios libres y mejorar la compacidad sin perder calidad residencial.

En segundo lugar, la necesidad de coser las urbanizaciones dispersas recientes y gestionar las inacabadas. Los golf-resorts interiores requieren el desarrollo de estrategias para completar selectivamente los vacíos, priorizando renaturalización y buscando la mezcla de usos.

En tercer lugar, el reto de regular usos del territorio para evitar nuevas crisis ambientales. La experiencia del Mar Menor muestra el efecto acumulado de alteraciones de cauces, antropización intensa (explotaciones mineras, regadíos y ganadería intensivos, invernaderos y plantas solares) sobre la laguna. Hace falta coordinar la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico municipal, tanto para la definición del modelo de ocupación territorial como para la implementación de las actuaciones de restauración de la naturaleza para mitigar los riesgos actualmente presentes.

Estos cinco episodios temporales se han escogido intentando reflejar dinámicas y procesos urbanos que, o bien han tenido un carácter extraordinario que les hace ejemplares en su singularidad a nivel nacional, o, por el contrario, pueden considerarse como representativos de otros procesos similares en otras ciudades, que los han tomado como fuente de inspiración.

La Operación de Remodelación de Barrios de Madrid resulta representativa de las reivindicaciones urbanas de las asociaciones vecinales en la década de los años 70 y primeros 80, intentando mejorar las condiciones de vida y la calidad del espacio urbano heredado del desarrollismo franquista.

El ejemplo de Barcelona 1992, a pesar de su singularidad vinculada a la celebración de un evento tan extraordinario como las Olimpiadas, tuvo una amplia difusión nacional e incluso internacional, y sirvió como inspiración a otras ciudades, dando lugar a lo que se conoció como "modelo Barcelona". Igualmente resultó paradigmática la operación de Bilbao Ría 2000, articulada en torno al nuevo Museo Guggenheim como emblema de una profunda transformación urbanística de la ría y los espacios portuarios e industriales de una ciudad profundamente afectada por la crisis económica de los 70 que supo reinventarse y transformarse. En ambos casos se dio también una deriva posterior hacia los macroproyectos y las prácticas de marketing urbano, mucho más controvertidas.

En estos tiempos actuales de desidia y fragmentación social, el episodio del Cabanyal en Valencia recuerda la lucha de un colectivo ciudadano que consiguió parar el proyecto de la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez hacia el mar, que habría destruido gran parte del barrio histórico de pescadores.

Finalmente, todo el culebrón de la Marina Isla de Valdecañas en Extremadura (como también podrían haber sido los del hotel del Algarrobico en el Parque de Cabo de Gata, o las viviendas ilegales en suelo rústico en la Axarquía y otros tantos lugares) ejemplifican el difícil equilibrio entre un determinado modelo de desarrollo económico basado en el turismo y el ladrillo y la protección del medio ambiente, combinado con el consentimiento, cuando no con la actuación irregular, por parte de la Administración.

06

EPISODIOS

La Remodelación de Barrios en Madrid

Barcelona 1992

Bilbao Ría 2000

El Cabanyal (Valencia)

Marina Isla de Valdecañas (Extremadura)



1 Izda.: Vista de las calles y casas bajas autoconstruidas del barrio de Palomeras-Vallecas en los años 60-70. Dcha. Arriba: Vista aérea del barrio hacia 1956, mostrando las viviendas autoconstruidas sobre parcelaciones ilegales. Dcha. Abajo: Vista aérea indicando los planes parciales previstos a principios de los 70, que preveían derribar las infraviviendas sin realojos, construyendo otras nuevas para población de mayor poder adquisitivo.



2 Movilizaciones vecinales reclamando a la Administración el realojo de la población residente en Palomeras, con el lema "Vivienda digna para todos aquí y ahora". Izda.: Noticias en prensa y carteles reivindicativos. Dcha.: Imágenes de manifestaciones populares reivindicativas a mediados de los años 70. La remodelación de barrios en Madrid fue mucho más que una operación urbanística: constituyó un proceso social, político y cultural.

LA REMODELACIÓN DE BARRIOS EN MADRID

Proceso pionero de urbanismo participativo y lucha por el derecho a la ciudad

Mariano Calle
Arquitecto

El crecimiento urbano madrileño de los años 50 y 60 estuvo marcado por la emigración del campo a la ciudad. Cientos de miles de personas procedentes de la España rural interior llegaron a la capital, buscando mejores oportunidades de subsistencia y trabajo en la incipiente industrialización del país. Ante la ausencia de alternativas habitacionales públicas, fueron asentándose en suelos periurbanos, parcelados ilegalmente, sin infraestructuras ni servicios ni dotaciones. Este proceso se desarrolló con cierta tolerancia y conformidad de los poderes públicos, que reducían así los costes sociales del proceso industrializador (provisión de viviendas, infraestructuras y equipamientos para los trabajadores) proporcionando mano de obra disponible para trabajar; y culminó con la aparición de grandes bolsas de infravivienda de autoconstrucción,

Para paliar los problemas derivados de esta situación, la Administración Pública promovió en estos años algunos conjuntos de viviendas públicas (Unidades Vecinales de Absorción, Poblados Dirigidos, Poblados Mínimos...) que resultaron insuficientes y de tan baja calidad que muchas no resistieron el paso del tiempo y tuvieron que ser demolidas, demostrando la escasa voluntad institucional de dotar de condiciones de vida dignas a esta población.

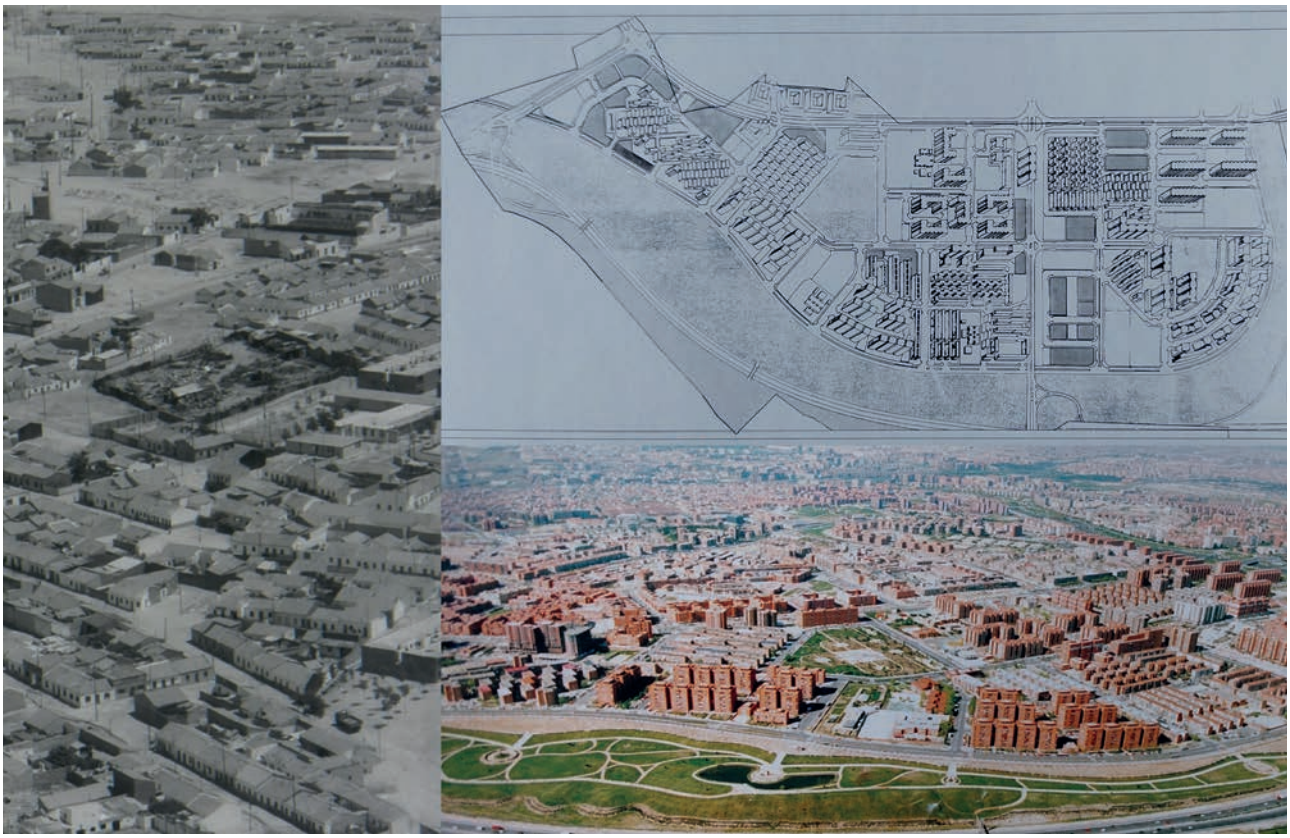
En los años 60 la situación de estos asentamientos de precariedad extrema y ausencia de servicios se hacía insostenible para sus vecinos y surgió un fuerte movimiento reivindicativo, que, articulado en las Asociaciones de Vecinos (AA.VV.), demandó el acceso a una vivienda digna, la mejora integral del entorno, el fin de la marginalidad urbana y la permanencia de la población en sus barrios.

Paralelamente, los suelos sobre los que situaban estos asentamientos habían ido ganando centralidad con el tiempo, generando importantes expectativas inmobiliarias de carácter especulativo por el notable incremento de las plusvalías.

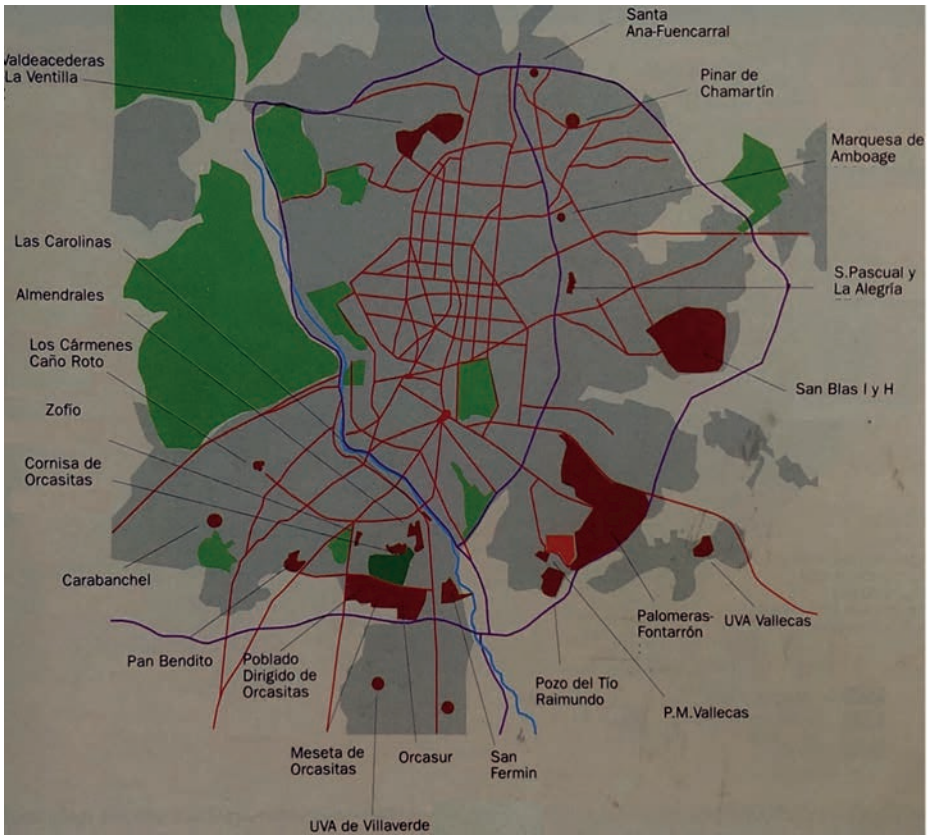
La Administración Pública, en lugar de ofrecer soluciones integradoras, propuso la demolición de estos barrios y la expulsión de la población hacia zonas más alejadas, lo que generó una reacción de la población afectada considerando que había sido marginada de los beneficios del crecimiento de la ciudad, al que sin duda había contribuido con su esfuerzo y trabajo.

Esta toma de conciencia se plasmó en la reivindicación de que se reconociera la “Deuda Social” y el “Derecho a la Ciudad”, demandas que se canalizaron a través de las AA.VV. en un proceso que fue capaz de revertir los planes oficiales de derribo y expulsión, sustituyéndolos por un programa de realojo masivo, con viviendas de calidad dotadas con servicios y equipamientos dignos: la Operación Remodelación de Barrios.

El proceso de remodelación abarcó la transformación de 29 barrios de autoconstrucción (infraviviendas y chabolas) en suelos parcelados ilegalmente y carentes de infraestructuras, servicios y equipamientos, con tipologías diversas: barrios-pueblo con miles de chabolas (Palomeras, Orcasitas, Pozo del Tío Raimundo); pequeños enclaves chabolistas (como San Pascual, Doña Carlota o Cerro del Tío Pío); asentamientos de minorías étnicas, fundamentalmente gitanas (San Cristóbal, Pinar de Chamartín); o núcleos de vivienda pública precaria, construidos por organismos estatales (Unidades Vecinales de Absorción, Poblados Dirigidos, Poblados Mínimos, Poblados Agrícolas...).



3 Vista del proceso de Remodelación de Barrios en Palomeras-Vallecas. Izda.: Viviendas autoconstruidas originales. Dcha.: Plano de ordenación e imagen del estado final. Los bloques se iban construyendo según se iban derribando las viviendas de forma paralela y coordinada, realojando a la población original. Las viviendas y el espacio urbano resultante supusieron una mejora significativa de la calidad de vida de los habitantes del barrio.



Denominación	Viviendas (Nº)	Superficie (ha)
Palomeras	**10340**	**620**
Pob. Dirigido de Orcasita	2955	40
Meseta de Orcasitas	2266	45
Pozo del Tío Raimundo	2020	38,3
Orcasur	1904	40
San Blas H	1825	11,4
La Ventilla	1635	9
Fontarrón	**1580**	**17,9**
Pan Bendito	1404	17,4
San Fermín	1233	11,4
Carabanchel	1200	12,2
U.V.A. Vallecas	1200	15,7
Cornisas de Orcasitas	1096	10,8
U.V.A. Villaverde	957	14,9
San Blas I	925	6,6
Santa Ana Fuencarral	820	17,9
Valdeacederas	677	1,3
Pob. Mínimo de Vallecas	672	4,1
Zofío	637	6,3
Los Cármenes-Caño Roto	602	4,9
Almendrales	583	8,2
San Pascual-La Alegría	572	3,6
Pinar de Chanmartín	400	0,6
Marquesa de Amboage	392	3,2
U.V.A. Canillejas	260	1,5
Las Carolinas	213	1,9
El Carmen	134	1,3
Santa Petronila	107	0,1
Cruz Blanca	**89**	**0,7**
TOTAL	**38698**	**966,2**

4 Síntesis de datos y plano resumen de la Operación Remodelación de Barrios de Madrid, señalando los ámbitos de intervención. Esta operación es un ejemplo de urbanismo democrático, orientado no solo a mejorar las infraestructuras y las viviendas, sino también a reconocer derechos de los vecinos que, sin duda, tuvo repercusiones en el rumbo de la política urbana en España durante décadas.

Esta gran operación de transformación contó con una inversión pública superior a 310.000 millones de pesetas de 1985, afectando a buena parte del tejido urbano madrileño (966 ha) y beneficiando a 40.000 familias. Los resultados fueron contundentes: 38.694 nuevas viviendas públicas de unos 100 m^2 de media, 150.000 beneficiarios directos y una proporción inédita de suelo dedicado a equipamientos (9,59%).

Las AA.VV. fueron el motor del cambio, pues el movimiento vecinal, organizado de forma asamblearia, presionó a la administración pública para negociar de igual a igual. El resultado fue un modelo de urbanismo donde la población afectada no era objeto pasivo, sino protagonista en la planificación urbana y en su ejecución. Su lema "Vivienda digna para todos aquí y ahora" reflejaba la urgencia de una solución justa cuyos rasgos más innovadores fueron: la participación vecinal directa en el diseño de viviendas públicas de calidad y de barrios; la accesibilidad económica (con un coste inferior al 10% del salario familiar); dotación suficiente de servicios y equipamientos (transporte, escuelas, centros de salud, zonas verdes, instalaciones deportivas); gestión compartida entre la Administración y los vecinos mediante órganos mixtos.

Palomeras-Vallecas

El barrio Palomeras-Vallecas, por sus dimensiones y características, puede considerase el paradigma de la Operación de Remodelación de Barrios. Situado al sureste de la ciudad, asentado en 620 hectáreas de suelo privado parcelado ilegalmente, estaba habitado por 12.000 familias en chabolas y viviendas de autoconstrucción de ínfima calidad. En los años 50 y 60, Palomeras llegó a concentrar el 23% del crecimiento urbano de Madrid, convirtiéndose en un enclave fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo industrial. Su cercanía al centro, la disponibilidad de suelo rústico, la fragmentación de la propiedad y la tolerancia institucional facilitaron su consolidación. Además, la comunidad vecinal se cohesionó como un barrio obrero solidario, con fuertes lazos sociales y de conciencia de clase. Las etapas históricas del proceso fueron las siguientes:

1945-1960: La supervivencia. En 1956 se contabilizaban 28.284 chabolas en Madrid, de las cuales 16.561 estaban en Vallecas. Aunque se prohibieron las nuevas construcciones y se aplicaron políticas de represión (derribos, control de inmigración), la población seguía construyendo "de noche".

1961-1975: Resistencia y movilización. La Administración aprobó planes parciales que planteaban la expulsión de los vecinos residentes. El movimiento vecinal se organizó, con estructuras participativas y apoyo de técnicos comprometidos, y respondió con movilizaciones bajo el lema "Vallecas nuestro - Vivienda digna aquí y ahora", hasta conseguir bloquear los proyectos oficiales.

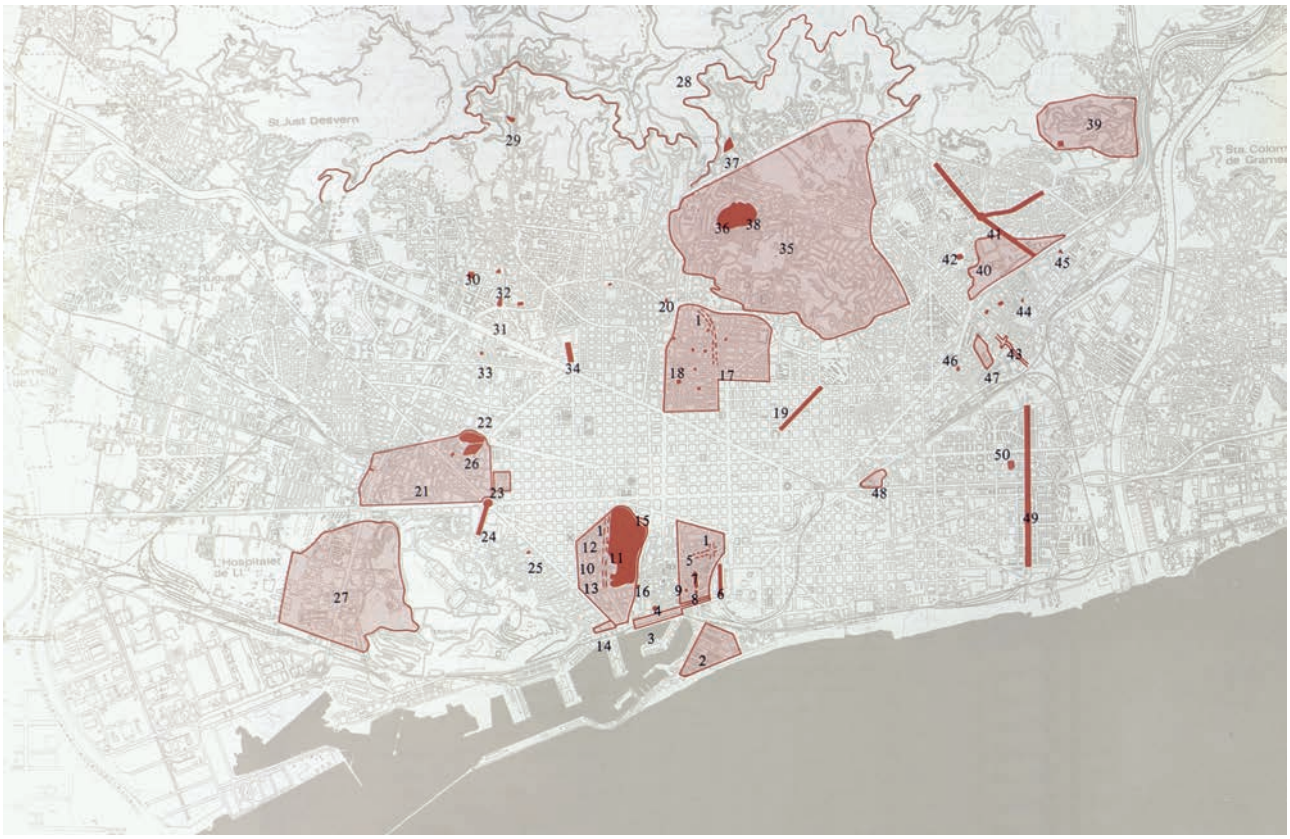
1976-1979: La alternativa. En plena Transición, las AA.VV. formularon una propuesta integral para consolidar el barrio con sus propios vecinos. Tras movilizaciones masivas, en mayo de 1979, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo dictó una Orden Comunicada que reconocía las demandas y aprobó un programa de realojo y construcción de equipamientos.

1980-1988: La realización. El plan se ejecutó mediante la empresa pública Ordenación y Realojamiento de Vallecas S.A. (OREVASA), con participación paritaria de vecinos en el Consejo de Administración. Se expropió el suelo privado, se redujeron las densidades y se garantizó el derecho a vivienda o local para todos los residentes, fuesen propietarios o no, en condiciones económicas asequibles.

De este modo, finalmente el barrio se transformó en un espacio urbano consolidado, integrado y con calidad residencial. La Remodelación de Barrios en Madrid, y en especial el caso de Palomeras-Vallecas, representa un ejemplo pionero de intervención urbana con enfoque de justicia social y participación ciudadana, reflejando cómo la presión vecinal, organizada y movilizada, pudo transformar la lógica especulativa y tecnocrática del urbanismo franquista en un programa de justicia urbana asentando la idea de que la ciudad pertenece también a los sectores populares y que, convertidos en sujetos activos, su voz puede cambiar los planes oficiales. Por ello, en la Conferencia de Hábitat II celebrada en Estambul en 1996, esta operación fue calificada como Buena Practica Urbana, como un ejemplo pionero de urbanismo participativo con un método valioso: la planificación urbana puede hacerse desde abajo, con participación efectiva, y generando barrios habitables y socialmente cohesionados.



1 Obras de urbanizacion de la Plaza de España hacia 1928, con motivo de la Exposición Internacional de 1929.



2 Planes y proyectos para Barcelona 1981-1982, promovidos desde el Área de Urbanismo encabezada por Oriol Bohigas.

BARCELONA 1992

Barcelona, ciudad de planes y proyectos

Miquel Corominas i Ayala
Universitat Politècnica de Catalunya

Barcelona ha tenido una larga tradición de intervenciones en la ciudad con un marcado carácter urbanístico innovador. Se trata de planes y proyectos urbanísticos de mayor o menor dimensión que se han desarrollado a partir de buenos proyectos y con buenas ejecuciones. Estas intervenciones han permitido a la ciudad desarrollar también eventos de escala ciudadana o internacional y a su vez impulsar el crecimiento o la recualificación de la ciudad.

Con precedentes relevantes como la Exposición Internacional de 1929, con la urbanización de la plaza de España, la Feria y gran parte de la montaña de Montjuic, Barcelona se reconstruye a partir de 1979, en el periodo democrático, con el impulso inicial de los Alcaldes Narcís Serra y Pasqual Maragall y los arquitectos Oriol Bohigas, José Antonio Acebillo y Joan Busquets, y mediante diversos planes especiales, planes espaciales de reforma interior de los distritos y la urbanización de los espacios públicos: plazas, vías, parques y jardines. Pero sobre todo será significativa su apertura al mar iniciada en 1987 con la urbanización del Moll de la Fusta y la integración de la Ronda Litoral y otras dotaciones locales.

Una intervención de esta magnitud solo la podemos encontrar en el París de Haussmann en la segunda mitad del siglo XIX. Por primera vez, una ciudad, Barcelona, recibió el Premio Príncipe de Gales de Diseño urbano, otorgado por la Universidad de Harvard por las intervenciones en el espacio urbano realizadas entre 1980 y 1987. Barcelona gozaba en esos años de un gran prestigio profesional y social por las obras realizadas y en curso o en proyecto.

Fue este un periodo de gran creatividad, con la propuesta de Áreas de Nueva Centralidad, el Estudio del equipamiento hospitalario, el Plan del comercio alimentario, el Plan de hoteles y sobre todo el Plan de vías, y en el que también se preparó la candidatura de la ciudad a los Juegos Olímpicos, que era en el fondo la gran opción para avanzar en los grandes proyectos que, de otra manera, la ciudad no hubiera desarrollado. La nominación llego en otoño de 1986, año en que se declaró también el Área de Rehabilitación Integrada del Casco antiguo y la Barceloneta, en la que la inversión pública realizada fue muy superior al coste de las obras olímpicas en la ciudad.

Los Juegos Olímpicos de 1992 supusieron, entre otros, el desplazamiento del sistema ferroviario litoral, la urbanización de las rondas de circulación, la ampliación del aeropuerto, la remodelación de la estación de Sants, o la urbanización del anillo de Glorias y la construcción/reforma de las cuatro áreas olímpicas. Los Juegos fueron también el impulso final de un proceso de substitución de la industria por actividades residenciales iniciado en los años 50-60, y la ciudad los resolvió con una gran concentración de actividades terrestres y marítimas en una única villa olímpica y con gran éxito social y deportivo. Entrando en mayor detalle, las principales obras que impulsaron fueron las siguientes:

1) La construcción de las rondas, antiguos cinturones de ronda de la Red Arterial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para Barcelona, con una longitud de 36,2 km. El proyecto de las rondas es ejemplar ya que supuso una cuidada inserción en la morfología de las tramas urbanas de los barrios por donde transcurría, por lo que en la mayoría de los tramos se redujo la afectación inicial.



3 Los Juegos Olímpicos de 1992 consolidaron la apertura de la ciudad al mar.



4 Vista de la Villa Olímpica y el Parque de la Nova Icària.

El proyecto tenía unos estudios previos de inserción en los barrios a escala 1/2000 y a su vez a escala 1/10.000 para verificar la funcionalidad del conjunto. Los proyectos se realizaron por parejas de conveniencia: un arquitecto que resolvía la relación superficial con el barrio y un ingeniero que resolvía los temas funcionales y de continuidad del tronco central en el subsuelo. Muchos tramos cortos están soterrados para no afectar barrios como Sarriá, Sant Gervasio, la conexión Poblenou con el mar, entre otros. Es destacable la obra civil por sus elementos y diseño. La urbanización de las rondas generó nuevos hábitos de movilidad permitiendo que la presión del tráfico disminuyera en las calles del ensanche, permitiendo una mayor atención a los flujos peatonales ensanchando aceras. Es notoria la intervención en el eje Aragó-Roma o en el Paseo de Sant Joan. En otras calles también anchas se introdujeron paseos centrales como en Tarradellas.

2) La construcción de las instalaciones deportivas fue un reequipamiento para la ciudad. Destacan las instalaciones del Anillo olímpico en Montjuic, con el Estadio y el Pabellón Sant Jordi, con una superficie de 70 ha, las piscinas Picornell, el Puerto olímpico con la escuela de vela, las instalaciones del Valle Hebrón con pabellones de voley, tiro, tenis y ciclismo, con una superficie de 71 ha, y de Pabellones como la Marbella en el frente marítimo. Además se mejoraron las instalaciones deportivas de clubs privados pero muy arraigados en la ciudad, como el Club de Polo entre otros, con una superficie de 70,5 ha.

3) La remodelación de dos ámbitos junto al litoral para el alojamiento temporal de atletas y árbitros. Se trata de la Villa olímpica, con una superficie de 55 ha, además del parque litoral de 10,7 ha y el Puerto Olímpico de 13 ha. La residencia olímpica de árbitros se situó en el Valle Hebrón, alrededor de una nueva plaza central, que introdujo identidad en un sector de bloques aislados. Se aprovechó en ambos casos para introducir actividades terciarias siguiendo el programa de las Áreas de Nueva Centralidad.

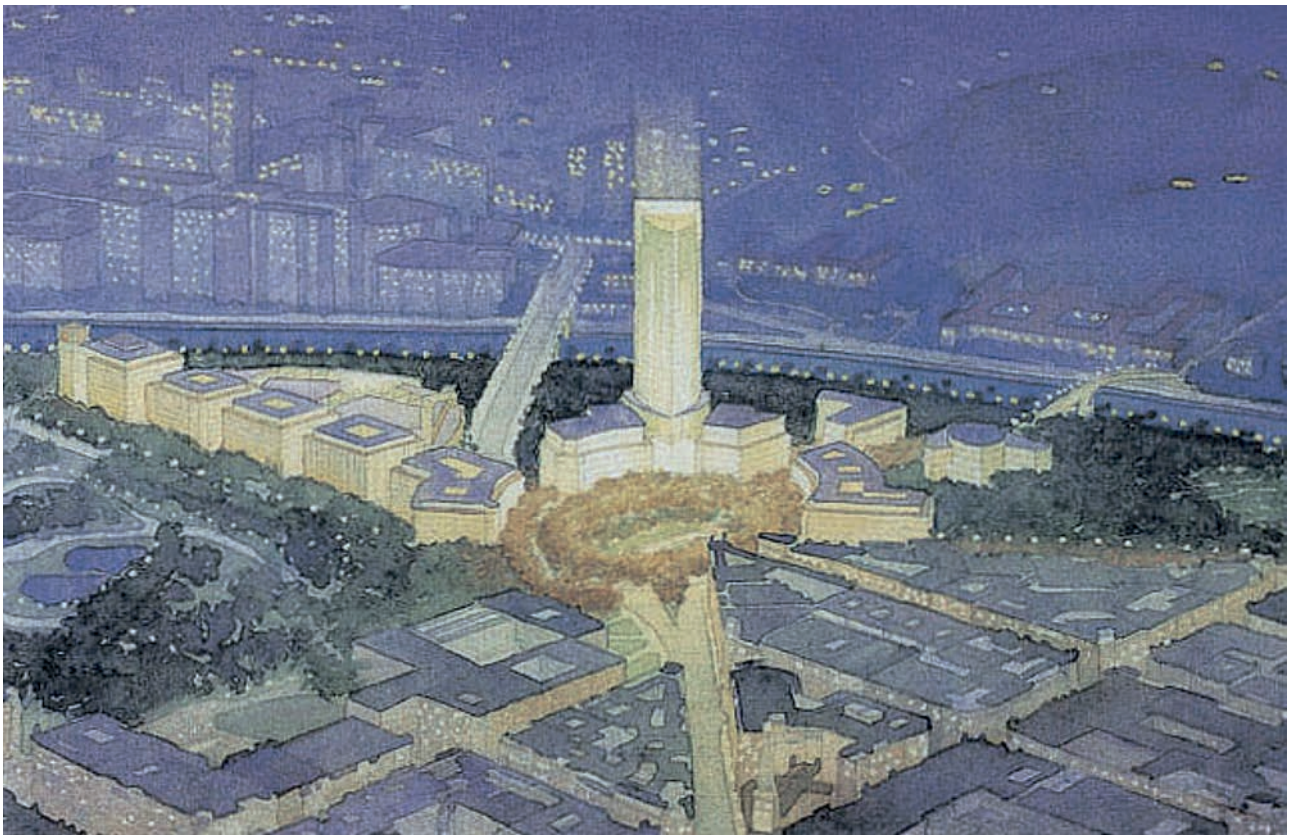
En el caso de la Villa olímpica, su emplazamiento implicaba una gestión muy exigente con una expropiación como única opción en un lugar muy ocupado por actividades e infraestructuras. Los Juegos eran la oportunidad de iniciar la transformación de tantos elementos, y sin ellos no hubiera sido posible. Si antes se había iniciado la apertura de la ciudad al mar a través del Puerto, ahora sería toda la trama urbana del Poblenou la que tendría acceso al mar. Los dos proyectos residenciales se integran perfectamente en el tejido urbano, dando continuidad a la ciudad y aportando espacios públicos urbanos y actividades complementarias a las residenciales. El Parque de la Villa litoral y la Plaza en la Villa de Valle Hebrón, antes mencionados, son muy buenas aportaciones.

4) Realización de otros proyectos, como la urbanización a doble nivel del anillo de Glorias, hoy derribado, que permitía prolongar la Diagonal hacia el Poblenou y conectar por primera vez la Gran Vía, la Diagonal y la Meridiana (las tres grandes vías urbanas y territoriales del Plan Cerdá), así como la mejora de la estación de ferrocarril de Sants y la ampliación de la terminal antigua (T2) del aeropuerto.

En resumen, los Juegos Olímpicos de 1992 solamente han sido un elemento más en la transformación de Barcelona, aunque destacado por la realización de un número elevado de proyectos por toda la ciudad en un periodo corto de tiempo, que no llegó a seis años. Al tratarse de un evento publicitado mundialmente tuvo una gran difusión, pero para la ciudad, el ensanche o el puerto han tenido una mayor importancia.



1 Vista del Museo Guggenheim Bilbao. Aunque las obras de reurbanización de Abandoibarra no comenzaron hasta 1997, el proceso de transformación de este enclave se puso efectivamente en marcha en octubre de 1993 con el inicio de la construcción del Museo Guggenheim. El museo, proyectado por Frank O. Ghery, fue inaugurado en octubre de 1997 y se ha convertido en la imagen hacia el exterior de Bilbao.



2 Imagen de la versión final de la propuesta de Master Plan de Abandoibarra, elaborado por los estudios de César Pelli, Diana Balmori y Eugenio Aguinaga. Destaca la posteriormente construida Torre Iberdrola, que junto a otros hitos arquitectónicos como el centro comercial Zubiarte y el Palacio de Congresos y de la Música Euskalduna Jauregia contribuyen a representar el paradigma de la transformación y el renacimiento urbano de Bilbao.

BILBAO RÍA 2000

Una sociedad “palanca” para regenerar la metrópolis bilbaína en el periodo postindustrial

Federico Camerin
Universidad de Valladolid

La transformación de Bilbao y su área metropolitana, llevada a cabo a finales del siglo pasado, ha descansado en la gestión de Bilbao Ría 2000, una sociedad interinstitucional e instrumental creada a tal efecto. Dicha gestión ha producido una metamorfosis que puede entenderse como producto de una intensa actividad y liderazgo sin precedentes por parte del sector público en la regeneración urbana. Se trató de una transformación de la ciudad y del entorno de la ría notable que ha revertido una situación de crisis que había resultado en la desaparición o pérdida de actividad de un importante y significativo número de industrias, con la consecuente aparición de suelos en desuso (150 ha) y con una presencia importante de ruinas (350 ha), algunas procedentes de usos portuarios y ferroviarios.

Siguiendo el ejemplo de otras grandes ciudades españolas en las que el urbanismo ya se había erigido en uno de los ámbitos más activos e innovadores de la política local en aquella época, Bilbao se inició también en la estrategia de regeneración dirigida por proyectos, destacando la necesidad de la reconversión física y espacial como condición imprescindible para la regeneración económica de la ciudad y su transformación en una metrópoli postindustrial regional. Para ello, el Ayuntamiento de Bilbao diseñó a partir de finales de los años 80 el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU, que entró en vigor en 1995) en el que ya se señalaban varias áreas de oportunidad creadas por los terrenos vacantes debido al cierre de empresas y la reorganización productiva en las márgenes de la ría, que se consideraban idóneos para llevar a cabo una serie de grandes operaciones urbanas, como, por ejemplo, Abandoibarra y Ametzola. De hecho, el avance del PGOU de 1989 marcó un punto de inflexión en la política urbanística y en las estrategias de revitalización al establecer la regeneración urbana como eje central de la propuesta urbanística, definiendo como objetivo fundamental el freno del declive urbano y la pérdida de centralidad de la ciudad para convertir Bilbao en el centro dinamizador, financiero y terciario del eje atlántico.

Para lograr dichos objetivos, se propició, en julio de 1992, la creación de Bilbao Ría 2000, una sociedad anónima de capital público. Se trataba de una compañía sin ánimo de lucro, resultado del compromiso de colaboración de varias administraciones públicas en una tarea común orientada a la transformación del área metropolitana de Bilbao, transformación que se enmarcó en otros instrumentos urbanísticos, como el Plan Estratégico de Revitalización de Bilbao Metropolitana de 1992 y el Plan Territorial Parcial, finalmente aprobado en 2006. Dicha entidad se constituía a partes iguales por la Administración del Estado, a través de empresas dependientes de la misma: SEPES (25%), ADIF (15%) y Autoridad Portuaria de Bilbao (10%), así como por las Administraciones Vascas, es decir Gobierno Vasco (15%), Diputación Foral de Bizkaia (15%), y los Ayuntamientos de Bilbao (15%) y Barakaldo (5%).

A Bilbao Ría 2000 se aportó 1,8 millones de euros (300 millones de pesetas) como capital económico y una importante bolsa de suelo ubicado, en mayoría, en el entorno de la ría como capital social. Su función básica era gestionar los terrenos que las empresas estatales poseían en el área metropolitana desarrollando labores de coordinación entre las instituciones partir de dos tareas principales: planificar, elaborando propuestas de actuación concertadas, y ejecutar, acelerando las operaciones estratégicas concretas definidas. Estas funciones suponían que Bilbao Ría 2000 debía seleccionar



3 Viviendas en la Ametzola regenerada. La liberación de la superficie ocupada por una trinchera ferroviaria destinada al tráfico de mercancías del área de Ametzola supuso una intervención asociada a la racionalización del trazado ferroviario y la creación de un nuevo núcleo residencial y terciario-comercial, todo ello empujado por una demanda relativamente activa en la zona centro.



4 Vista aérea de la operación Urban-Galindo. Iniciada en 1996, desarrolló un programa integral de actuación que articuló acciones urbanísticas, medioambientales, sociales y de inserción laboral. Acercó Barakaldo al frente de agua, a través de la recuperación de suelos previamente ocupados por la industria siderúrgica y cedidos a Bilbao Ría 2000 por la Diputación Foral de Bizkaia.

proyectos existentes y presentar propuestas concretas, estableciendo prioridades de actuación. Las actuaciones iniciales comenzaron en el antiguo enclave portuario-industrial de Abandoibarra (35 ha) para reconvertirlo en el nuevo centro direccional metropolitano. Dicha intervención estaba vinculaba a la construcción de la Variante Sur, consistente en la reordenación del sistema ferroviario de viajeros y mercancías suprimiendo el tramo Olabeaga-La Naja, que atravesaba Abandoibarra separándolo del ensanche, desviando la línea de cercanías por la Variante Sur y ampliando y cubriendo la trinchera ferroviaria hasta Ametzola. Esta operación, a su vez, hacía posible el cubrimiento de la playa de vías de tres estaciones de mercancías y áreas logísticas en Ametzola (11 ha), permitiendo su reurbanización para usos residenciales. Posteriormente, la actuación de Ría 2000 se amplió al municipio de Barakaldo en el borde del río Galindo, en concreto en los terrenos de Altos Hornos de Vizcaya (50 ha) para la reconversión de este antiguo enclave industrial en un área de usos mixtos residenciales, productivos y de ocio. Desde el año 2000, la sociedad extendió su ámbito de intervención a Bilbao La Vieja, uno de los núcleos más desfavorecidos del área metropolitana, donde participó en la financiación de algunas actuaciones urbanísticas dentro del Plan de Integral de Rehabilitación del barrio.

En la situación de austeridad presupuestaria impuesta tras la finalización de los grandes eventos del año 1992, el esquema de desarrollo de las actuaciones estratégicas concertadas se basó en la autofinanciación. El esquema de financiación partía, así, de la cesión de algunos terrenos de empresas estatales (industriales o infraestructuras) que el Ayuntamiento procedía a recalificar para nuevos usos urbanos permitiendo, tras las inversiones necesarias para la reurbanización, la revalorización de las parcelas y la generación de plusvalías con su venta; estos beneficios financiaban las obras de reurbanización y la provisión de las infraestructuras necesarias. Las exigencias de la autofinanciación condicionaron drásticamente la capacidad de esta sociedad para llevar a cabo otras iniciativas de regeneración en áreas degradadas o en proyectos donde la rentabilidad financiera no está garantizada. Cabe destacar que las importantes inversiones públicas en infraestructuras de transporte y equipamientos han actuado como factor impulsor y catalizador del proceso de regeneración urbana mediante inversiones directas (el Museo Guggenheim, 144 millones de euros, y el Palacio de Congresos, 72 millones de euros, fueron financiados integralmente por el sector público) e indirectas, a través de la recuperación y transferencia de plusvalías (Variante Sur y urbanización de Ametzola y Abandoibarra) que los propietarios originales del suelo y socios de Bilbao Ría 2000 habían renunciado a captar a favor de esta.

En resumen, el desarrollo de la operación Abandoibarra-Variante Sur-Ametzola inauguró una nueva etapa en la instrumentación y la gestión del urbanismo en el área metropolitana de Bilbao a partir de actuaciones focalizadas, integradas y concertadas dirigidas a mejorar la flexibilidad y eficiencia de la intervención. A pesar del estatus de empresa privada de capital público y el cometido ejecutivo, Bilbao Ría 2000 actuó efectivamente como una agencia pública con una gran capacidad de determinación de funciones de planeamiento en la medida que adoptó decisiones sobre prioridades de intervención, disposición de suelo y otras propiedades, así como sobre gestión de fondos públicos para el desarrollo tanto de iniciativas urbanísticas orientadas a obtener el máximo beneficio del desarrollo urbanístico con la intención de generar importantes plusvalías (Abandoibarra, Ametzola y Barakaldo-Galindo), como de operaciones destinadas a la mejora urbana sin generar dichos beneficios, implementadas gracias a las citadas plusvalías (Bilbao La Vieja).



1 Elementos destinados a derribo conforme al Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Cabanyal-Canyamelar para dejar paso a la prolongación de la avenida, según la alternativa nº2. En rojo, edificios protegidos por el PGOU de 1988 y el Plan Especial del Marítimo (7%); en negro, edificios declarados fuera de ordenación sustantiva (14%).



2 Movilización ciudadana en la plaza del Ayuntamiento de Valencia. La plataforma *Salvem El Cabanyal* se creó para coordinar la postura a adoptar frente a las tres alternativas presentadas en 1998 por el Ayuntamiento en el proceso de participación ciudadana previo a la redacción del Plan Especial.

EL CABANYAL (VALENCIA)

Planeamiento, patrimonio y conflicto

Rafael Temes Cordovez & Luis Francisco Herrero García
Universitat Politècnica de València

El Cabanyal, histórico barrio marinero de Valencia, nació como asentamiento autoorganizado sobre la playa de propiedad real, con una morfología singular de calles paralelas al mar y travesías, donde los vecinos autoconstruían barracas en manzanas de proporciones alargadas. A fines del siglo XVIII, las obras del puerto desplazaron la costa mar adentro y en estos terrenos ganados al mar, la Bailía trazó alineaciones que expandieron el poblado, siendo la calle de la Reina la última de esta ampliación. Tras la desamortización de 1865, ese ensanche y el casco antiguo formaron el conjunto histórico declarado hoy Bien de Interés Cultural (BIC), formalizado por las sucesivas subdivisiones hereditarias de la parcelación original. Las antiguas barracas evolucionaron a casas, con un característico estilo ecléctico en un tejido que aprovecha las brisas, servido por calles que son el eficaz soporte de las relaciones sociales de sus vecinos.

Con la mejora social, la silueta urbana se volvió dentada por alturas y fachadas diversas, especialmente en los años 40 y 50. Después, el "relato del pisito de protección oficial" sobre la trama menuda alteró la demografía: hoy un 20% del caserío son fincas que alojan cerca del 70% de la población, pero lejos de desvirtuar el paisaje del barrio, conviven con las casas y refuerzan su vitalidad. En el siglo XX, la prolongación de travesías extendió la retícula, tanto hacia el terreno ganado al mar, como hacia la huerta interior, hasta la actual ronda. Entre esta y el Mediterráneo, casi 20.000 habitantes sostienen un barrio intenso y autosuficiente. El Cabanyal no es la espalda de Valencia: su crecimiento continuo del XVII al XX lo revela como una ciudad dentro de otra, que conecta Valencia con el mar.

El conflicto del Cabanyal arranca en el planeamiento de mediados del siglo XX, cuando el Ayuntamiento del periodo dictatorial impone el lema "Valencia vive de espaldas al mar" y encarga prolongar hasta la playa el entonces "Paseo de Valencia al Cabañal". Tras la resistencia vecinal durante la dictadura, en 1977 —año de las primeras elecciones democráticas— se aprueba el Plan Parcial 13, que extiende la recién nombrada avenida de Blasco Ibáñez hasta la proyectada autopista del Mediterráneo, paralela a la playa; cinco años después, el Tribunal Supremo lo suspende definitivamente. En paralelo, en 1978, el Ministerio de Cultura inicia el expediente para declarar Conjunto Histórico Artístico la zona de El Grao, El Cabañal, Canyamelar y Malvarrosa.

El PGOU de 1988 —aún vigente— reafirma como objetivo irrenunciable un "acceso fluido al mar a través de la avenida de Blasco Ibáñez", concebido como "nítida traza rectilínea de 100 m de anchura". Ese propósito choca con la protección patrimonial: en 1993, la Generalitat resuelve el expediente abierto en 1978 y declara BIC el "núcleo original del ensanche del Cabañal", reconociendo la integridad de su tejido y su "peculiar retícula derivada de las antiguas barracas, donde se desarrolla una arquitectura popular de raigambre eclecticista" (Decreto 57/1993, de 3 de mayo).

Para encajar planeamiento y patrimonio, el Ayuntamiento encarga en 1998 alternativas para el final de la avenida. La opción elegida abre un frente de derribo de 115 m que secciona el tejido protegido para llevar Blasco Ibáñez a una rotonda frente a la playa. En abril de 2001 se aprueba definitivamente el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Cabanyal-Canyamelar que, para prolongar la avenida, prevé la demolición de más de 1.600 viviendas, muchas habitadas. Ese 1998 marca el inicio del conflicto contemporáneo entre Valencia y el Cabanyal.



3 Detalle de uno de los carteles anunciadores de movilizaciones de la plataforma *Salvem El Cabanyal*. Se utiliza como motivo la peculiar arquitectura ecléctica y el ritmo parcelario heredado de las antiguas barracas en el barrio.



4 Estrategia "Prolongar El Cabanyal". La actual estructura urbana de El Cabanyal lleva implícitas las reglas de transformación futuras coherentes con su emplazamiento, su población y su valor patrimonial que aseguran su permanencia y resuelven la cuestión de la conexión entre la playa y el resto de Valencia, en cooperación con la estructura urbana de la ciudad.

El PEPRI permanece en vigor quince años, pese a que desde 2009 una Orden del Ministerio de Cultura (CUL/3631/2009, de 29 de diciembre) declara que su ejecución supondría expolio del patrimonio histórico y ordena su suspensión inmediata. La batalla judicial concluye en 2012, cuando la Audiencia Nacional y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid avalan dicha Orden. La suspensión efectiva llega tras el cambio político de 2015: el Ayuntamiento solicita la derogación parcial del plan y, en julio de 2016, la Generalitat acuerda su suspensión cautelar. En 2017, el Ayuntamiento encarga el nuevo Plan Especial del Cabanyal-Canyamelar y su entorno urbano (PEC), aprobado definitivamente en mayo de 2023 para adecuar el planeamiento a la protección como BIC.

La plataforma *Salvem El Cabanyal*, formada por vecinos, comerciantes y colectivos sociales, se constituyó en abril de 1998, inmediatamente después del anuncio de las intenciones municipales, para oponerse coordinadamente, primero a las tres alternativas presentadas y después al PEPRI expoliador. *Salvem El Cabanyal* se mantuvo activa durante veinte años, hasta su disolución en 2019 una vez alcanzados sus fines: la suspensión del PEPRI y el inicio de la redacción del PEC.

El apoyo académico e institucional es amplio: informes técnicos subrayan la singularidad morfológica y arquitectónica del barrio; departamentos universitarios, colegios profesionales y las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando se pronuncian por su conservación. La movilización convierte el conflicto en asunto público: vecinos, expertos y agentes culturales convergen en la defensa de un modelo urbano respetuoso con los valores del conjunto histórico.

Buena parte del éxito de esta movilización se debe a la iniciativa “Cabanyal Portes Obertes”, festival anual en que los vecinos abren sus casas a exposiciones, teatro, música y performances, transformando el barrio en museo vivo durante unos días. Esta resistencia cultural innovadora “hace visible el conflicto” a escala de ciudad e incluso internacional, y multiplica la solidaridad con la causa.

En las últimas décadas, El Cabanyal transita una fase compleja donde conviven el descubrimiento turístico, el reconocimiento internacional, la atracción cultural y la presión inmobiliaria. La suspensión de la prolongación de Blasco Ibáñez y las inversiones públicas (EDUSI, ARRU, PERI-Urban) desde 2017 han reactivado la rehabilitación y el espacio público, así como reforzado su condición de fachada marítima de Valencia. Esa apertura —impulsada por instituciones, creadores y visitantes— ha ayudado a salvar el barrio y a construir un relato alternativo al de la “espalda al mar”. Pero la expansión de las viviendas turísticas, con ingresos muy superiores al alquiler convencional, ha tensionado el mercado, desplazando oferta residencial y elevando precios. Más que el turismo en sí, operan la especulación y una débil política de vivienda que, incluso con patrimonio público, han favorecido lógicas de expulsión. De ahí la necesidad de regulación específica —por ejemplo, límites de viviendas turísticas por barrio, cuya aplicación suspendió el Tribunal Superior de Justicia en julio de 2025— y de instrumentos de alquiler asequible y gestión pública no mercantilizada, para compatibilizar la vitalidad económica, la diversidad social y la protección patrimonial. El desafío no es elegir entre apertura o cierre, sino gobernar la mezcla para que El Cabanyal siga siendo un barrio vivido y no un escenario de contemplación.

En síntesis, hablamos de una historia llena de planes, vaivenes e incertidumbre soportada por un barrio que siempre ha sido un pueblo. Con el PEC aprobado y el BIC consolidado, El Cabanyal demuestra una vez más que, con el reconocimiento patrimonial como argumento de la mano de la acción cívica, es posible corregir derivas urbanísticas, reconectando Valencia con su mar sin tener que demoler ninguna casa, activando un proceso de regeneración más respetuoso con la memoria y la vida cotidiana. La tarea ahora es preservar el carácter residencial del barrio e incrementar la diversidad y riqueza de su población.



1 Vista aérea del complejo Marina Isla de Valdecañas. Dentro de la Red Natura 2000 (ZEPA Embalse de Valdecañas), el proyecto urbanizado ocupa en torno a 130-135 ha (≈1,6% del Espacio Natural Protegido) sobre el embalse del Tajo, un espacio clave para aves acuáticas y rupícolas cuya gestión restringe, entre otros usos, la navegación en periodos sensibles.



2 Campo de golf de 18 hoyos. Diseñado por Álvaro Arana (par 72; ~6.319 m), está integrado en un resort con hotel de cuatro estrellas y otras dotaciones. La ejecución materializó una oferta turística-deportiva de alto estándar (golf, hotel, áreas deportivas y viario interno para *buggies*) dentro del complejo declarado ilegal.

MARINA ISLA DE VALDECAÑAS (EXTREMADURA)

Urbanización ilegal

Antonio Campesino [a], José Carlos Salcedo [a] & Víctor Jiménez Barrado [b]
Universidad de Extremadura [a] & Universidad de Las Palmas de Gran Canaria [b]

Marina Isla de Valdecañas es un buen proyecto turístico, pero ilegal y fallido por la incapacidad política y técnica de la Junta de Extremadura para su ordenación y gestión, con todo un compendio inherente de contradicciones e imprevisiones (Salcedo & Campesino, 2015).

La política ambiental de la Junta de Extremadura ha sido megalómana y contradictoria, porque mientras vendía la región como paraíso natural, brindando al ecologismo verde la protección cuantitativa de espacios naturales discutibles sobre miles de hectáreas hasta cubrir más del 34% de la superficie regional (1.300.000 ha), por otro lado, hacía la vista gorda a la ocupación ilegal del suelo no urbanizable, común o protegido, por más de 40.000 viviendas ilegales (Jiménez, 2018), resultando ser el más urbanizado de todos. Aquí radica el primer dislate de la urbanización del Complejo Turístico sobre la isla de Valdecañas, de 133,6 ha, emergida tras la construcción del embalse de Valdecañas (1965), que destruyó por entero el patrimonio natural y cultural de la zona. Pese a ello, la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio se empeñó en 2003 en declarar "contra natura" las 7.178 ha del embalse, isla incluida, como Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA ES0000329) y, además, solicitar a la Unión Europea su inclusión en la Red Natura 2000 como suelo no urbanizable protegido, pese a las dudas europeas sobre la calidad patrimonial de lo declarado.

En 2003, al Grupo empresarial Marina Isla Antilla, S.A. le atrajo el emplazamiento de la isla en el embalse y la renta de situación del entorno entre la Sierra de Gredos y el Parque Nacional de Monfragüe, con la accesibilidad a Madrid (175 km) por la Autovía A-5, a 90 minutos del aeropuerto internacional Madrid-Barajas y la previsible estación del AVE (Madrid-Badajoz-Lisboa) en Navalmoral de la Mata. Adquirió la isla, presuntamente sin conocimiento de su valor natural declarado, para promover un complejo turístico (resort, campo de golf, marina y villas) con inversión inicial de 200 millones de euros. El Gobierno socialista de Rodríguez Ibarra quedó seducido por el proyecto y, mucho más, los alcaldes de los dos pequeños municipios de El Gordo y Berrocalejo, afectados en sus términos municipales. Tras la seducción, emergieron las ausencias de planificación territorial, urbanística, patrimonial y ambiental y las urgencias por resolverlas: aprobación del Plan Territorial del Campo Arañuelo (PTCA 2008); informe ambiental favorable para el anteproyecto de urbanización, y concesión de licencia de urbanización para construcción del Complejo en suelo no urbanizable protegido.

Para resolver la ilegalidad, se retorció la legalidad vigente: se modificaron los art. 60 y 61 de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (2001), para reclasificar el suelo y recalificar los nuevos usos; se declaró Proyecto de Interés Regional (2007) al eufemístico "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas" (que comenzó a funcionar en 2010, con 185 villas, hotel de 4 estrellas de 80 plazas, club social, campo de golf de 18 hoyos, zonas de baño, instalaciones deportivas y marina con 76 atraques), un resort de lujo de evidente interés social privado, pero de nulo interés público, y sin el cupo de viviendas sociales construibles en cumplimiento de la Ley, y se aprobaron con rapidez inusitada los Planes Generales Municipales de los mini-municipios de El Gordo (2010) y Berrocalejo (2013), para permitir la construcción del Complejo en el nuevo suelo urbanizable clasificado.



3 Zona de “playa” artificial y piscinas. Esta infraestructura, junto con el club náutico de 76 atraques (ampliables según proyecto), permite los usos litorales del embalse (baño, vela y navegación ligera), que permanecen pese a la sentencia judicial de demolición total del Tribunal Supremo y están sometidos a regulación por su posible afección al ciclo reproductor de las aves en el embalse.



4 Pancarta vecinal contraria al derribo. Ubicada en el municipio de El Gordo (cuyo término municipal acoge, junto al de Berrocalejo, el complejo Marina Isla de Valdecañas), expresa el apoyo local a la permanencia del complejo por su impacto económico y el empleo generado, pese a su ilegalidad urbanística, decretada por el Tribunal Supremo, que ordenó su demolición total en 2022.

Ante la ilegalidad urbanística y patrimonial, los ecologistas denunciaron en 2007 a la Junta de Extremadura ante la Unión Europea, abriendo la veda a una contienda judicial que duraría 14 años con los siguientes hitos: a) Sentencia 196/2011, de 9 de marzo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, declarando nulo el Decreto 55/2007, de 10 de abril de aprobación del Proyecto de Interés Regional, dando la razón a los ecologistas y obligando a la reposición de los terrenos protegidos a la situación primigenia (lo cual era materialmente imposible); b) Recurso de la Sentencia por la Junta de Extremadura, y modificación del art. 11.3.1. b) de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura para la transformación urbanística del suelo no urbanizable protegido; c) Planteamiento por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de una cuestión de inconstitucionalidad de la reforma; d) Sentencia 190/2014, de 29 de enero, del Tribunal Supremo, ratificando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, declarando nulo el Proyecto de Interés Regional y desestimando los recursos de la Junta, los Ayuntamientos y la empresa; e) Solicitud por la Junta de Extremadura en 2015 de un informe a la Estación Biológica de Doñana; f) Ordenación del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de respetar lo construido y derribar el resto; g) Sentencia 20/2020, de 19 de febrero, del Tribunal Constitucional que declaró nula de pleno derecho la reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura por intentar eludir el derribo; g) Sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo, de 9 de febrero de 2022, que ordenó la demolición total de la urbanización Marina Isla de Valdecañas (Salcedo & Campesino, 2023); y h) La última ocurrencia de la Junta de Extremadura, gobernada en 2025 por el PP, es el proyecto de decreto publicado el 23 de abril en el Portal de Transparencia para “sacar” la isla de Valdecañas de la protección de la zona ZEPA. A finales de 2025, el Tribunal Constitucional ha rechazado todos los recursos de amparo formulados por Junta de Extremadura, empresa, propietarios y ayuntamientos, confirmando la Sentencia de derribo del Tribunal Supremo.

En síntesis, resulta insólito que la Junta de Extremadura, en cuyo gobierno se alternaron PSOE y PP, aprobando por unanimidad todo este desafuero, cometiera tantos errores en serie, que evidencian el fracaso del planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística, las tres patas del taburete urbanístico. En el suelo no urbanizable protegido, legalmente no se puede urbanizar ni edificar con construcciones ajenas al medio agropecuario y forestal por mucho retorcimiento de la legislación autonómica que se pretenda hacer a toro pasado, porque ofende la inteligencia, incumple la ley y motiva los fallos jurídicos en contra.

Los firmantes de esta contribución entendemos que si un proyecto de calidad turística con inversión inicial superior a 200 millones de euros (y otros tantos previstos en la 2ª fase, que no se invertirán ya), realizado por una empresa especializada no encuentra la estabilidad y seguridad jurídica en la planificación territorial, urbanística y ambiental de Extremadura, entonces es necesario revisar todos estos parámetros con urgencia.

Referencias bibliográficas

Salcedo, J.-C. & Campesino, A.-J. (2015). “Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo”, *ERÍA Revista de Geografía*, nº97, pp. 173-188. https://doi.org/10.17811/er.97.2015.173-188

Jiménez, V. (2018). *Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el suelo no urbanizable durante el periodo democrático*. Tesis Doctoral, Universidad de Extremadura. http://hdl.handle.net/10662/8303

Salcedo, J.-C. & Campesino, A.-J. (2023). “La urbanización ilegal de la isla de Valdecañas (Cáceres): demolición total por Sentencia del Tribunal Supremo de 2022”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº216, pp. 373-390. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.216.6

A pesar de la simplificación que supone hablar de “generaciones de planes” (Fernández Maroto et al., 2025), se han seleccionado algunos de los instrumentos de planeamiento y ordenación del territorio que pueden considerarse como significativos del panorama español de los últimos cincuenta años.

Gestado casi en paralelo a la Ley del Suelo de 1975, el Plan General Metropolitano Barcelona de 1976 es una de las referencias imprescindibles, como muestra el hecho de su vigencia durante este medio siglo transcurrido hasta la actualidad. Son muchas sus aportaciones: la primera es su carácter metropolitano, lo que le convierte en un plan excepcional en el contexto español, donde ha prevalecido la autonomía y la ausencia de coordinación entre municipios. Además, cabe destacar muchas otras ideas alineadas con el marco normativo de la Ley del Suelo de 1975 o anticipando conceptos que se incorporarían posteriormente al acervo urbanístico español.

Si hay una generación nítidamente definida en estos cincuenta años, es la del urbanismo de los primeros ayuntamientos democráticos formados tras las elecciones de 1979, que, además, ha constituido la “época dorada” del planeamiento en España. En el éxito de estos planes confluyeron muchos factores: el entusiasmo de los primeros ayuntamientos y la puesta en práctica del entonces novedosísimo e innovador marco normativo de la Ley del Suelo de 1975, su Texto Refundido de 1976 y los Reglamentos de 1978; la respuesta a las demandas de los movimientos ciudadanos, que reclamaban un urbanismo remedial para mejorar los déficits y problemas de la ciudad heredada del desarrollismo, etc. Ejemplos paradigmáticos de esta generación son los Planes Generales de Málaga de 1983 y el de Madrid de 1985.

Otra generación bien definida es la de los planes gestados en la última parte de la década de los años 90, en el marco de la liberalización del suelo operada por la Ley del Suelo de 1998, que se caracterizaron por una generosa cuando no sobredimensionada clasificación de suelo urbanizable, cuya supuesta intención era contribuir a la reducción de los precios de la vivienda, lo que estuvo lejos de suceder, pues los precios se duplicaron durante la burbuja inmobiliaria que tuvo lugar entre 1997 y 2007. Nuevamente, el Plan General de Madrid de 1997 fue un caso paradigmático entre otros muchos que, una vez estalló la burbuja, dejaron suelo clasificado sin desarrollar para casi siete millones de viviendas.

En cuanto a los instrumentos de ordenación del territorio, cuyo despliegue ha sido muy desigual en las diferentes Comunidades Autónomas, se han seleccionado las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (2001), como experiencia ejemplar de planificación en un ámbito metropolitano, y el Plan Territorial Insular de Menorca, que ilustra los inicios del cambio de modelo hacia la sostenibilidad en un espacio sometido a fuertes presiones turísticas.

07

PLANES

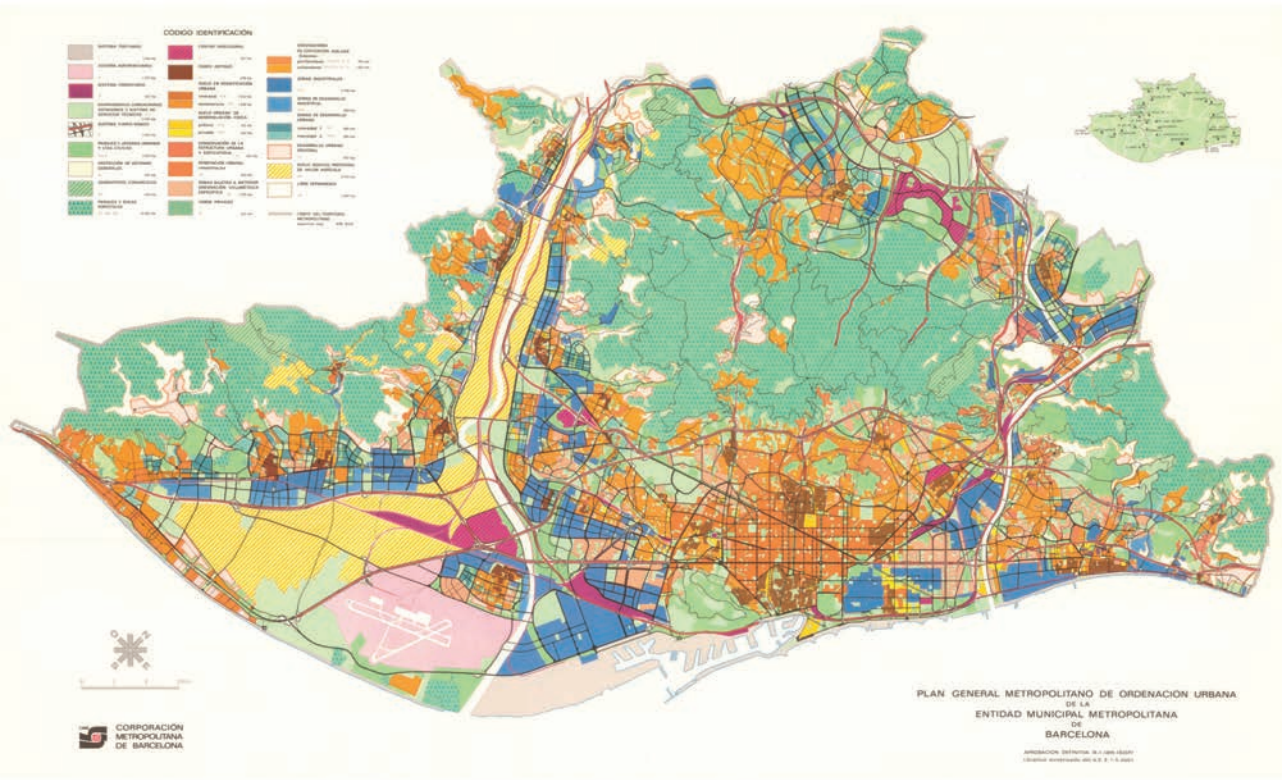
Plan General Metropolitano de Barcelona (1976)

Plan General de Ordenación Urbana de Málaga (1983)

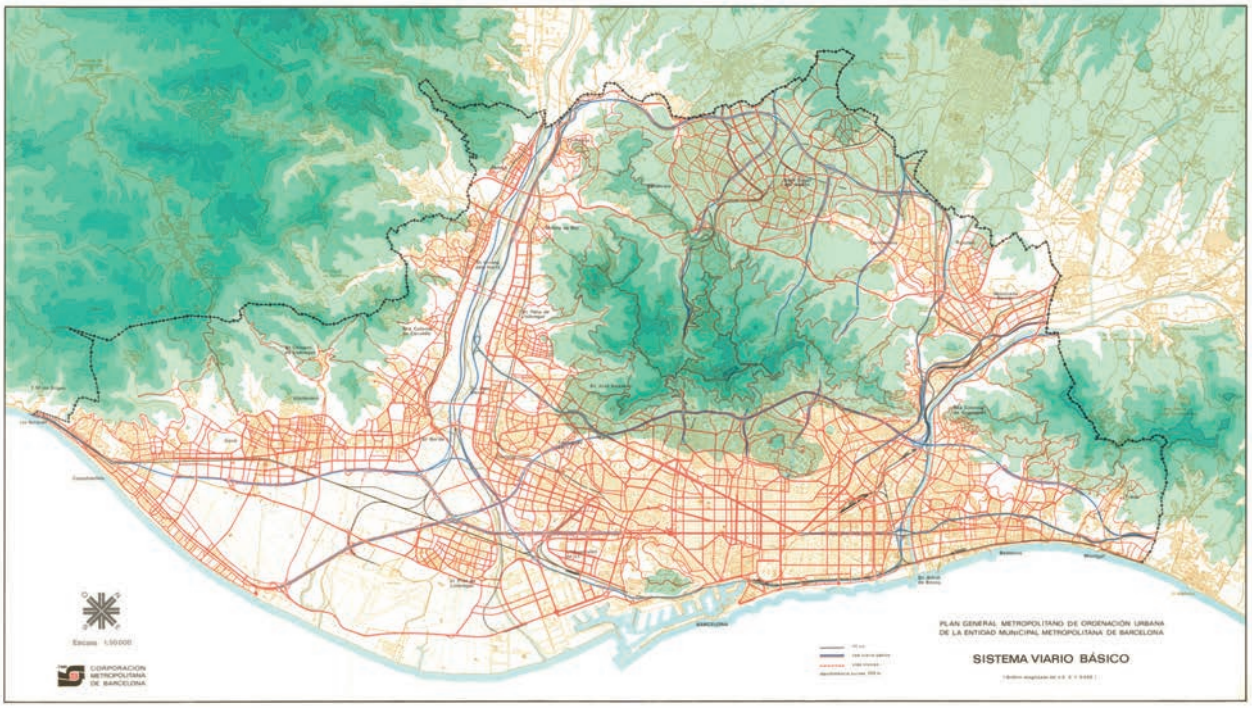
Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1985/1997)

Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (2001)

Plan Territorial Insular de Menorca (2003)



1 Zonificación general del sistema metropolitano. Una zonificación innovadora que además de contemplar los sistemas (infraestructuras, espacios libres...) encuadra los usos del suelo en procesos (densificación, remodelación, conservación, renovación y consolidación por anterior ordenación volumétrica específica). El Plan determina en su conjunto un 40% de superficie para el uso privado y un 60% para el uso público.



2 Sistema viario básico. Se contempla la sistematización de las vías arteriales (autopistas y autovías), las vías intermunicipales y las vías locales, con un elevado nivel de concreción de estas últimas. Tal exceso de diseño para dar soporte y seguridad al desarrollo urbano no ha sido ajeno a algunas discutibles determinaciones viarias y sus trazados, debidos seguramente a la escala de trabajo del Plan.

PLAN GENERAL METROPOLITANO DE BARCELONA (1976)

Un Plan innovador, ampliamente desarrollado y todavía vigente

Antonio Font Arellano
Universitat Politècnica de Catalunya

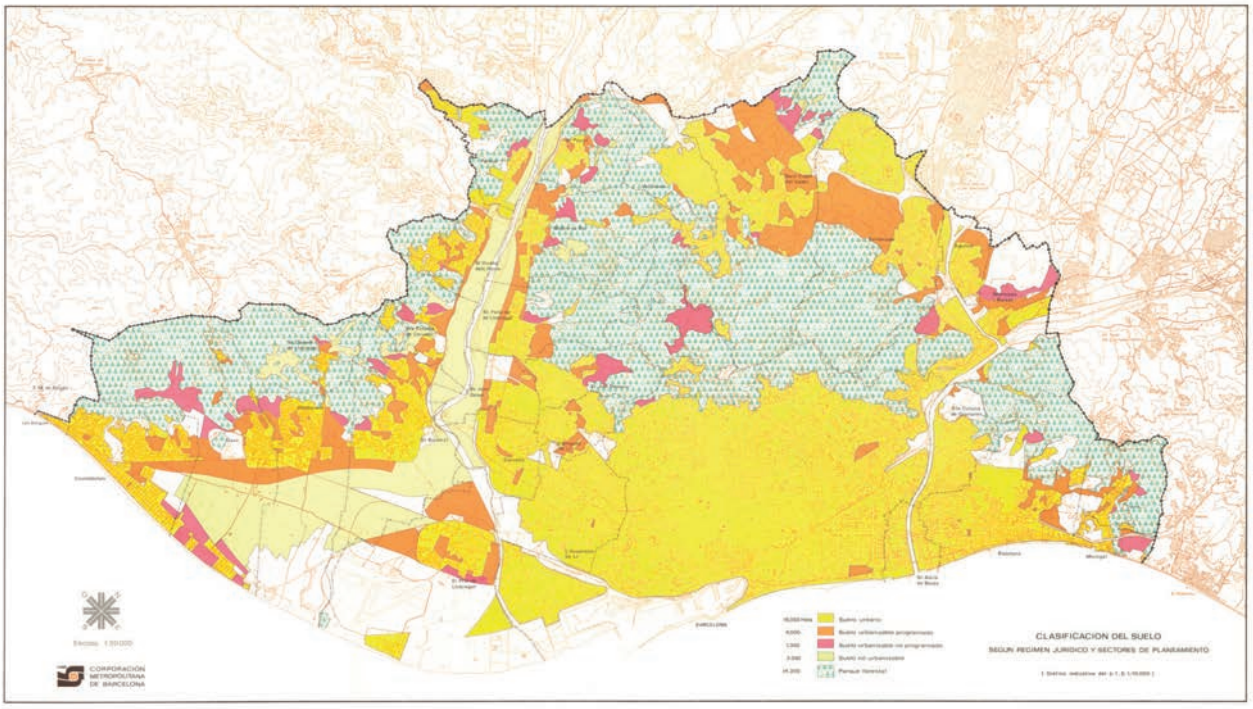
La desaparición del General Franco en noviembre de 1975 representó el inicio del período de la Transición política española, así como la continuidad de los procesos de desarrollo económico y del crecimiento urbano, al menos hasta la crisis de mediados de los setenta. La especulación inmobiliaria, la corrupción política o administrativa, la debilidad de los instrumentos técnicos y la falta de control democrático del proceso fueron seguramente las causas principales del progresivo deterioro de la situación urbanística en el país. La respuesta política y administrativa fue la nueva Ley del Suelo de 1975 (texto refundido por RD 1346/1976, de 9 de abril, y sus tres Reglamentos posteriores). A nivel institucional catalán, por Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, se creó la Entidad Municipal Metropolitana, que sustituyó a la Comisión de Urbanismo de Barcelona y 26 municipios, con carácter de Corporación municipal.

Las reivindicaciones urbanísticas por parte de los Movimientos Sociales Urbanos (MSU) centradas en los principales déficits de la ciudad heredada, como el de zonas verdes, el del equipamiento, o del transporte público, como carencias más evidentes, pero también contra la edificación abusiva y las insuficiencias de urbanización en general, estuvieron en el origen de los llamados "planes remediales" de la restauración democrática. Así, la actitud crítica frente a los planes de mediados de los sesenta, la evidencia de los desajustes provocados por el boom inmobiliario y la oposición a los primeros intentos de remodelación abusiva, fueron creando un clima de nuevas demandas al planeamiento urbanístico.

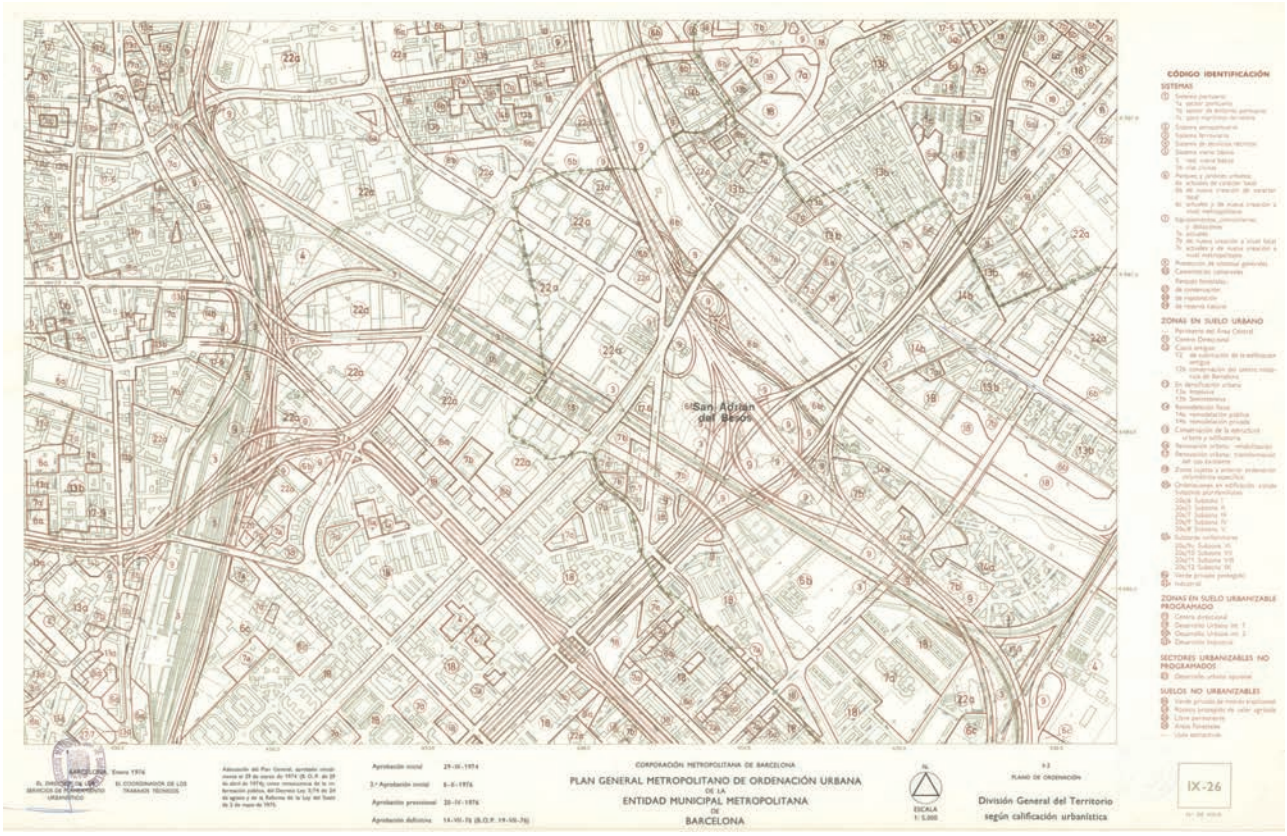
El aumento de la participación ciudadana en los procesos de planeamiento, consecuencia de aquellos movimientos reivindicativos y del nuevo clima político, se manifestó en las exposiciones y debates de los avances de Plan, instituidos por la entonces reciente Ley de 1975 (artículo 125), como momentos singulares de debate y trascendencia ciudadana, Así, el urbanismo de finales de los setenta y principios de los ochenta no fue solamente campo de acción municipal, sino también objeto de interés ciudadano. Progresivamente apareció un tipo de plan menos abstracto, más comprometido con la transformación física de la ciudad, y cada vez más preciso en las operaciones de crecimiento y reurbanización, en los sistemas de ejecución y de control, hacia una ciudad más justa, pero también más preocupada por la forma urbana.

El Plan General Metropolitano de 1976 supuso la vuelta desde el ámbito de la región metropolitana de los 164 municipios al de los 27 (477,5 km^2) de la entonces Área Metropolitana oficial, y la pretensión de aplicar el anterior Esquema Director de 1966 sobre su reducido ámbito espacial (el de la anterior Comarca de 1953), incorporando algunas de sus principales determinaciones: red arterial, centros direccionales, sistema de espacios libres, etc., en un nuevo marco innovador de ordenación, desde una nueva visión sistémica del territorio y de las ciudades metropolitanas.

El período 1972-74 fue el de la redacción de la primera versión del Plan, en el inicio de la crisis económica derivada de la de las energías, aunque sus determinaciones se formularon siguiendo las fuertes dinámicas de crecimiento del anterior período 1955-1972, con los inconvenientes derivados de ello para el sobredimensionado del nuevo Plan y las ventajas para facilitar su gestión en la compra de suelo, sobre todo para dotaciones públicas, en la inmediata etapa de crisis. Un Plan "de autor",



3 Clasificación del suelo según régimen jurídico. El Plan partió de un análisis exhaustivo del régimen de suelo anterior en todas las piezas que constituían el territorio "metropolitano". El Plan, de acuerdo con la ley, clasifica el suelo en las categorías y superficies siguientes: suelo urbano, 18.050 ha; suelo urbanizable programado, 4.000 ha; suelo urbanizable no programado, 1.350 ha; suelo no urbanizable,3.500 ha; parque forestal, 14.300 ha.



4 Zonificación detallada de un sector del continuo urbano de la ciudad central. La aparición de la crisis supuso que se descalificara buena parte del suelo programado, lo que fue providencial para la gestión posterior de las dotaciones urbanísticas. Entre las diversas categorías, pueden identificarse las transformaciones de uso existentes (17) por ejemplo a 17/6 (parques y jardines) o 17/7 (equipamientos públicos y dotaciones).

del arquitecto Joan Antoni Solans y del ingeniero Albert Serratosa como directores, en su redacción algo al margen del poder político e institucional, y con la decidida voluntad de corregir la situación urbanística heredada.

Entre las innovaciones del Plan podemos destacar: el intento de regularización del mercado del suelo a través del establecimiento de un nuevo régimen y la precisión de su significado (que uno de los autores, Joan Antoni Solans, afirmó haber llevado a la redacción de la nueva Ley del Suelo de 1975); la distinción entre zonas y sistemas; la exigencia de unos estándares mínimos para las nuevas operaciones de urbanización; las calificaciones zonales en función de los diferentes procesos urbanos; la codificación de los sistemas de ordenación de la edificación; la contemplación de políticas de conservación, rehabilitación y renovación; el acento en las reservas de dotaciones públicas; una exhaustiva (y a veces excesiva) concreción del sistema viario tanto territorial como urbano, así como una innovadora normativa sobre los espacios residencial e industrial. Es notable, en cambio, la ausencia de un programa de vivienda.

La aprobación del Plan General Metropolitano definitivamente en 1976 (tras el agitado período de su aprobación inicial en 1974), supuso un hito que marcó definitivamente al urbanismo incluso más allá del sistema urbano de Cataluña. Es un Plan que ha convivido por un largo período temporal con la Ley del Suelo de 1975 y con la propia legislación autonómica hasta hoy, con resultados diversos.

La restauración democrática y las primeras elecciones municipales en 1979 fueron el origen de los nuevos planes de entonces. En las dos convocatorias celebradas, pero especialmente en las primeras, el urbanismo fue clave en los programas electorales de todos los partidos políticos, con la demanda de nuevos instrumentos y políticas capaces de mejorar las condiciones de vida en la ciudad, de aumentar dotaciones y servicios y de detener el desbocado proceso de crecimiento urbano y destrucción del territorio.

A escala de los barrios, a partir de los años 80 se inicia la redacción de los legalmente previstos Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), con objetivos de regeneración urbana referidos a la dotación de nuevos espacios públicos y equipamientos sanitarios, educativos o culturales, así como la creación de nuevas viviendas o la rehabilitación de los edificios existentes, con una precisa programación de su ejecución y de las inversiones, implicando más directamente a las Administraciones responsables. A nivel estatal, en los primeros años 80, se legisló sobre las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), que hubieran debido proporcionar cobertura legal a la obtención de fuentes de financiación para sus operaciones.

Referencias bibliográficas

Esteban, J. (2007). “Crisi i ordenació de l’àrea metropolitana de Barcelona, 1953-1976”, en Pié Ninot, R. -ed.- *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l’ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies*, Institut d’Estudis Catalans, pp. 241-281.

Font-Arellano, A., Llop, C. & Corominas, M. (2025). “Cincuenta años de Urbanismo en Barcelona (1974-2024): de la ordenación urbana al proyecto metropolitano”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº229, pp. 877-900.

Parcerisa, J. (2013): “El PGM en perspectiva”, en *Quaderns del PDU Metropolità “Cap a la redacció del Pla director urbanístic metropolità”*, Àrea Metropolitana de Barcelona.

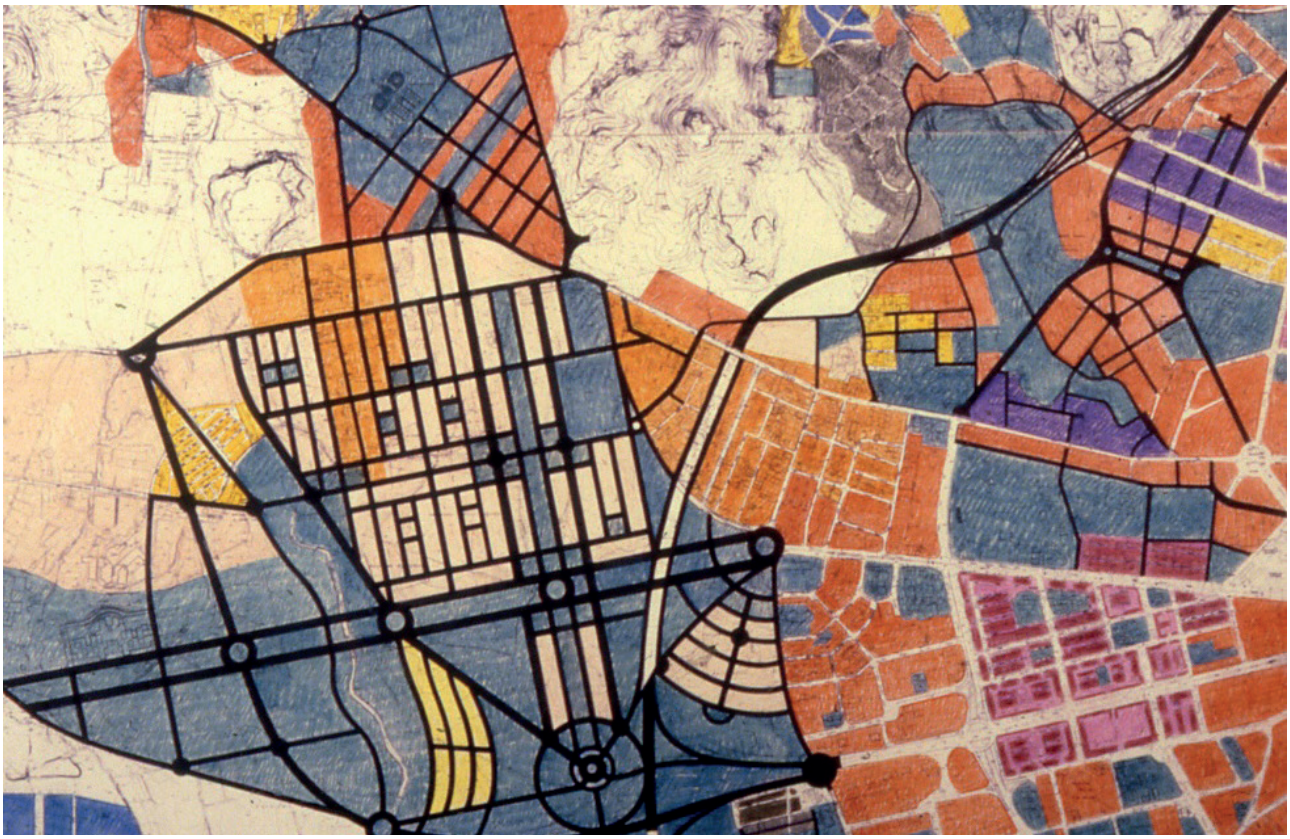
Pié, R. (1982). “El Pla General Metropolità com a pla d’arquitectura de Barcelona”, *Quaderns d’arquitectura i urbanisme*, nº154, pp. 19-25.

Solans, J.A. (1997). “Els canvis que el Pla General Metropolità va introduir a la pràctica urbanística. Un balanç”, *Papers*, nº28, pp. 85-100.

Terán, F. (1997). “El Plan General Metropolitano de Barcelona en el contexto del urbanismo español de los setenta”, *Papers*, nº28, pp. 55-61.



1 De un tablero de dibujo en la preparación del Avance del Plan. La fotografía que se muestra está tomada de las mesas de trabajo durante la elaboración del Avance del Plan General. Vinculación entre las operaciones de reforma interior y el crecimiento de la ciudad: trayectorias, recomposición de los recorridos, conexiones, coexistencia de fragmentos disímiles, rupturas, trenzados.



2 Recomposición y extensión del borde oeste de la ciudad. En los Avances de los Planes Generales de los años ochenta se encuentran los documentos que expresan con más fuerza el impulso y el enfoque con que se elaboraban los planes. El dibujo muestra un ensayo de recomposición morfológica del borde oeste de Málaga y los elementos de continuidad y ruptura en la concepción del crecimiento.

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE MÁLAGA (1983)

Continuidad y ruptura

Damián Quero Castanys
Arquitecto

El Plan General de Málaga fue elaborado entre los años 1979 y 1983, dirigido por los arquitectos Salvador Moreno Peralta, Damián Quero Castanys y José Seguí Pérez. Recibió el Premio Nacional de Urbanismo en 1985.

Cada Plan se mide con la cultura a la que pertenece

Volver la vista hacia un viejo plan municipal de urbanismo que tuvo un especial reconocimiento social y disciplinar, mirándolo ahora después de la disolución institucional y disciplinar del urbanismo en España, es una proposición inquietante. Lo he escrito así cuando se me ha invitado en los últimos años a hacerlo para planes generales de otros autores; ¿qué mirada, qué punto de vista elegir?

La tradición disciplinar del urbanismo español, con la posterior impregnación moderna y su regeneración crítica en la década de los años ochenta, se fue disolviendo en los años noventa y se ha cancelado en el transcurso de este siglo. Rota la concepción social, tradicional y disciplinar del urbanismo, la noción histórica de ciudad ha sido falazmente naturalizada y sustituida por una abstracción tomada de la biología a la que llaman “medio urbano”.

Como escribí y publicó en 1989 el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, el urbanismo español de los primeros años de la democracia fue “una experiencia ya cerrada en el tiempo, propia de una conjunción temporal de anhelos de transformación social y estética, de un ímpetu que no sobrevivió a su estatalización”. Encuentro casual y afortunado de anhelos de regeneración, de impulso estético y espíritu práctico. Es lo que hizo posible el Plan General de Málaga y otros de aquella generación.

Inventar el Plan

A pesar de ser ésta una mirada cautelosa, entiendo obligado referir aquí los enfoques y contenidos del Plan de Málaga de 1983 que, habiéndose ya perdido en la práctica, mantienen su valor y utilidad para una deseable regeneración del urbanismo, que supongo harto improbable en nuestro panorama disciplinar, profesional y político.

Primero, el tipo de plan, la elección de sus objetivos, el enfoque analítico, los contenidos y los instrumentos, no se deducen de una norma general previamente establecida, sino de la propia investigación de cada ciudad: el Plan de Málaga inventó qué había de ser el Plan de Málaga. La pretensión tecnocrática actual de codificación sin resquicio, de preconfiguración reglamentaria exhaustiva de los planes, ha dado lugar a la uniformidad de resultados en la transformación y el crecimiento de las ciudades, a la esterilidad propositiva y a la anomia de los nuevos paisajes urbanos.

Segundo, el plan es selectivo en sus contenidos, decide sus intervenciones en consecuencia de su investigación en la ciudad, no asume una sistematización previa, no es exhaustivo ni homogéneo.

Tercero, es un plan de urbanismo, no multisectorial. El Plan de Málaga pudo evadirse de los más de veinte “informes sectoriales” de ministerios y otros organismos que hoy determinan los contenidos de los planes de urbanismo.

Y cuarto, su fundamento lógico es narrativo, no sistémico.

Esta concepción de un plan de urbanismo no sobrevivió a los años ochenta del siglo pasado.



3 Del Avance al Plano final.Preparando el plano reglamentario. En el tejido consolidado (al este en cada plano) se aprecia el detalle que requirió su recomposición. Para ordenar el crecimiento (oeste) se recompuso el mosaico de planes parciales (que habían sido aprobados y no ejecutados antes de acometer la elaboración del Plan General). La recomposición de este tejido "jurídico y virtual" requirió precisión semejante a la del consolidado.



4 El Plan aprobado y el equipo de dirección. Plano aprobado definitivamente de la ciudad completa. Incluye Torremolinos al oeste, entonces perteneciente al municipio. Equipo de dirección: de izquierda a derecha, Manuel de Solà-Morales, asesor del Plan, Salvador Moreno, José Seguí y Damian Quero, arquitectos directores. Reunión de trabajo en la casa de Manuel en Artà, Mallorca, en 1982.

El punto de partida

En sus reflexiones sobre arquitectura y urbanismo, escritas durante su estancia en Ibiza en 1933, hacía observar Walter Benjamin cómo la modernidad había renunciado a la experiencia, y en su abstracción geométrica disponía espacios sin huellas, limpios de tradición, borrados los vestigios, ocultadas las trazas, olvidados los trayectos.

En los años cincuenta se perdió la tradición municipalista española de trazado, ordenanzas y obra pública. Sustituida por las nociones abstractas y aritméticas de áreas homogéneas, zonas, tipos, ejes, estándares... la práctica urbanística, que se pretendía moderna, mostraba en los años setenta su incapacidad para ordenar el crecimiento y regenerar las ciudades, además de su falta de legitimidad social y política.

Reanudando el hilo perdido

Lo actual debe tener algún modo de continuidad con la tradición, como reclamaba Benjamin. Pero ¿con qué tradición reanudar el hilo perdido de la urbanística para recomponer roturas y reemprender caminos prometedores?

En los trabajos de Málaga adoptamos una secuencia de "investigación más proyecto": recuperar trazas, rehacer trayectos, reconocer en las formas del territorio sus historias, y desde ahí proponer los modos en que los elementos y áreas se habrían de vincular y entrelazar. Reanudando los hilos perdidos de la arquitectura y del urbanismo, muchos de los cuales han vuelto a desatarse.

Apartándose de la lógica deductiva, nuestro trabajo nos enseñó que el modo de conocimiento y de intervención en la ciudad es conjetural, es el estudio propositivo, la imbricación mediante ida y vuelta de investigación y proyecto.

¿A qué cultura pertenecen los planes? Un deseo para el porvenir

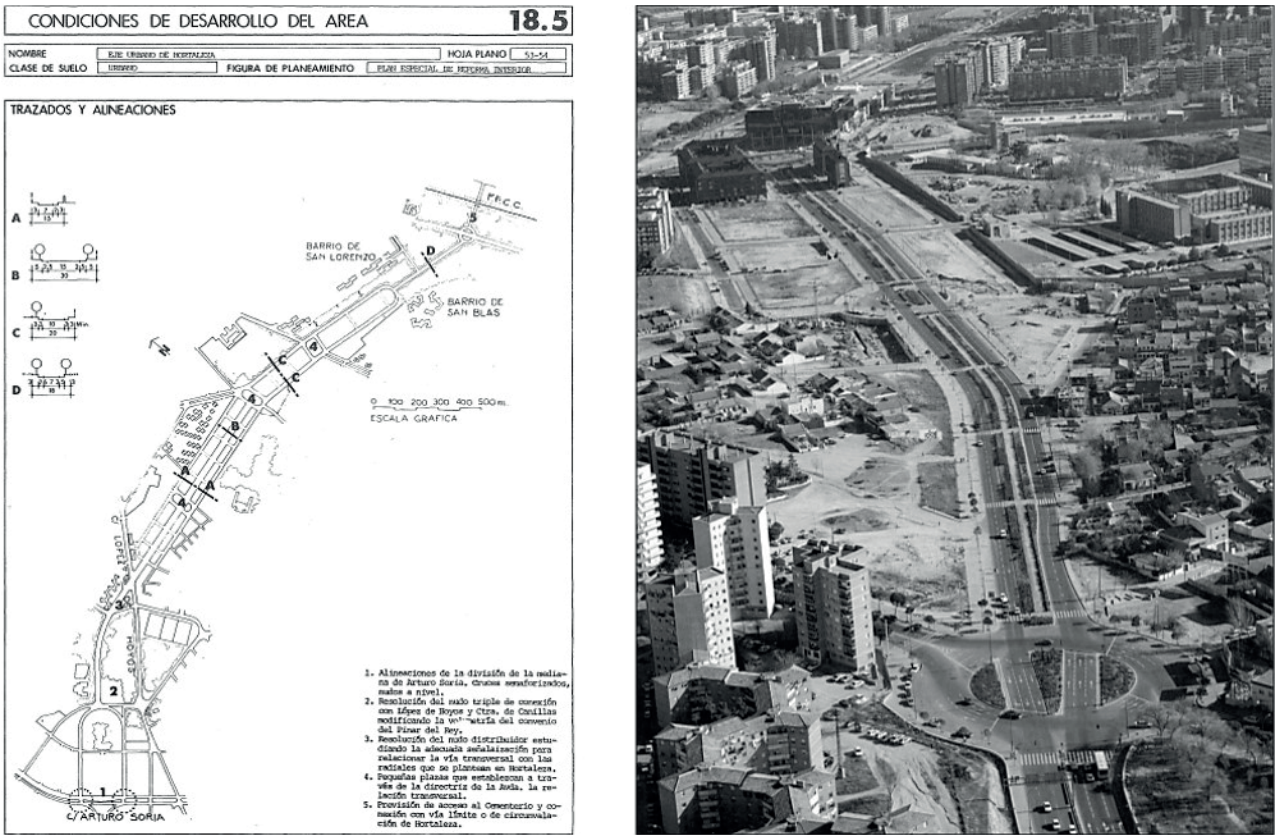
Fijado a la idea positivista de equilibrio, el funcionalismo no había podido asumir que las ciudades, como tantos otros sistemas extremadamente complejos, están sometidas a condiciones de no-equilibrio, y que la tarea del urbanista no es tratar de restituir ningún equilibrio perdido, sino reconocer la inestabilidad y la dinámica de las estructuras del no-equilibrio y aprender a intervenir en ellas.

Los sistemas de no-equilibrio tienen historia, fluctuaciones, y ofrecen una riqueza de opciones que no se encuentran cerca del equilibrio. Como enseña la física actual, son ámbitos de multiplicidad de soluciones, donde aparecen nuevos estados y estructuras que se reactivan mutuamente. La coherencia en estos sistemas no está en el equilibrio sino en la integración de acontecimientos, de modo que la ley de montaje de la ciudad no es de equilibrio sino narrativa.

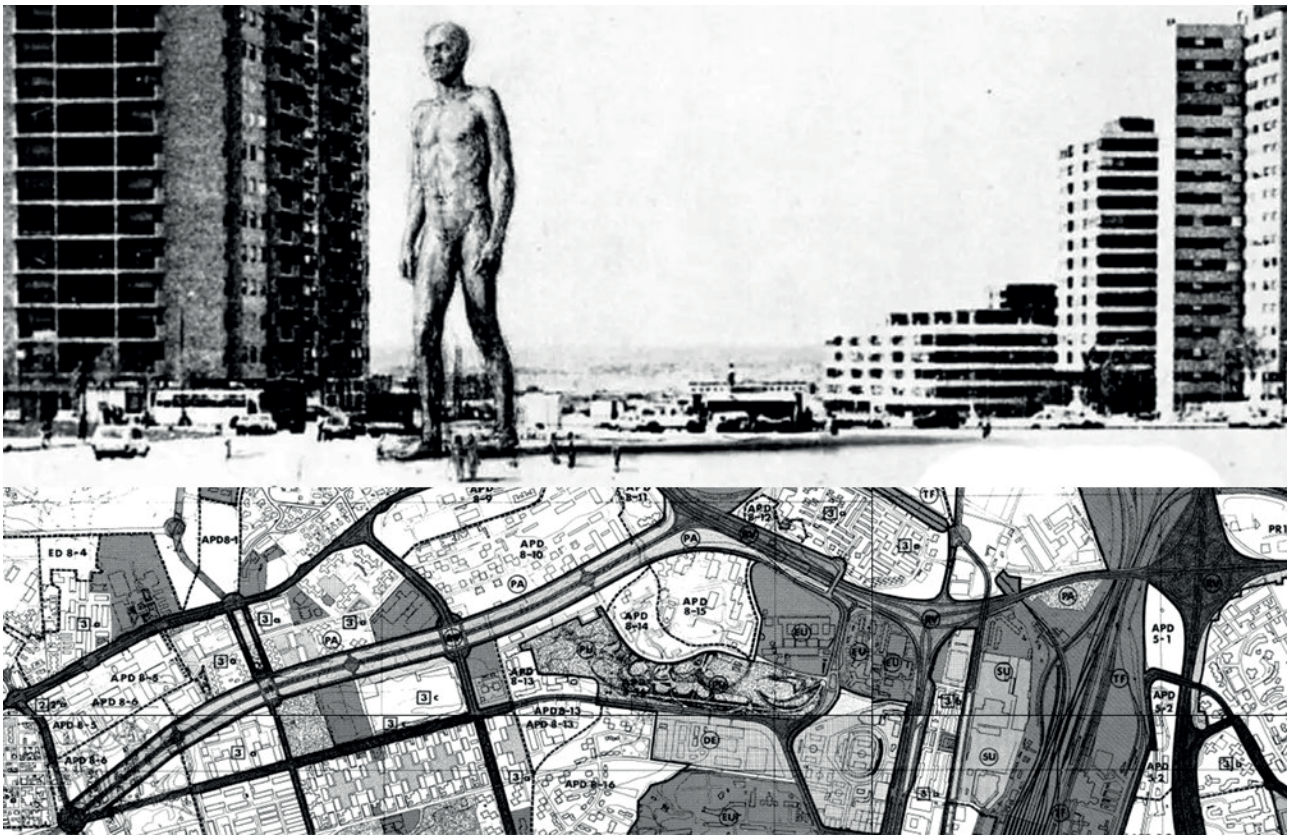
El proceso de transformación de las ciudades es secuencial, se realiza mediante una concatenación de situaciones, ninguna de las cuales debe distinguirse totalmente de las precedentes, como lo explica también para la obra de arquitectura el arquitecto Carlos Martí. Lo que interesa es conocer la ley de montaje de cada ciudad, que representa la síntesis de lo múltiple.

Buscando el modo de abordar la complejidad, aprendimos que el método propio del planeamiento urbano es la narración: las nuevas ordenanzas de la edificación no resultaron en el Plan de 1983 de la implantación de tipos del repertorio de los arquitectos y de los promotores, sino de la descripción de los edificios de la propia ciudad: del léxico elaborado en su historia. Y la forma de la ciudad fue el resultado de la narración de sus recorridos y de sus transformaciones.

Desde aquellos años hemos hecho arqueología de la materia urbana leyendo las marcas del tiempo que han quedado escritas en el territorio, reconstruyendo las relaciones entre construcciones y sitios. En suma, conservando la geografía como lugar de los nuevos proyectos. Pero los excesos de codificación y la aritmética impuesta por el urbanismo jurídico-inmobiliario han homogeneizado y geometrizado los nuevos lugares urbanos hasta la asfixia. Narrar el territorio no es un ejercicio de aritmética ni de geometría sino de léxico y sintaxis: conocer las conexiones, desconexiones, los cortes, que a la vez juntan y separan, el trenzado de elementos, las operaciones de anudar, reanudar, las trayectorias que vinculan formas y tiempos. Los fragmentos y los elementos disímiles coexistirán en la narración y en la figuración del conjunto, y la ciudad no quedará inapelablemente ordenada, pero las gentes la percibirán como espacio propio y común. Una propuesta para los urbanistas del porvenir.



1 Gran Vía de Hortaleza. A la izquierda, detalle de la ficha de condiciones de ordenación del Plan Especial de Reforma Interior 18.5 del Plan General de Ordenación Urbana de 1985. A la derecha, fotografía de las obras.



2 Avenida de la Ilustración. Arriba, El Paseante, diseño de la escultura de Antonio López que debería haber acompañado a los arcos de Andreu Alfaro. Abajo, detalle del plano de calificación y regulación del suelo del Plan General de Ordenación Urbana de 1985.

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE MADRID (1985/1997)

De la austeridad a la saturación, una estrategia

Antonio Díaz Sotelo
Ayuntamiento de Madrid

Urbanismo y austeridad

En 1977, el Ministerio de Obras Públicas aprobó el Programa de Planeamiento para Madrid, concebido como la transición política: del Plan al Plan, pasando por la Ley.

El plan de origen fue el del Área Metropolitana de 1963, un instrumento urbanístico estatal para 23 municipios; la Ley, la del Suelo de 1975; y el plan de destino sería el Plan General de Ordenación Urbana de 1985 (PGOU de 1985). Este programa estatal puso fin a una administración urbanística de excepción para devolver el planeamiento urbano al municipio.

Los Programas de Actuación Inmediata articularon ese programa y bajaron el planeamiento urbano al territorio y a la población reales, siguen siendo un referente para el diagnóstico urbano y fueron el germen del PGOU de 1985, que incorporó esa complejidad y proximidad.

La Gran Vía de Hortaleza es ejemplo del proyecto urbano complejo. Sustituyó la Autovía Cuzco-Barajas, prevista por el Plan Metropolitano, por un eje urbano, donde la ingeniería viaria se integra con otros componentes como la vivienda social, realojos, dotaciones públicas y comerciales, etc.

La Avenida de la Ilustración es el cierre norte del tercer anillo de la red viaria (M30), cuyos ramales este (avenida de la Paz) y oeste (avenida del Manzanares) se demoraron treinta años desde su trazado, también el Nudo Sur, que ha pasado a la historia como escenario urbano de enfrentamiento entre infraestructuras y vecinos. Su solución morfológica es alternativa a la de esas autopistas. Se desplazó a un entorno menos habitado en un ejercicio de precisión proyectual que abarcó desde el reparto presupuestario entre administraciones hasta el diseño de este redefinido objeto urbano, pasando por su componente simbólico.

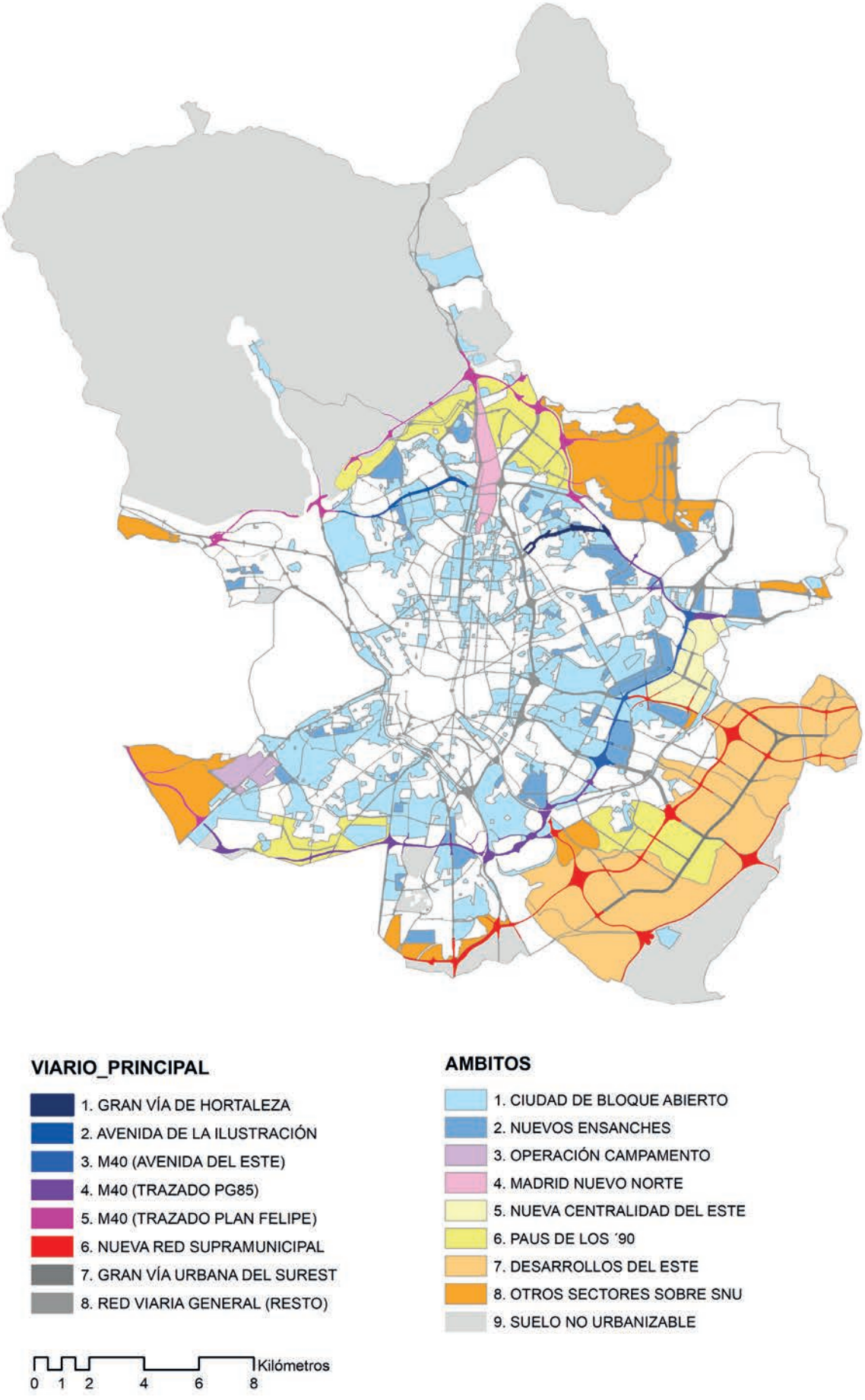
La Avenida del Este también se planteó como un objeto urbano: “acceso a Barajas, ronda exterior de relación interdistrital y apoyo de nuevos crecimientos”. Solo adoptaba un diseño de autopista al sur, donde no colinda con tejidos residenciales.

La terminología quirúrgica de los textos del PGOU de 1985 remite a la reestructuración interna de un territorio con numerosas heridas, erróneamente generalizadas como vacíos urbanos. Más allá de su componente morfológico, estas numerosas operaciones de sutura de tejidos residenciales heredados acogieron el impresionante programa de reequipamiento de los barrios.

Los “nuevos ensanches” fueron el modelo de tejido residencial. Madrid Sur, la renovación del barrio autoconstruido de Palomeras Bajas, inició, antes incluso de la aprobación del PGOU de 1985, esta estrategia de crecimientos residenciales de mediana escala, basado en la recuperación de la vivienda social y del repositorio morfológico premoderno: retículas, bulevares, glorietas, etc.

La Operación Campamento nació a la estela del PGOU de 1985 y pronto se reorientó hacia la vivienda social. La renacida política nacional de vivienda se confía hoy a aquella previsión que cuarenta años de vorágine inmobiliaria no han sido capaces de poner en marcha. Planificar y programar en cumplimiento de la ley.

La ciudad del bloque abierto, construida en las décadas del desarrollismo bajo una aparente ortodoxia racionalista, resultó desatendida, a pesar haber diagnosticado las deficiencias derivadas



4 Plan General de Ordenación Urbana en la actualidad: selección de redes viarias y ámbitos de planeamiento.

de la desconsideración de la complejidad urbana en la génesis y la evolución de estos tejidos. El muy morfológico PGOU de 1985 renunció a la ordenación pormenorizada de la mitad del tejido residencial heredado, caracterizado por la presencia significativa de espacios interbloque, con incierta situación urbanística y registral. La (no) regulación de la norma zonal 3 limitó la intervención en el espacio libre al mantenimiento y mínima urbanización de carácter remedial o destinada a acoger al coche y otras necesidades no resueltas en el espacio edificado.

Saturación territorial

En 1990, el Ministerio de Obras Públicas aprobó el "Plan para el Transporte en las Grandes Ciudades", conocido como "Plan Felipe", que recogía convenios anteriores y se integraría después en el primer Plan Director de Carreteras, con el objetivo declarado de "hacer más habitables esas ciudades".

El Ayuntamiento completó una titánica tarea de obtención de suelo, con cargo a los "nuevos ensanches" y otros desarrollos del PGOU de 1985. La recuperación de la economía española, tras el ingreso en la comunidad europea, viabilizó la rápida ejecución del plan y catalizó las críticas al modelo del PGOU de 1985 para renegar de la austeridad, el morfologismo, la complejidad, el municipalismo... y la programación. La Estrategia del Este, una primera reflexión para la revisión del PGOU de 1985, apostó por superar la estructura radioconcéntrica y utilizar un tramo de la M50 como parte de la ordenación reticular prevista en las propuestas de ordenación regional, nunca aprobadas.

En 1992, superado un breve parón económico, se inició el nuevo plan general (PGOU de 1997). Los Programas de Actuación Urbanística (PAU) fueron su cuatrienio cero. La Estrategia del Este devino en el PAU de Vallecas, el primero en plantearse y el último en desarrollarse por motivos de estrategia inmobiliaria y de coordinación con la red arterial. Los cuatro PAU del norte rentabilizaron las oportunidades de accesibilidad generadas por la sobrevenida red arterial metropolitana que cierra el cuarto anillo (M40), y materializaron el modelo de ocupación territorial del PGOU de 1997.

Los Desarrollos del Este, y otros sectores sobre suelo no urbanizable, consolidaron ese modelo de saturación del territorio municipal sobre la red viaria metropolitana radioconcéntrica. El suelo no urbanizable resultó reducido al mínimo. El marco legal del PGOU de 1997 fue complejo, pero este modelo de saturación territorial fue premonitorio de la legislación vigente.

Con todo, el modelo debió asentarse en un expediente de revisión parcial del PGOU de 1985 y modificación del PGOU de 1997, y sus debilidades se paliaron con otros documentos complementarios: el Plan Especial de Infraestructuras del Sureste, que articuló la Gran Vía Urbana del Sureste, y los convenios de reprogramación de los Desarrollos del Este. La Nueva Centralidad del Este, concebida para destinos metropolitanamente más elevados, parece finalmente destinada a la producción masiva de vivienda.

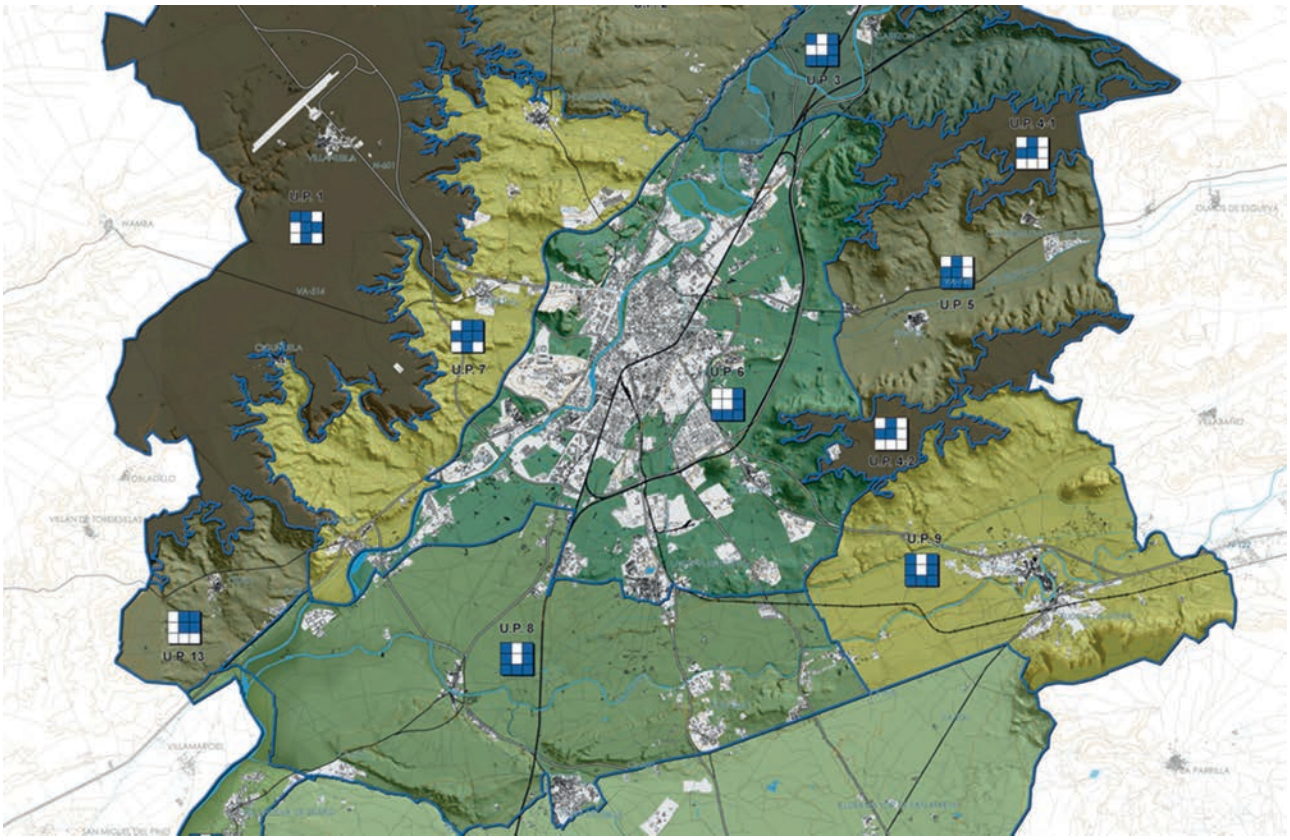
Madrid Nuevo Norte, y otros desarrollos del PGOU de 1997, experimentaron con una paradoja del nuevo planeamiento, la edificabilidad sobre suelo virtual, que parece anunciar un escenario de crecimiento allende la saturación territorial.

El PGOU de 1997 apenas avanzó en la ordenación pormenorizada de la ciudad de bloque abierto, al tiempo que articuló normativamente la paradoja de las alineaciones de los espacios interbloque que "no presuponen la inexistencia de espacios interiores que sean vía pública o espacios libres de uso público". Recientemente, se ha iniciado la regularización de estos espacios en el marco de la estrategia de regeneración, pero la codiciada redensificación de estos tejidos amenaza con sumar ambas paradojas.

Epílogo estratégico

En 2023, el Ayuntamiento modificó las normas urbanísticas del PGOU de 1997 y anunció su revisión.

En 2024, se redefinió ese propósito: el nuevo plan no será una revisión del PGOU de 1997, sino un Plan Estratégico Municipal, configurado a posteriori por una modificación de la ley territorial. Poco se sabe de la relación del PGOU de 1997 con este plan estratégico que se desarrollará directamente con planes urbanísticos: del Plan al Plan, pasando del Plan y de la Ley.



1 Estructura del modelo territorial de las DOTVaEnt: matriz de gestión paisajística. Abarcan 23 municipios: Valladolid, y Aldeamayor de San Martín, Arroyo, Boecillo, Cabezón, Castronuevo de Esgueva, Cigales, Ciguñuela, La Cistérniga, Fuensaldaña, Geria, Laguna de Duero, Mucientes, La Pedraja de Portillo, Renedo, Santovenia de Pisuerga, Simancas, Tudela de Duero, Valdestillas, Viana de Cega, Villanubla, Villanueva de Duero y Zaratán.



2 Estrategias de desarrollo de las DOTVaEnt: documento de trabajo. La imagen combina los lugares de centralidad territorial con los espacios y corredores de desarrollo prioritario, sobre el soporte del sistema de parques y corredores verdes, que dota a las directrices de una estructura articulada destinada a moderar el crecimiento y la transformación territoriales, integrando estrategias de regeneración urbana con la revalorización del paisaje.

DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE VALLADOLID Y ENTORNO (2001)

Vigencia de una experiencia de planificación sobre un espacio metropolitano en formación

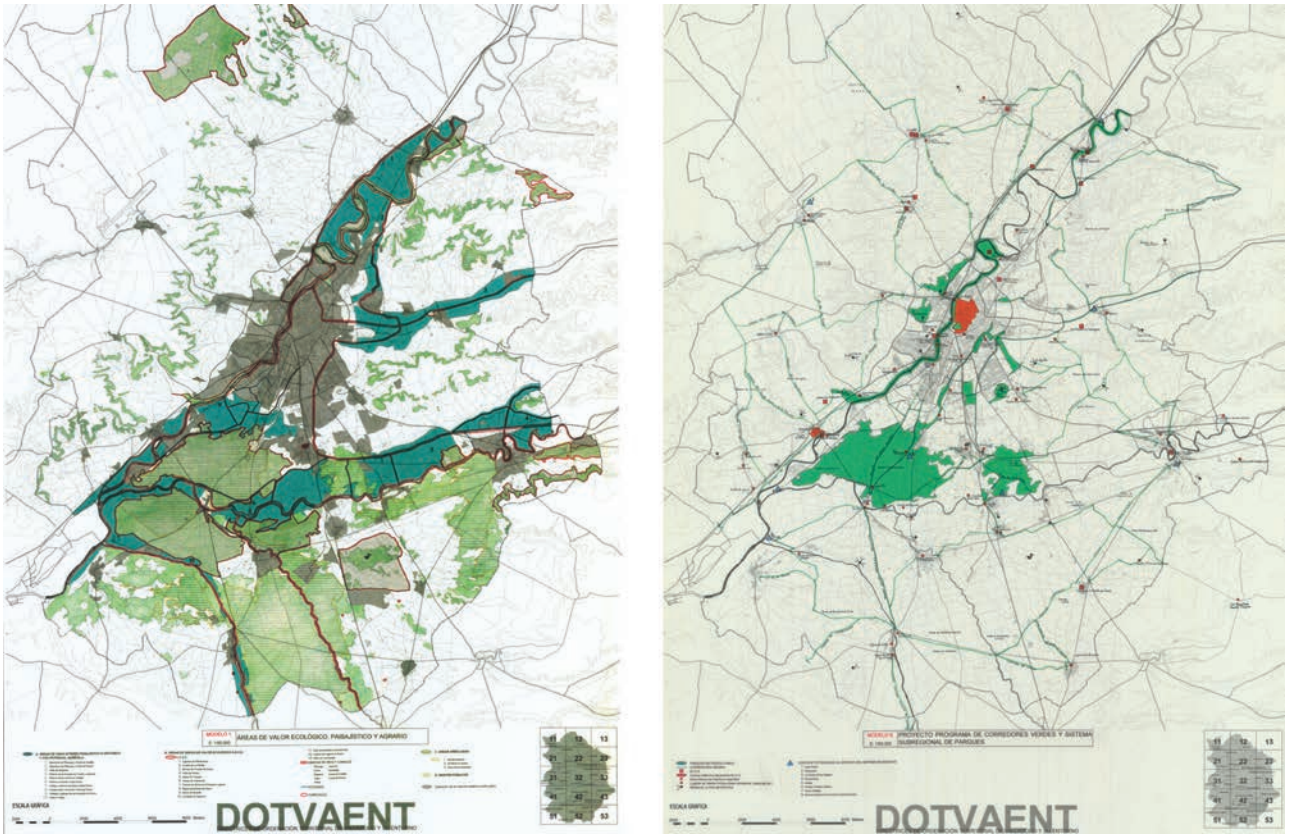
Juan Luis de las Rivas Sanz

Universidad de Valladolid

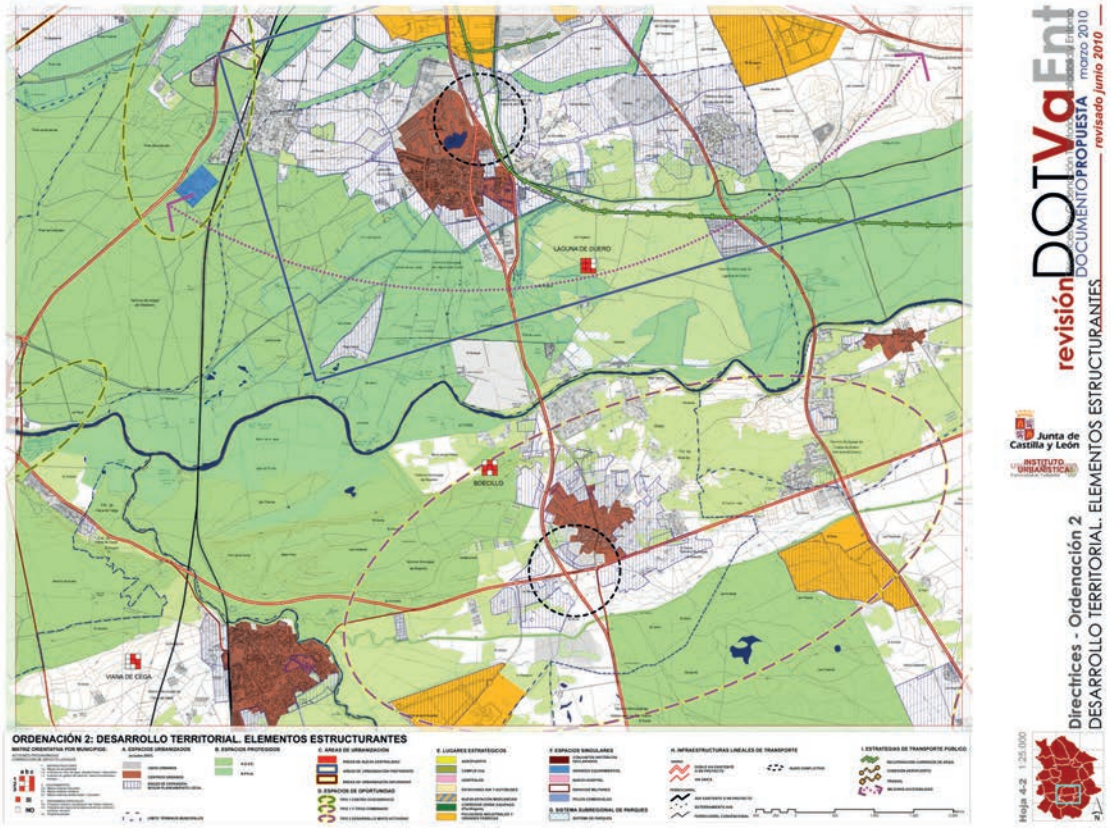
Las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (DOTVaEnt) son un instrumento pionero destinado a planificar un espacio metropolitano en formación, con centro en la ciudad de Valladolid y formado por 23 municipios, sobre un ámbito de 981 km^2, un espacio en el que con dinamismo conviven lo rural y lo urbano. En 1996, antes de aprobarse la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre), el gobierno regional encargó con carácter experimental un avance de directrices a un equipo del entonces emergente Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, liderado por Juan Luis de las Rivas. En su desarrollo, en el estudio de los medios abiótico, biótico y antrópico, participaron 32 expertos de diferentes disciplinas, con la colaboración de investigadores de la Arizona State University y del Politecnico di Milano, que ayudaron en la definición de la metodología y del enfoque de este nuevo instrumento de ordenación (ver *Avance. DOTVAENT Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno*, Junta de Castilla y León, 1998). Las Directrices no solo facilitaron el desarrollo de la Ley referida, sino que fueron su primer resultado, gracias a su aprobación en 2001 (Decreto 206/2001, de 2 de agosto, de la Consejería de Fomento). En noviembre de 2002, las DOTVaEnt recibieron el Gran Premio Europeo de Planificación Regional y Urbana en su 4ª edición, concedido por el Consejo Europeo de Urbanistas, que reconoció el interés y el valor del trabajo realizado.

El sistema de ordenación por directrices, pensadas para ámbitos sub-regionales y metropolitanos, plantea con convicción la convergencia de los planes de escala local y sectorial en su referencia a un marco coherente y común que facilite su integración. Las directrices dotan de una orientación espacial a las acciones tanto locales como sectoriales sobre el territorio: transporte, infraestructuras, urbanismo, medioambiente, etc. Se trataba de algo nuevo en la medida que en España no existía, ni existe, un diálogo articulado entre administraciones ni entre los diferentes departamentos que las configuran. Los instrumentos de planificación territorial acercan los objetivos a largo plazo y facilitan coordinar estrategias, disminuyendo el desgaste generado por las tensiones entre autoridades y objetivos que deberían compartir intereses comunes. Por ello, el objetivo principal de las DOTVaEnt ha sido introducir equilibrio y eficiencia en un sistema urbano cada vez más complejo. Sin interferir con otros instrumentos de planificación y sin cuestionar la autonomía municipal, en un contexto global de transformación y en un contexto local evolutivo, se orientan a proponer un modelo equitativo, dinamizador y sostenible, en un compromiso por no someter el futuro del territorio a intervenciones con consecuencias irreparables. Trabajando con tecnología SIG, entonces poco habitual, las DOTVaEnt facilitan su aplicación.

La Ley de Ordenación del Territorio distingue entre determinaciones de aplicación plena, básica y orientativa, en función de su relación con la sustancia del modelo definido. Las DOTVaEnt cumplían este criterio dotando a lo que pertenece a la estructura del modelo territorial de un grado de vinculación más intenso (la protección de los valores medioambientales y culturales) que a lo asociado al desarrollo del modelo en cada caso (sus componentes estructurantes). A la vez se establecían criterios indicativos, orientados, en gran medida, a incidir en la mejora de la calidad del proceso urbanizador en aspectos concretos.



3 El modelo territorial propuesto por las DOTVaEnt partía de un sistema de protección y puesta en valor del patrimonio natural, paisajístico y cultural en su ámbito, de carácter vinculante para el planeamiento local. Se establecen para ello las Áreas de Singular Valor Ecológico (ASVE) y las Áreas de interés Paisajístico, Histórico y Agrícola (APHA) (mapa de la izquierda) y un sistema articulado de parques y de corredores verdes (mapa de la derecha).

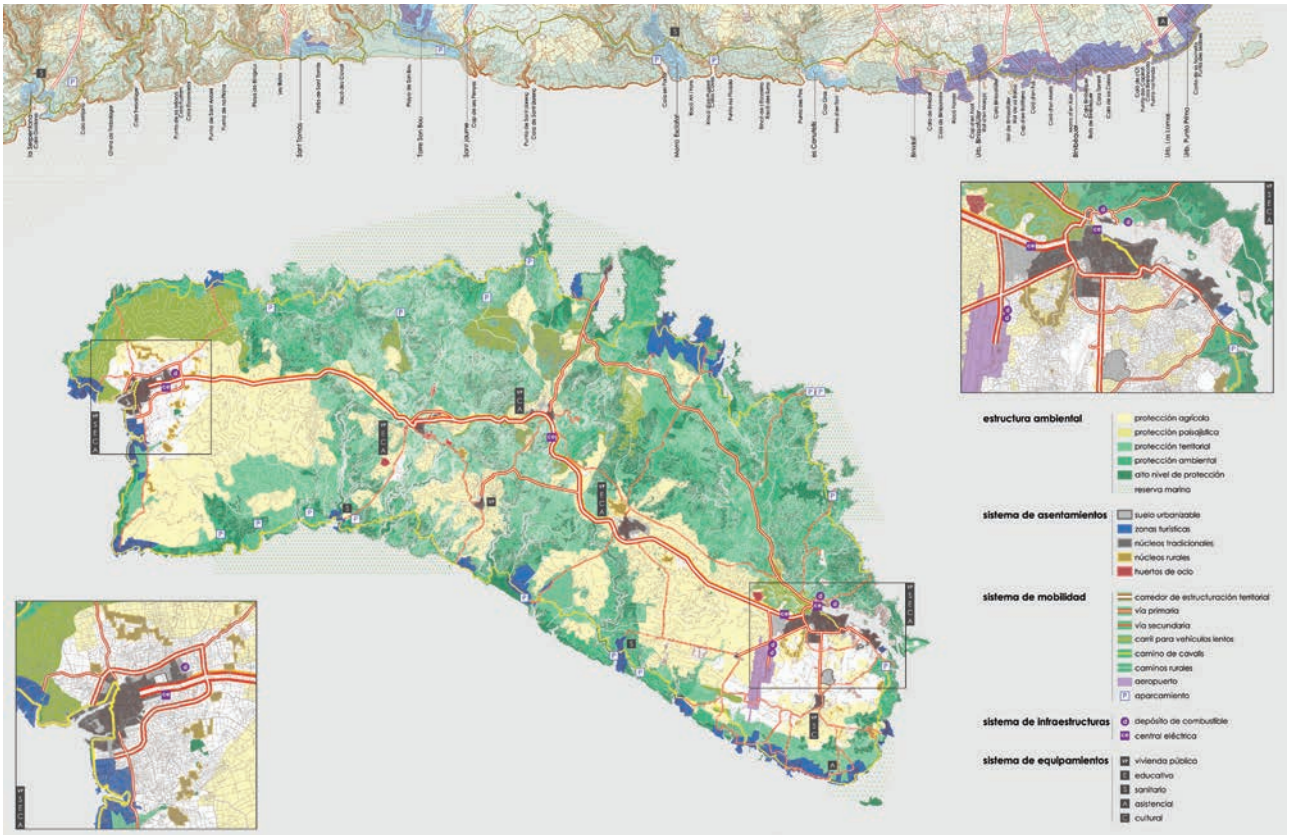


4 Sobre el soporte del modelo de protección, las DOTVaEnt establecen un segundo sistema de directrices, de carácter orientativo para el planeamiento local, con el fin de orientar el desarrollo del territorio a medio plazo, estableciendo tanto las áreas de posible crecimiento como los elementos estructurantes del territorio con condición reguladora de los procesos de transformación. Se muestra como ejemplo la Hoja 4-2 (E 1:25.000).

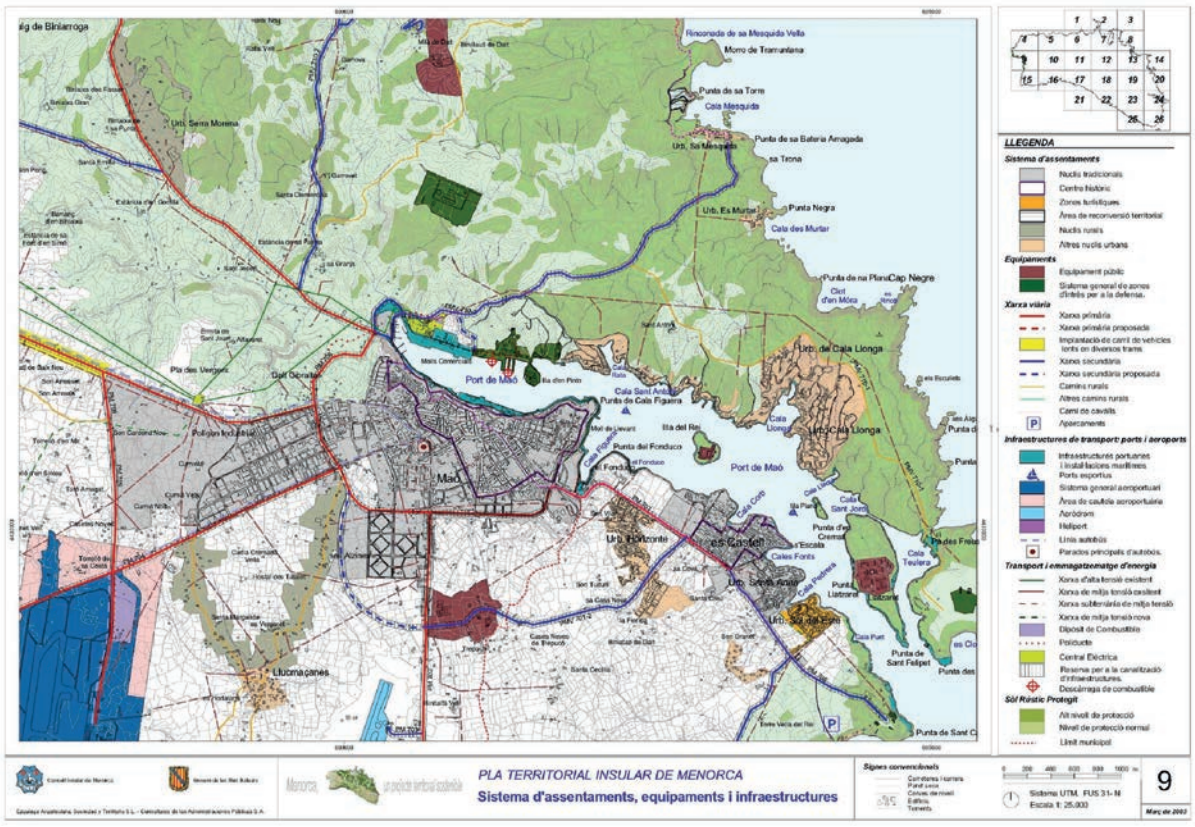
La ciudad central y los municipios de su entorno comparten ventajas de posición e infraestructuras, a la vez que compiten a partir de ellas. La falta de eficiencia del sistema urbano o los desajustes derivados de una competencia interna descoordinada son un lastre para la sostenibilidad del desarrollo de una realidad territorial cargada de interacciones. Para avanzar no solo caben grandes infraestructuras e inversiones, sino acciones inteligentes y coordinadas afines a oportunidades locales, pero orientadas para minimizar tanto costes como externalidades. El área metropolitana en formación ha estado sometida a intensos procesos de sub-urbanización con necesidades permanentes de mejora en el desarrollo y gestión de equipamientos. El fenómeno se acelera: en 1981, la ciudad central cuenta con 330.242 habitantes, el 92% del conjunto, mientras su entorno apenas reúne un 8%, unos 29.008 habitantes; pero en 2006, la ciudad central se reduce a 319.943 (el 81,4%) y el entorno ha crecido hasta los 77.928 habitantes (el 19,6%). El desbordamiento hoy sigue, fruto simultaneo de cierto crecimiento poblacional y de un movimiento centrífugo hacia la periferia. En 2024, la ciudad central recupera los 300.000 habitantes que había perdido, mientras Arroyo de la Encomienda supera los 22.000 habitantes, alcanzando a la otra ciudad del entorno, Laguna de Duero, en un área urbana que crece ligeramente, superando los 400.000 habitantes.

El modelo territorial planteado partía del tamaño, centralidad y conjunto de roles de la ciudad central, pero insiste en la capacidad de los corredores mejor dimensionados en un sistema policéntrico caracterizado por su inserción regional, en sentido biogeográfico. Se reconocía la convivencia de un sistema urbano continuo (la aglomeración urbana) y de un sistema urbano discontinuo (núcleos periféricos), con algunos polos excéntricos cargados de potencial: aeropuerto, parque tecnológico, etc. El soporte paisajístico de dichos sistemas lo estructura una secuencia de paisajes con identidad y valores singulares (pinares, riberas, espacios agrarios con infraestructuras históricas...). Por otro lado, se plantea introducir progresivamente en el territorio el reequilibrio en los servicios, considerando los municipios contiguos a la ciudad como centros intermediarios, catalizadores del dinamismo urbano y con vocación de servir al conjunto del territorio. En el ajuste planteado en 2006 para las DOTVaEnt se acentúo la visión sistémica del territorio, incorporando a la lectura articulada de las infraestructuras una hipótesis espacial de los posibles riesgos naturales y artificiales.

Este objetivo amplió, como valor añadido, la vigilancia sistemática de las agresiones ambientales, moderando la dispersión de dichas agresiones. Las áreas sometidas a tensiones por concentración de crecimientos dispersos o por acumulación de impactos derivada de la contigüidad de desarrollos deben ser sometidas a control, tanto ambiental como de cumplimiento normativo. Ello conduce a la defensa de la compacidad de los núcleos tradicionales, cabeceras municipales y únicos lugares con capacidad para el equilibrio territorial, gracias a sus condiciones de accesibilidad, equipamiento y servicios. La estructura que soporta el modelo territorial se fundamenta en criterios de calidad, referidos a los espacios de dos maneras: por municipios y por unidades paisajísticas homogéneas (ámbitos de referencia para el desarrollo del modelo territorial), sobre los que se desplegarán las acciones prioritarias para el desarrollo del modelo, que deberán ser consensuadas. La eficiencia funcional y la idoneidad paisajística son condiciones de las oportunidades de mejora, de las infraestructuras y servicios, pero también de la calidad de los espacios incorporando los valores del paisaje. Las DOTVaEnt interpretaban en términos de oportunidad todo aquello que, en el territorio, signifique valor: desvelar las posibilidades de espacios obsoletos o infrautilizados; detectar situaciones más frágiles que manifiesten carencias objetivas del sistema o de sus partes; buscar equilibrio funcional del conjunto a la vez que especialización competitiva en sus partes; establecer criterios de prioridad en relación con el futuro, distinguiendo en un contexto de recursos económicos limitados; descubrir la calidad de vida como objetivo estratégico, condición del atractivo territorial, etc.



1 Modelo Territorial Insular. El Plan fue concebido desde una perspectiva estratégica, es decir, selectiva y orientada a resolver los problemas y oportunidades en el territorio, con objetivos, acciones y normas capaces de promover un nuevo "equilibrio ambiental", vertebrado sobre la protección activa de los recursos naturales y el paisaje, la preservación de la identidad de los núcleos tradicionales y la transformación del modelo turístico.



2 Sistema de Asentamientos, equipamientos e infraestructuras; zona de Mahón (hoja 24). El Plan promueve un desarrollo urbanístico orientado a priorizar la calidad de vida y una gestión prudente del territorio basada en la evaluación de la capacidad de carga de sus piezas. Los sistemas infraestructurales se orientan al fortalecimiento de este modelo, como elementos estructurantes de la cohesión territorial interna.

PLAN TERRITORIAL INSULAR DE MENORCA (2003)

Un proyecto territorial sostenible

José María Ezquiaga Domínguez
Universidad Politécnica de Madrid

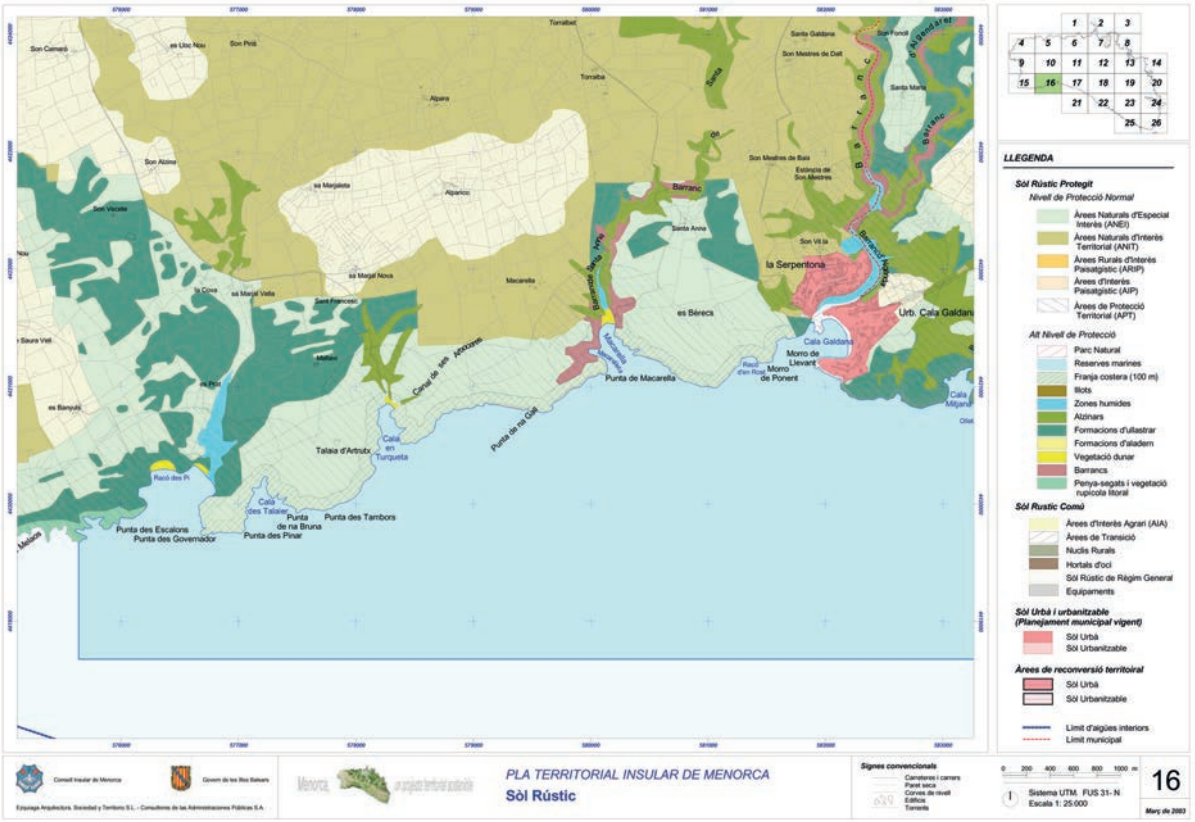
El Plan Territorial Insular (PTI) de Menorca, redactado por José María Ezquiaga (director), Gemma Peribáñez Ayala, Rafael Mata Olmo, Luciano Parejo Alfonso, Oscar Perelli y Julio Vinuesa Angulo, constituye la culminación de una extensa secuencia de iniciativas y reflexiones sobre la identidad de Menorca como territorio en transformación marcado por la singularidad de su condición de Reserva de la Biosfera que reclamaban la necesidad de un proyecto capaz de integrar creativamente el sumatorio fragmentario de planes locales y acciones sectoriales. En este contexto, el PTI nació desde una perspectiva "estratégica", es decir, selectiva y orientada a la resolución de los problemas y oportunidades más relevantes en el territorio menorquín; estableciendo objetivos, acciones y normas capaces de inducir los procesos de transformación territorial deseados.

El PTI tuvo como punto de partida la identificación de tres grandes áreas-problema de la isla: el incremento del "consumo" del territorio, debido a la expansión de los procesos de urbanización turística en la costa y asociado al mismo la amenaza sobre la pervivencia de los suelos de valor natural, rural y paisajístico; el impacto territorial del abandono y transformación de las explotaciones agrarias tradicionales y la transformación del modelo turístico de "sol y playa" hacía una gestión más compleja del disfrute del ocio.

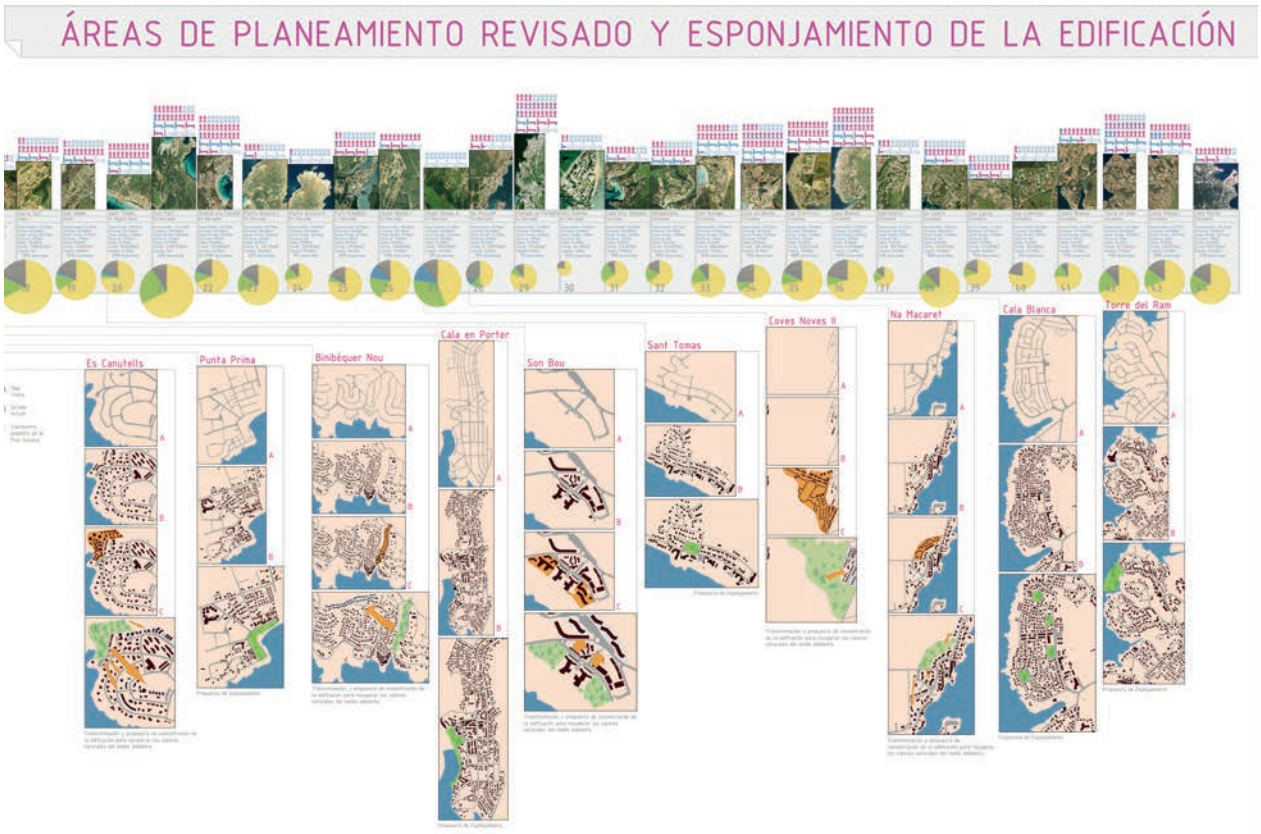
El principal activo ambiental de la isla de Menorca deriva de la notable diversidad de ambientes presentes en su geografía, encontrándose representados gran parte de los ecosistemas mediterráneos. La heterogeneidad ambiental responde a la presencia histórica de un sistema tradicional de explotación de los recursos, que ha generado en la mayor parte de la isla un paisaje agroforestal en mosaico, con altos niveles de conectividad, lo que permite una amplia gama de formas de explotación de los hábitats por las especies de fauna. El activo ecológico que supone el alto nivel de conexión entre los diferentes ambientes y hábitats, unido al pequeño tamaño relativo de la isla, hacen, no obstante, de Menorca un territorio muy sensible frente a cualquier alteración ambiental

Como alternativa viable ante estas cuestiones el PTI formula un modelo territorial basado en la consecución de un nuevo "equilibrio ambiental" vertebrado sobre la protección activa de los recursos naturales y el paisaje. En tal sentido, apuesta por un incremento sustancial de los espacios protegidos valorando no solo su interés natural, sino también el patrimonio paisajístico insular y los agrosistemas de alto valor ecológico y estético.

El PTI opta por promover una agricultura rentable, sostenible y diversificada como garantía de la preservación de los recursos y del paisaje rural. La explotación agropecuaria tradicional en Menorca ha contribuido a modelar el variado mosaico de paisajes y hábitats que integran la isla, a favorecer su conexión y a gestionar un medio no sobrado en recursos para la agricultura. Todo ello tiene su reflejo en un paisaje rural muy valorado, armonioso en su organización y composición, tradicionalmente coherente con las potencialidades del medio y expresivo de la construcción humana del territorio. Por todo ello, la actividad agrosilvopastoril tiene en un instrumento de planificación física como el PTI una consideración sectorial, pero también y fundamentalmente un tratamiento ambiental y territorial.



3 Suelo Rústico, Cala Galdana. El Plan formuló un nuevo "equilibrio ambiental", vertebrado sobre la protección activa de los recursos naturales y el paisaje, la preservación de la identidad de los núcleos tradicionales y la transformación del modelo turístico. Para ello, apostó por un incremento sustancial de los espacios protegidos, valorando su interés natural, así como el patrimonio paisajístico insular y los agrosistemas de alto valor ecológico e histórico.



4 Turismo. Áreas de Reordenación y de Esponjamiento (fragmento). El Plan diseñó una estrategia original para la transformación del sector turístico: limitando la extensión de la urbanización en entornos ambientalmente sensibles para inducir, alternativamente, procesos de cualificación y diversificación de la oferta. Para ello, se proyectaron individualizadamente acciones de esponjamiento y reordenación de las áreas turísticas.

El PTI promueve, asimismo, un desarrollo urbanístico orientado a priorizar la calidad de vida y una gestión prudente del territorio basada en la evaluación de la "capacidad de carga" de sus piezas. Es decir, un desarrollo urbano apoyado en el crecimiento polinuclear y en la preservación de la identidad de los núcleos tradicionales de población que han configurado históricamente el sistema de asentamientos de Menorca. Los sistemas infraestructurales se orientan al fortalecimiento de este modelo, como elementos estructurantes de la cohesión territorial interna. En este marco, el PTI diseña estrategias que promuevan de manera positiva el acceso de la población residente a una vivienda asequible, equipamientos y servicios de calidad.

El PTI consideró que para evitar desequilibrios generadores de conflictividad socio-urbanística, se han de contrarrestar desde las políticas públicas de vivienda los efectos de la elevación de los precios en el mercado de suelo y de vivienda y de ciertos sesgos tipológicos vinculados a la actividad turística. Se trataba de evitar la exclusión de los nuevos espacios y de atender la demanda endógena, constituidas por la emancipación de los jóvenes, las familias de menores rentas y, sobre todo, de la nueva demanda exógena derivada del incremento de los flujos inmigratorios.

El modelo turístico diseñado en el PTI perseguía combinar la mejora del alojamiento turístico y el equilibrio de su tipología, primando la localización de hoteles con mayores efectos multiplicadores sobre el tejido económico y menor impacto sobre el paisaje y la estacionalidad: 1) limitación y transformación de la actividad turística con reducción del número de plazas turísticas; 2) apuesta por la calidad de la oferta turística y del entorno natural; 3) desestacionalización y diversificación del modelo turístico exclusivo de sol y playa; 4) diseño de estrategias específicas para afrontar los problemas de cada una de las áreas turísticas basadas en el esponjamiento y reordenación 5) incremento sustancial de los servicios y oferta complementaria.

También diseñó estrategias para la favorecer transformación del sector turístico, limitando la extensión de la urbanización en contornos ambientalmente sensibles para inducir, alternativamente, procesos de cualificación y diversificación de la oferta, adaptados a las necesidades específicas de las diversas piezas territoriales, mediante la figura de las "Áreas de Esponjamiento" y "Reordenación".

La redacción del PTI se desarrolló en un contexto social e institucional singular, caracterizado por el alto grado de madurez de la sociedad civil menorquina y un elevado nivel de información e implicación en los complejos problemas territoriales. Asimismo, ha sido esencial la conciencia y respaldo de los Ayuntamientos hacía la necesidad de un proyecto supramunicipal integrador, capaz de superar la construcción del territorio insular como un mosaico fragmentado de planes municipales e inversiones sectoriales. Para ello el PTI fue concebido desde y para la gestión, persiguiendo una correspondencia operativa entre los instrumentos de ordenación y los órganos institucionales y técnicos que han de utilizarlos, al objeto de evitar la fractura entre la fase de concepción del modelo y elaboración del plan y su ulterior ejecución.

Referencias bibliográficas

Peribáñez, G. (2023). "Menorca, 20 años después: la revisión del Plan insular de Menorca, una oportunidad de avanzar en el desarrollo sostenible", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 911-918.

Ezquiaga, J.M. (2004). "Menorca, un proyecto territorial sostenible: Plan Territorial Insular", *Cartas urbanas. Revista Internacional de Urbanismo*, nº10, pp. 36-73.

Ezquiaga, J.M. (2007). "Plan Territorial Insular de Menorca", *Quaderns d´arquitectura i urbanisme*, nº 255, pp. 72-77.

Ezquiaga, J.M. (2007). "El Plan Territorial Insular de Menorca, Premio Nacional de Urbanismo 2006", *Urban*, nº 12, pp. 162-168.

Ezquiaga, J.M. (2009). "La ordenación urbanística de ámbito territorial. El Plan Territorial Insular de Menorca, un proyecto sostenible", en Varios Autores, *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes*, Ministerio de Vivienda, pp.17-67.

A finales de los años 70 y principios de los 80 tuvo lugar un intenso debate disciplinar que criticaba el planeamiento tradicional (constreñido por el exceso de rigidez, la zonificación y la falta de atención hacia el diseño de la configuración urbana y arquitectónica) frente al que reivindicaba el papel del proyecto y la arquitectura. En palabras de Joan Busquets, el proyecto urbano surgió como "superación de esta estéril disociación", configurándose como un instrumento urbano operativo de escala intermedia para la transformación de la ciudad por partes que ha tenido un largo recorrido en urbanismo español de las últimas décadas.

Entre estos proyectos urbanos de escala intermedia resultan muy significativos los dedicados al desarrollo de las nuevas piezas residenciales de extensión de la ciudad mediante planes parciales. Frente al urbanismo anterior a 1975, basado en los principios del movimiento moderno, el "tapis vert" y el bloque abierto, el "urbanismo urbano" de los años 80 reivindicó la manzana cerrada y la calle corredor, dando lugar a los característicos "ensanches populares". Se han elegido dos proyectos urbanos residenciales: Valdespartera (Zaragoza), como representativo de los grandes desarrollos (243 ha con 9.687 viviendas) del boom inmobiliario 1997-2007, y la Ecociudad de Sarriguren (Navarra), como uno de los pocos ejemplos españoles de intento de desarrollo urbanístico de un barrio basado en los principios de la sostenibilidad.

Como caso representativo de un proyecto de regeneración urbana se presenta el Plan Especial de Reordenación del barrio de La Mina, en Sant Adrià del Besós (Barcelona), ejemplo de intervención en un polígono de las periferias de bloque levantado durante el desarrollismo, con una compleja problemática social. La ciudad de Santiago de Compostela sirve para ilustrar otra forma de intervención: un interesante proyecto urbano de rehabilitación del casco histórico desarrollado de forma silenciosa pero eficaz a lo largo de décadas. Finalmente, se incluye el Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz como proyecto de restauración ambiental de algunas zonas naturales en el borde la ciudad interconectándolas mediante corredores ecológicos.

08

PROYECTOS URBANOS

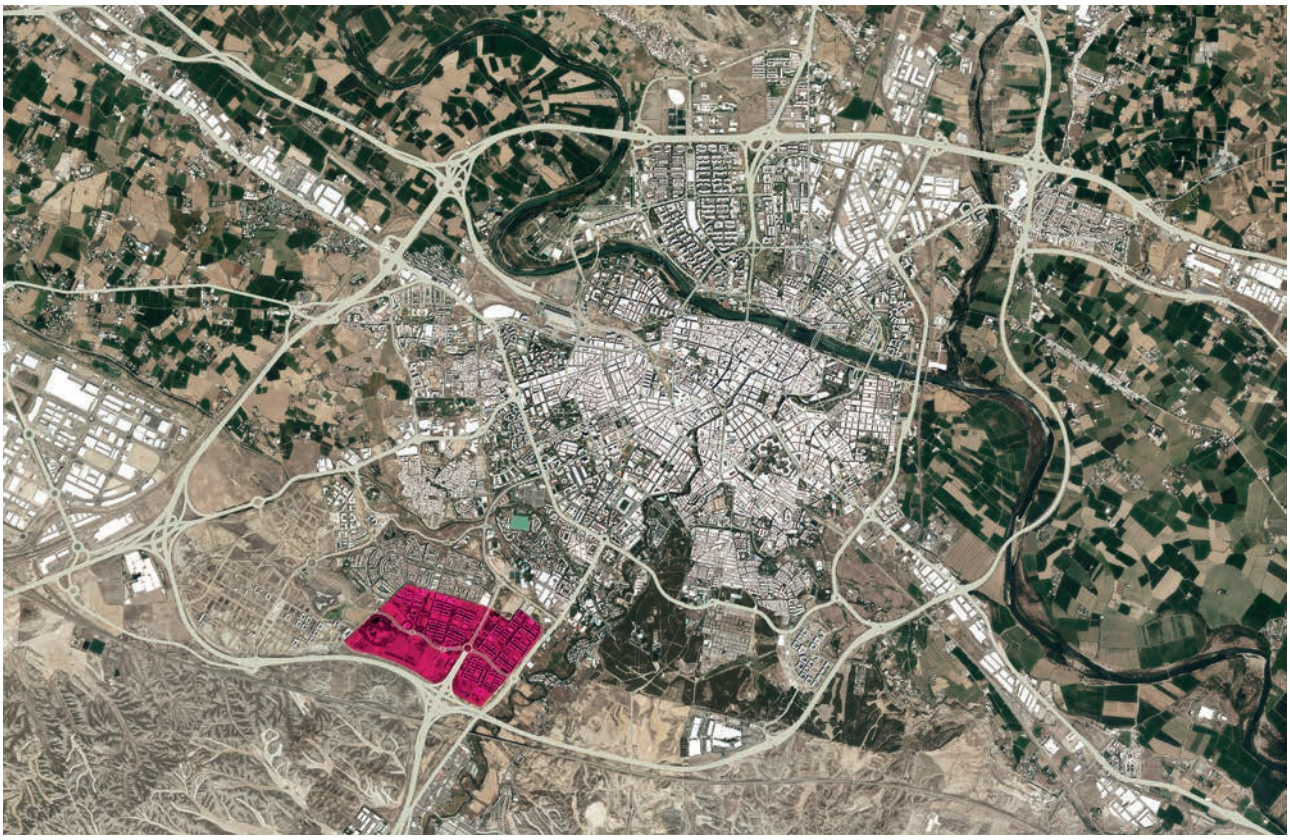
Valdespartera (Zaragoza)

Ecociudad de Sarriguren (Navarra)

Regeneración urbana en el barrio de La Mina

Rehabilitación del casco histórico en Santiago de Compostela

Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz



1 Situación urbana. La figura muestra la delimitación del sector por autovías y cinturones viarios. El barrio goza de excelente accesibilidad, sobre todo para el vehículo privado. En contra, su desarrollo no se produce en continuidad con la ciudad existente, resultando un desarrollo más autónomo. La posterior implementación de la línea 1 del tranvía mejora la conexión en transporte público con el resto de la ciudad.



2 Estructura urbana y ordenación. El sector se divide en cuatro cuadrantes separados por un amplio sistema viario y se articula en torno a un eje primario este-oeste, concebido como una vía parque de enlace entre la plataforma logística del Aeropuerto y el río Huerva. El conjunto residencial se basa en agrupaciones de cuatro manzanas de 113 por 60 metros, con calles interiores peatonales y bloques lineales de seis alturas, con crujías de 12,5 metros.

VALDESPARTERA (ZARAGOZA)

Un nuevo barrio de supermanzanas de bloques

Javier Monclús Fraga & Sergio García-Pérez
Universidad de Zaragoza

Entre 1975 y 2025, el urbanismo español ha sido testigo de una transformación sin precedentes, marcada por la proliferación de "proyectos urbanos de extensión residencial". Estos desarrollos, condicionados por los ciclos inmobiliarios del país, han dado forma a vastas áreas urbanas. En medio de esta efervescencia constructiva, algunas actuaciones públicas lograron desarrollarse con notable celeridad, coincidiendo con el periodo álgido del sector inmobiliario en España (1997-2007). Un ejemplo paradigmático de esta tendencia es el nuevo barrio de Valdespartera en Zaragoza, caso que ilustra el concepto de la "ciudad de supermanzanas de bloques" y sus implicaciones.

El nacimiento de Valdespartera

El origen se remonta a 2001, cuando un convenio entre el Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Zaragoza desarrolló un área de suelo urbanizable no delimitado, según el Plan General de Ordenación Urbana, transformando antiguos acuartelamientos en una nueva pieza residencial. Con gran celeridad, el plan parcial, redactado por el propio consistorio, se aprobó en 2002 y se ejecutó en solo siete años sobre un área de 243 hectáreas con 9.687 viviendas. Apenas 300 son de régimen libre, convirtiendo a Valdespartera en uno de los mayores conjuntos de vivienda protegida de España, un testimonio de una política de vivienda inclusiva y de gran escala. La densidad resultante, de 40 viviendas/hectárea, reservó un 25% de suelo a sistemas generales, donde se aprecia el sobredimensionamiento del viario y de los espacios libres.

La ubicación, estratégica, es un factor clave en su configuración. Delimitado por autovías, cinturones urbanos (Z-30 y Z-40) y la ronda sur del AVE, el barrio goza de excelente accesibilidad, especialmente para el vehículo privado. En contra, su desarrollo no se produce en continuidad de la ciudad existente, resultando un desarrollo más autónomo, condicionado por esa proliferación de infraestructuras, especialmente viarias. La posterior implementación de la Línea 1 del tranvía ha sido fundamental para mitigar dicha dependencia, integrando el barrio en la estructura urbana de Zaragoza.

Estructura urbana y ordenación

El sector se divide en cuatro cuadrantes separados por un amplio sistema viario y se articula en torno a un eje primario este-oeste, concebido como una vía parque de enlace entre la plataforma logística del aeropuerto y el río Huerva. El conjunto residencial se basa en una variante de supermanzana: agrupaciones de cuatro manzanas de 113 por 60 metros, con calles interiores peatonales y bloques lineales de seis alturas, con crujías de 12,5 metros. El diseño garantiza la orientación sur de todas las viviendas, optimizando el aprovechamiento bioclimático. Las dos manzanas situadas al oeste incorporan bloques de mayor altura (ocho alturas) a modo de pantalla de protección contra el viento. El interior de estas manzanas es de uso privativo y acumula gran parte de la vida social del barrio, a costa de reducirla sobre el espacio de dominio público. Entre las supermanzanas residenciales se alternan amplias bandas de reservas de equipamientos. Como es común en este tipo de desarrollos masivos, Valdespartera sigue experimentando desfases entre la construcción de viviendas y la materialización de los equipamientos necesarios.



3 Supermanzanas con edificación abierta. La densidad resultante, de 40 viviendas/hectáreas, reservó un 25% de suelo a sistemas generales y amplias bandas de equipamientos (a veces todavía no construidos). Se aprecia el sobredimensionamiento del viario y de los espacios libres, lo que supone una oportunidad para ampliar la complejidad en el tiempo del conjunto.



4 Orientación, diseño bioclimático y vida social. Valdespartera subordinó su diseño al criterio casi exclusivo de la orientación norte-sur de todos los bloques (salvo los de cierre al oeste), para optimizar el aprovechamiento bioclimático. El interior de estas manzanas es de uso privativo y acumula gran parte de la relativa vida social del barrio, a costa de reducirla sobre el espacio de dominio público.

Innovación y referentes, relecturas de la tradición urbanística en clave sostenible

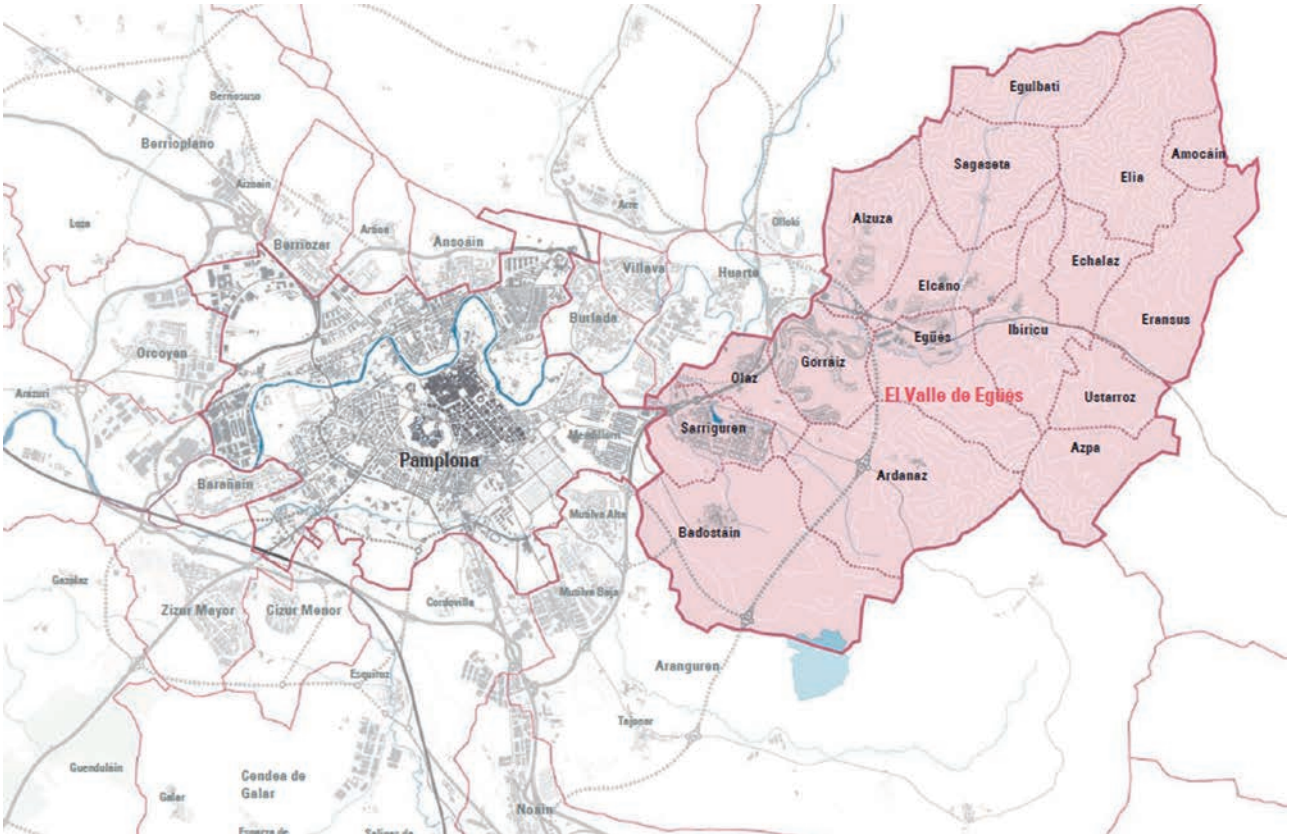
El nombre oficial de "eco-ciudad" respondía a la ambición de situar a Valdespartera como un modelo de sostenibilidad: ordenación bioclimática y redes de servicios innovadoras, como recogida neumática de residuos y control energético centralizado. La memoria del plan de Valdespartera realiza referencia explícita a la "tradición de los grandes conjuntos de vivienda popular realizados en Centroeuropa, entre los años 30 y 50 del siglo XX". Se planteaba el objetivo de "retomar el replanteamiento de la calle residencial en la teoría urbanística del primer tercio del siglo XX". Los referentes citados en la memoria del plan parcial son incluso de mayor calado, desde las propuestas de Ildefonso Cerdà para el ensanche de Barcelona hasta la ciudad industrial de Tony Garnier, pasando por las Siedlungen de Ernst May en Frankfurt o Bruno Taut en Berlín, e incluso las propuestas de Ludwig Hilberseimer para Chicago. Estos modelos se invocaban por su atención al asoleo, la relación altura/anchura de la edificación y la distribución tráfico-peatón en la sección viaria.

Sin embargo, frente a la diversidad y sofisticación de estos referentes, Valdespartera subordinó su diseño al criterio casi exclusivo de la orientación. Esto contrasta con una menor atención a otros recursos del proyecto urbano presentes en los referentes utilizados, como el tratamiento de los espacios intermedios, el ritmo, la riqueza compositiva o la diversidad tipológica y social.

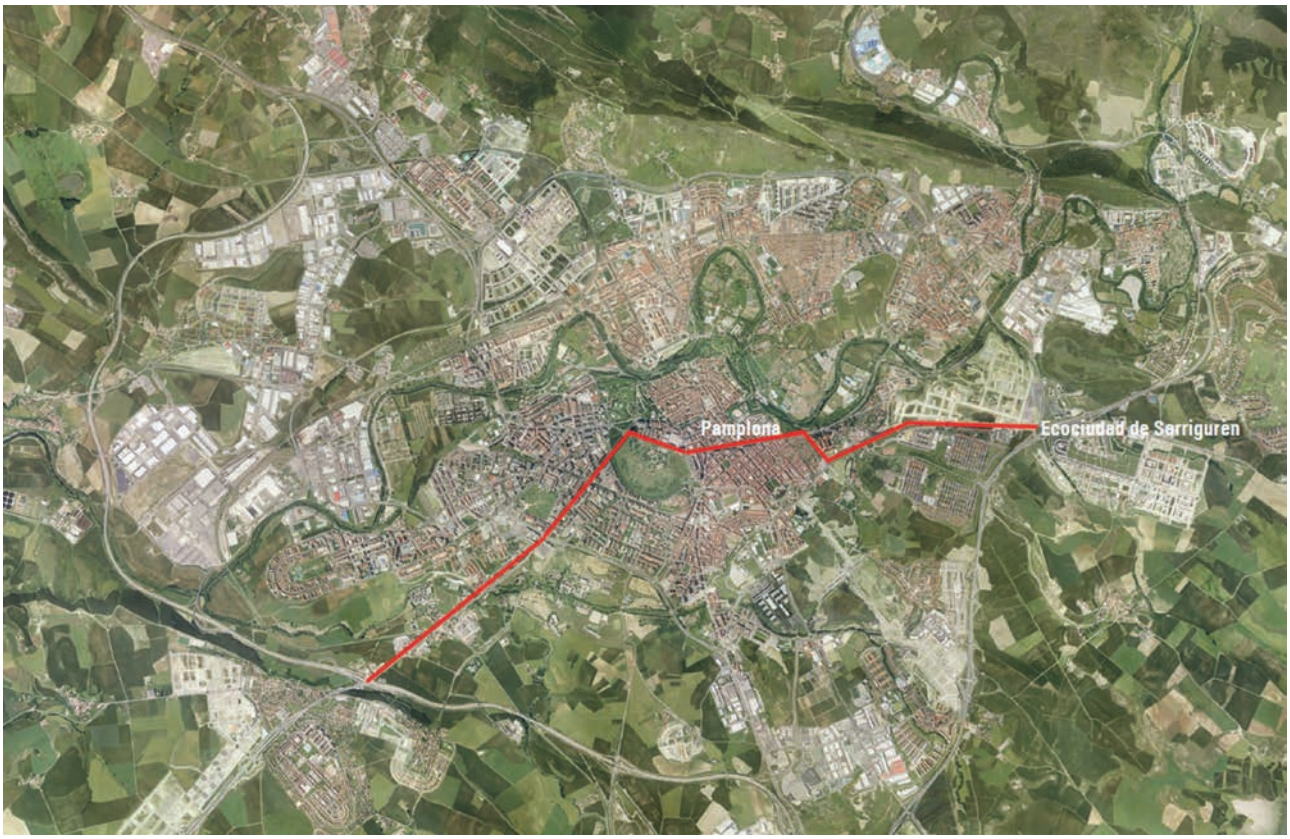
Reflexión crítica

Al compararse con otras realizaciones urbanas contemporáneas, se observa que, mientras algunos proyectos en ciudades europeas reinterpretan de forma creativa la tradición urbanística, Valdespartera se inscribe en una tendencia de desarrollos más simplificados y estandarizados. Pensemos en ejemplos europeos donde se ha experimentado bastante más con piezas urbanas que combinan sistemas de manzanas, bloques y calles, como en el Ritchi quarter en Zúrich. O en casos de regeneración con diversidad tipológica, como el Greenwich Millennium Village en Londres, que muestra cómo la integración paisajística y la vida comunitaria pueden coexistir con la alta densidad. Otros modelos como Kop van Zuid en Róterdam, que enfatizan una doble escala (barrio y ciudad), o el Borneo Master Plan en Ámsterdam, que busca un equilibrio entre vivienda, espacios colectivos e infraestructuras. Incluso en ejemplos que priorizan los espacios públicos como facilitadores de cohesión social, como el GWL Terrain en Ámsterdam, o la planificación de nuevos barrios lineales vertebrados por el transporte público como Ørestad en Copenhague. También Arabiaranta en Helsinki, con su diversidad habitacional e integración paisajística, o Sørenga en Oslo, un "nuevo ensanche" que prioriza la proximidad y la integración urbana, muestran caminos alternativos. La innovadora experimentación con los conceptos de "Îlot Ouvert" (manzana abierta) en el sector de Masséna en París, o el sofisticado proyecto de Lyon Confluence, con gran diversidad tipológica y calidad de los espacios públicos, son ejemplos de otras alternativas más creativas. No podemos olvidar Vauban en Friburgo, una ciudad que, como señala Peter Hall, "lo ha hecho todo bien", integrando sostenibilidad y calidad ambiental y urbana.

En el contexto español, con expansiones residenciales rápidas y numerosas, la valoración en términos de calidad urbana de estos nuevos barrios es ambivalente. Por un lado, indudablemente, existen excepciones con ejemplos brillantes de notable capacidad para construir ciudad. Sin embargo, por otro lado, abundan los planes y proyectos caracterizados por una rigidez tanto en la normativa como en el diseño urbano, condicionando los proyectos arquitectónicos. Esto genera una sensación de monotonía, pasando de la "ciudad de bloques" del desarrollismo a la "ciudad de supermanzanas de bloques", que en realidad son variantes de los denominados "nuevos ensanches". Las críticas al monolitismo, monotonía y falta de diversidad tipológica y social plantean líneas de trabajo futuro sobre estos barrios desde la perspectiva de la calidad urbana. Por suerte se trata de barrios ordenados, con gran disponibilidad de suelo y margen para ampliar su complejidad urbana en el tiempo. La aspiración debería ser combinar altos estándares ambientales con la vitalidad y diversidad que se reclamaban en los manifiestos críticos con los conjuntos residenciales de los años 60 y 70, aprendiendo de los logros y los límites de las experiencias recientes, tanto en Valdespartera como en muchos otros conjuntos residenciales construidos en España en las últimas décadas.



1 Límites municipales de Pamplona y del Valle de Egües que está constituido por varios núcleos de población y se observan tres ámbitos geográficos diferenciados: Los valles del norte, de orografía pirenaica; el valle central, atravesado de este a oeste por el río Urbi; y los llanos de Badostáin y Ardanaz, al sur del municipio, y donde se ubica la Ecociudad de Sarriguren.



2 Eje que atraviesa el Corredor de la Innovación a lo largo de Pamplona hasta llegar a Sarriguren, donde se ubica el Parque de la Innovación y forma parte de la Ecociudad de Sarriguren. Aunque separado de la misma por el viario de tráfico rodado PA-30, se conecta en una cota superior con la trama urbana principalmente de uso residencial a través del nodo de la PA-33.

ECOCIUDAD DE SARRIGUREN (NAVARRA)

Dos décadas de experiencia en diseño urbano bajo criterios de sostenibilidad

José María Ordeig Corsini & Elena Lacilla Larrodé
Universidad de Navarra

El principal carácter de la Ecociudad de Sarriguren (Valle de Egüés, comarca de Pamplona) se encuentra en su diseño urbano pensado sobre principios de sostenibilidad. Esta fue una iniciativa del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra gestionada a través de la sociedad pública Navarra de Suelo Residencial, S.A. (NASURSA), con la colaboración del Ayuntamiento del Valle de Egüés. Concebida como una de las más innovadoras operaciones en materia de vivienda protegida, asequible y de calidad, se seleccionó su localización dentro del área metropolitana de Pamplona, en un área correspondiente al citado municipio del Valle de Egüés ubicada en los llanos de Badostáin y Ardanaz, y en el que ya se asentaban las primeras construcciones de lo que fue la aldea de Sarriguren en la época romana. Estos vestigios contaron con especial atención en su integración dentro del diseño urbano de la Ecociudad. Otra cuestión que también afectaría a la hora del diseño de la Ecociudad fue el Corredor de la Innovación, iniciado a finales de la década de los noventa, que situaba en uno de sus extremos al Parque de la Innovación dentro de la Ecociudad, resultando un contexto de relevancia para Sarriguren y Pamplona.

De este modo, se puso en marcha su desarrollo urbano, que se inició con un concurso de ideas restringido en el que participaron ocho equipos de los más prestigiosos urbanistas españoles. En diciembre de 1998 la empresa "Taller de Ideas" resultó ganadora del concurso para el desarrollo y redacción del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) de Sarriguren (1.450.000 m^2, de ellos 169.690 m^2 pertenecientes al Parque de la Innovación). Así, en marzo de 2002, se iniciaron las obras de urbanización y en 2006 se recibieron definitivamente.

La propuesta pretendía generar un nuevo desarrollo urbano con carácter innovador, constituido por 4.000 viviendas de protección, donde el diseño del proyecto de la Ecociudad de Sarriguren respondía al menos a diez razones por las que podía considerarse una ecociudad: (1) El medio natural como soporte del modelo urbano; (2) Preservación de la estructura de núcleos tradicionales de la Comarca; (3) Énfasis en el transporte colectivo, en los peatones, y en los ciclistas; (4) Diversidad en las tipologías arquitectónicas; (5) Integración de áreas de empleo y residencia; (6) Calidad y variedad del espacio público; (7) Arquitectura y urbanismo concebidos con criterios bioclimáticos; (8) Compromiso con la innovación; (9) Búsqueda de la excelencia en materia de medio ambiente; (10) Base para la emergencia de una ecocomunidad.

Teniendo en cuenta todo ello, el diseño urbano de Sarriguren se definió apoyándose en una serie de elementos que estructuran su morfología urbana y que son los siguientes; (1) Corredores ecológicos; (2) El lago; (3) El parque; (4) El Pueblo; (5) Las puertas de Sarriguren; (6) Los condominios; (7) Los miradores del parque; (8) Las viviendas-jardín; (9) Cubos de innovación; (10) El parque de la innovación; (11) El bulevar de los equipamientos. Estos elementos se combinaron con las diferentes tipologías residenciales ordenadas sobre una trama ortogonal, que se funde con las amplias zonas verdes comunes propuestas. Veamos cada uno de ellos:

Los tres primeros se encuentran relacionados con la idiosincrasia natural del lugar. Por un lado, los corredores ecológicos, ubicados en los extremos longitudinales de barrio, la Regata de Karrobide al sur y el Barranco Grande al norte, acotan y dan forma con geometría sinuosa a los límites del tejido



3 Diseño urbano de la Ecociudad de Sarriguren donde se indican numerados los elementos que estructuran su morfología urbana. (1) Corredores ecológicos. (2) El lago. (3) El parque. (4) El Pueblo. (5) Las puertas de Sarriguren. (6) Los condominios. (7) Los miradores del parque. (8) Las viviendas-jardín. (9) Cubos de innovación. (10) El parque de la innovación. (11) El bulevar de los equipamientos.



4 Imagen satelital de la Ecociudad de Sarriguren. Se aprecia todos los elementos que configuran el tejido urbano, destacando el parque central y la avenida principal (Avenida del Reino de Navarra), así como las Puertas al ámbito.

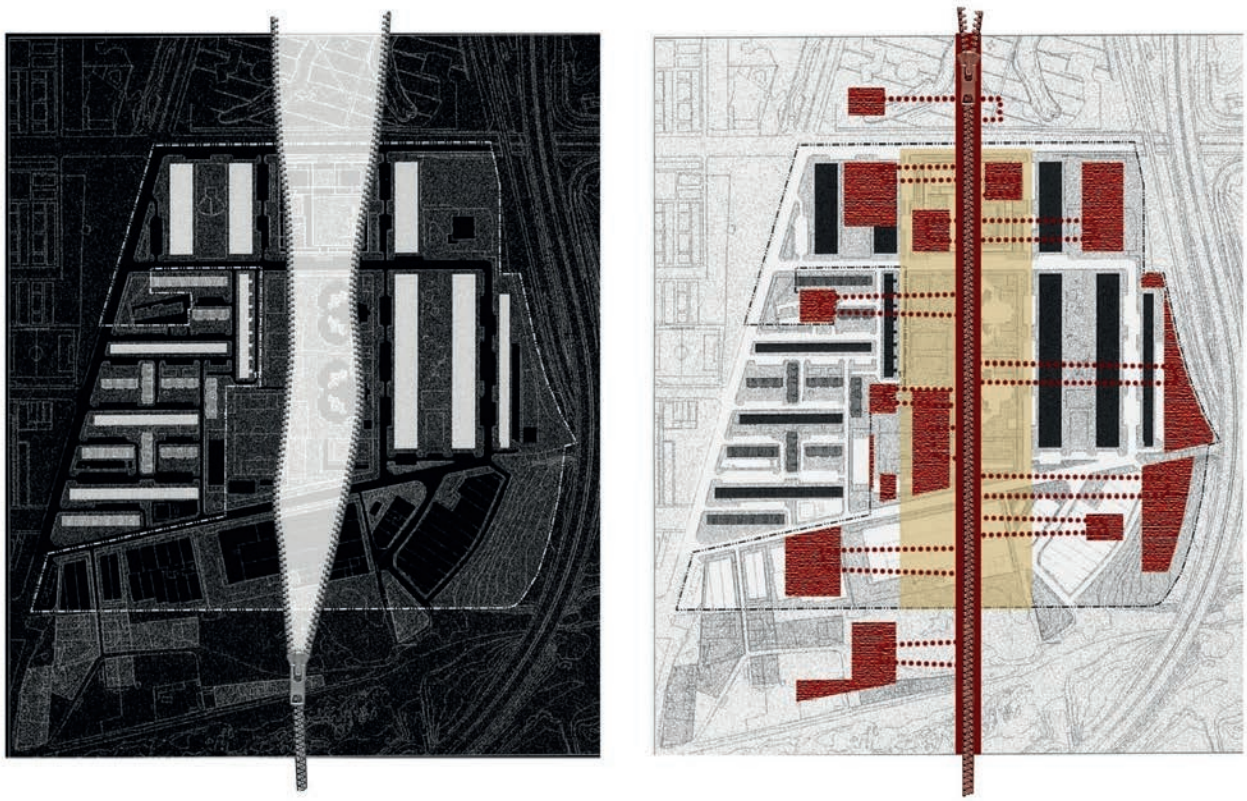
residencial. Por otro lado, en forma de ampliación de este último se encuentra el lago, ubicado próximo a las construcciones originales de Sarriguren y formando un conjunto con entidad propia dentro de la trama. Y, por último, el parque, que con un trazado longitudinal situado en el centro del ámbito estructura el diseño urbano en dos zonas bien diferenciadas, tomando un carácter de referencia y unificando el tejido urbano de toda la propuesta.

Los siguientes cinco elementos conforman las distintas piezas que configuran, de manera coherente, el tejido urbano predominantemente de uso residencial. En primer lugar, se atiende con especial atención al pequeño núcleo rural existente de Sarriguren, el Pueblo, que se trata de un elemento con un importante valor simbólico, convirtiéndose en el corazón del proyecto donde se propone una importante mezcla de usos residenciales, comerciales y de otras dotaciones, reinterpretando los espacios urbanos tradicionales de la calle y la plaza. En segundo lugar, las llamadas Puertas de Sarriguren (baja+4 o 5+ático) se encuentran situadas en los accesos a la Ecociudad y son conjuntos arquitectónicos singulares que crean puntos de referencia visual y constituyen los enclaves más densos. En tercer lugar, los Condominios (baja+3+ático) son una tipología edificatoria residencial de manzana hueca que aportan un espacio común central semiprivado y la posibilidad de jardín privado o terraza superior en las viviendas. Los edificios denominados Miradores del Parque (baja+5) son mini-torres cúbicas con una dimensión aproximada de 21x21x21 metros que se sitúan al borde sur del parque central, que tienen la singularidad de disfrutar de unas vistas excelentes sobre el mismo, y que están conectados a través de la calle comercial, un vial peatonal con arbolado que acoge los porches comerciales. Y, por último, las viviendas unifamiliares en torno a un patio o jardín, orientadas de forma óptima según criterios bioclimáticos, y que se ubican en el espacio más exterior de la Ecociudad actuando como elementos blandos de transición suave entre las zonas urbanas más densas y los territorios circundantes, entre arquitectura y paisaje, entre la ciudad y el campo. Cabe destacar la disposición y orientación que toma la trama urbana residencial, que alberga un total de 5.000 viviendas aproximadamente, con el fin de atender a criterios sostenibles.

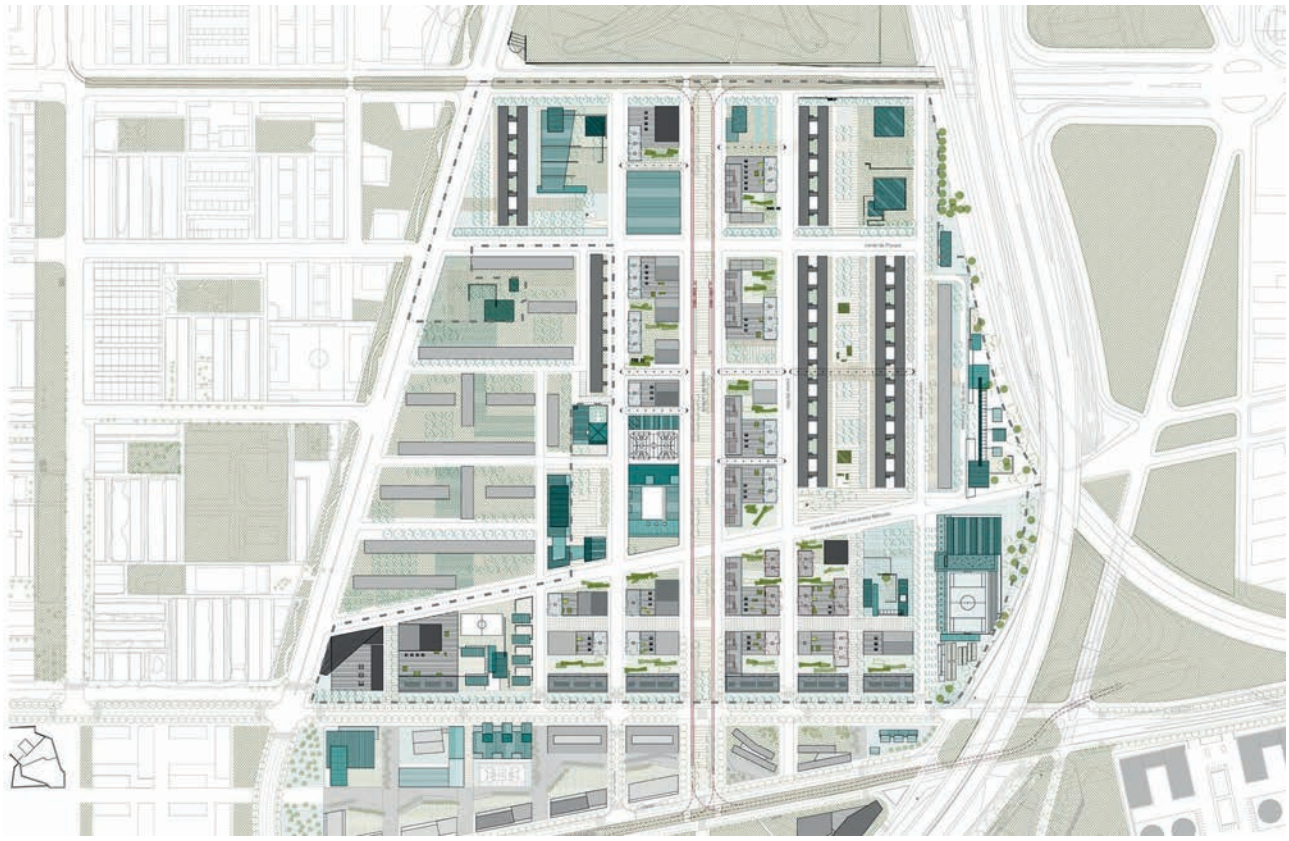
En los bordes norte y sur de este tejido principalmente de uso residencial se ubican los equipamientos, otro de los elementos que dan forma al barrio. En la zona norte se cuenta con una gran superficie destinada a equipamientos vinculados a la carretera de Aranguren, configurando un auténtico Bulevar, donde se ubica la ciudad deportiva de Sarriguren, junto a los equipamientos escolares, formando un conjunto unitario en espacios de alta accesibilidad, pero evitando el efecto barrera que supone la inserción de piezas de gran escala en los tejidos urbanos residenciales. Y en la franja sur también se ubican distintos usos dotacionales cuyas parcelas se apoyan en la Regata de Karrobide.

Y, por último, se encuentran los elementos que otorgan el carácter innovador, empresarial y de vanguardia a la Ecociudad que son, por un lado, el ya mencionado Parque de la Innovación ubicado al otro lado del vial PA-30; y por otro, los Cubos de la Innovación, que se proyectaron como edificios de pequeña escala y diseño eco-tecnológico pensados para servir como activadores urbanos al borde del parque. Aunque por el momento se aprecia la reserva de esos espacios en el trazado del parque, no se ha construido ninguno.

Cabe destacar la disposición de todos estos elementos con el fin de alcanzar el aprovechamiento óptimo de la radiación solar, así como la altura de las edificaciones, que decrece sutilmente hacia el sur y hacia los límites este y oeste de la urbanización, derivando siempre hacia zonas verdes como articulación con el entorno natural. Todo ello con el fin de atender a los criterios de sostenibilidad bajo el que se impulsó la creación de la Ecociudad de Sarriguren.



1 La actuación del Plan de Transformación Urbana del barrio de La Mina supondrá intervenir en el espacio central generando un corte central que se convertirá en el nuevo lugar de referencia de las relaciones del barrio. Será una rotura que se convertirá en una nueva sutura urbana, una calle Mayor que vendrá a ser el espacio de identidad y referencia del nuevo barrio que se propone.



2 La nueva apertura urbana tomará forma de Rambla y pondrá en relación el parque del Besòs, al norte del barrio, con los territorios del puerto deportivo y el mar, situados en la parte inferior del mismo. La Rambla condensará tres principios básicos de la actuación urbanística: centralidad, diversidad e intercambio, y será el lugar de las nuevas viviendas y equipamientos públicos del barrio.

REGENERACIÓN URBANA EN EL BARRIO DE LA MINA

Del estigma a la oportunidad

Sebastiá Jornet
Arquitecto

El barrio de la Mina, en Sant Adrià de Besòs, fue durante décadas sinónimo de marginalidad, delincuencia y abandono institucional. Su nombre aparecía en los medios asociado a narcotráfico, violencia o pobreza y conflicto social. La Mina nació a finales de los años sesenta, como respuesta improvisada al barraquismo que ocupaba una parte importante de la geografía de Barcelona. La Mina es una actuación urbanística pensada, planificada y ejecutada por el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona, con el objetivo de dar un impulso definitivo a la erradicación de las barracas que ocupaban una parte significativa de la Ciudad Condal. La idea consistía en trasladar todas estas familias a un total aproximado de unas 2.700 viviendas, en el municipio vecino de Sant Adrià de Besòs, mediante el sistema de acceso diferido a la propiedad, por el cual los vecinos serían futuros propietarios al cabo de treinta años.

Una acción equivocada en el origen, equivocada en las formas, equivocada en su gestación inicial y en su ejecución posterior, y todo esto sucede en los últimos tiempos de la dictadura franquista, recogido por Huertas Clavería con este titular de periódico en 1974: “La Mina, recién nacida y casi abandonada”. Con la democracia, Barcelona se olvida del problema que generó y Sant Adrià de Besòs tiene que atender un barrio que representaba más de un tercio de la población de todo el municipio.

En 1982, diez años después de su nacimiento, el barrio recibió la atención del Parlament de Catalunya, con la aprobación de un Plan de Urgencia Social, que debía atender el conjunto de las problemáticas del barrio, pero que, como tantas otras ilusiones, se quedó en una nueva promesa incumplida. Posteriormente, en 1992, año de gloria olímpica, se acuerda una enésima solución errónea y equivocada: la desdensificación. Esta actuación suponía que las 1.800 viviendas de La Mina Nueva debían ser derribadas y sustituidas por 1.200 viviendas nuevas. Nadie se plantea ni cómo se debe hacer la actuación, ni qué coste supone, ni adónde irán a parar las familias que no tenían espacio en la nueva ordenación.

El año 2000 marca el inicio del cambio, con una nueva administración y un nuevo instrumento. La administración será el Consorcio del barrio de La Mina, un paraguas administrativo que acogerá hasta cuatro administraciones, responsables en diferente medida de la situación del barrio: la Generalitat de Catalunya, heredera de las políticas de vivienda del Estado; el Ayuntamiento de Barcelona, administración responsable del origen de aquella actuación urbanística; el Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs, administración local en la que está emplazado el barrio; y la Diputación de Barcelona, como administración de apoyo a las entidades locales.

El instrumento será el Plan de Transformación del Barrio de La Mina (PTBM), que tendrá dos líneas de actuación coordinadas y simultáneas: el Plan de Transformación Urbanística y el Plan de Actuación Social. El primero marcará la hoja de ruta de las actuaciones de transformación física, del planeamiento, de la gestión, la urbanización y las obras de edificación. El segundo integrará la coordinación de todas aquellas acciones encaminadas a conseguir una mejora substancial de la vida del barrio, desarrollándose en base a siete grandes líneas: formación e inserción sociolaboral, conciliación de la vida familiar y laboral, desarrollo económico local, participación y desarrollo



3 El Plan de Transformación Urbana del barrio se acompañará del Plan de Actuación Social y se construirá con un diálogo con los vecinos y vecinas del barrio, diálogo entendido como participación activa, que será la base de los ajustes necesarios de la primera propuesta de transformación. El diálogo también estará presente en las mesas de coordinación de los programas sociales a implementar.



4 Frente a la gran dimensión y homogeneidad de bloques laminares de La Mina Nueva, el Plan optará intencionadamente por una arquitectura más fraccionada y diversa que siempre incorpore en las nuevas viviendas un espacio exterior que incremente el confort del nuevo espacio residencial, de forma que balcones, terrazas, áticos y sobreáticos conformaran el nuevo paisaje urbano del barrio.

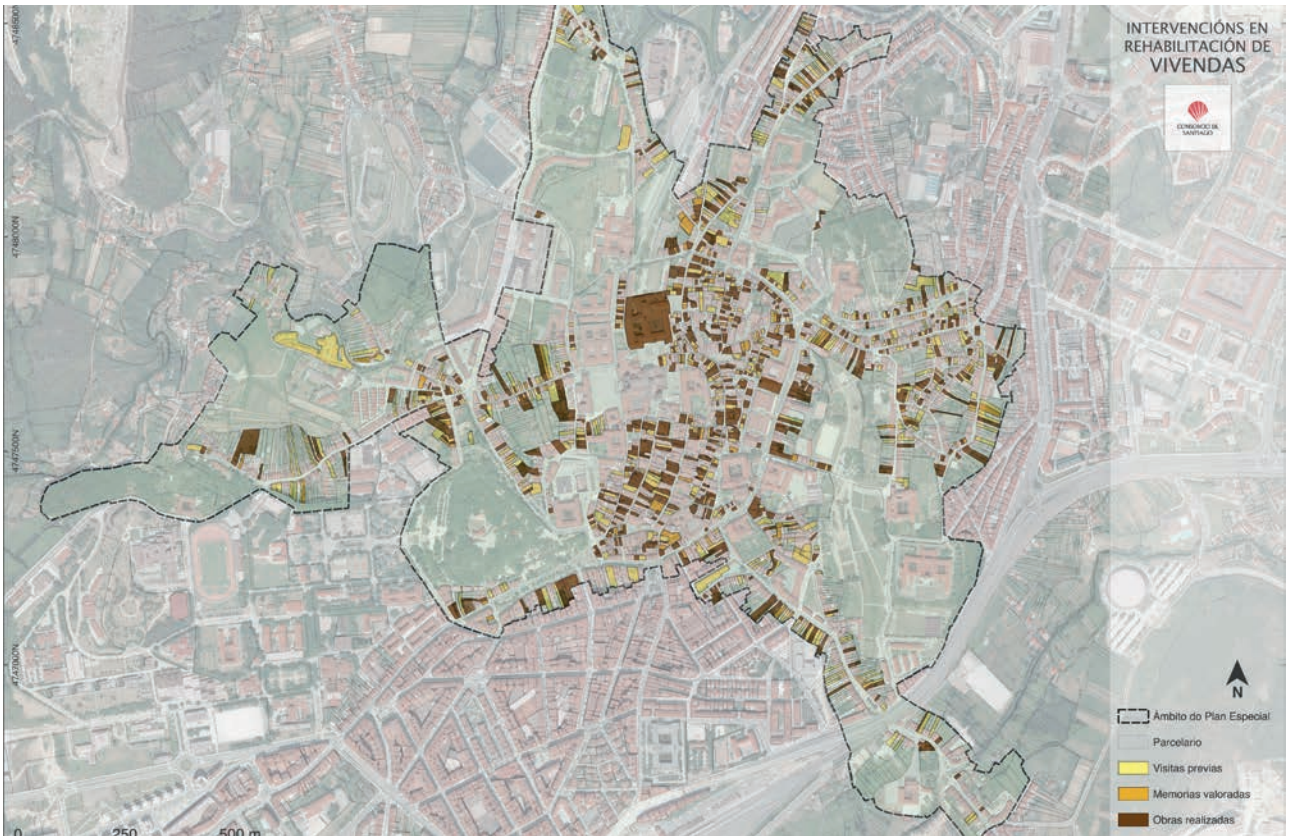
comunitario, mejora de la convivencia y el civismo, soporte social y educativo, y espacio público y civismo.

El Plan de Transformación Urbanística fundamenta su actuación en siete grandes lecturas que orientarán y servirán como indicadores para actuaciones a realizar en otros barrios vulnerables: 1) En primer lugar, localización y contexto, que demostrará que La Mina pasó de una posición periférica y marginal en origen, a una posición central y de adecuada conexión con el resto del área metropolitana de Barcelona. 2) La condición social, que evidencia que La Mina era un paradigma de conflictividad y marginalidad, con una realidad social poliédrica: incivismo en la calle, fuga escolar, analfabetismo, degradación física, baja inserción laboral y presencia significativa de tráfico y consumo de droga. 3) La habitabilidad, cuyo análisis demostrará que la vivienda del barrio de La Mina estaba lejos de ser infravivienda, ni por su dimensión, ni por la organización interna con ventilación cruzada y patios generosos, ni por su estado de conservación. 4) La densidad, analizada como posible causa de los problemas; se comprobará que La Mina es menos densa que el centro histórico de Barcelona o que el propio Ensanche y se afirmará que el problema no es la densidad, sino la falta de diversidad. 5) Los equipamientos, que en La Mina cubren funciones esenciales, pero no cumplen su papel de dinamizadores y elementos significativos de intercambio con el resto de la metrópoli, siendo destinados única y exclusivamente a cubrir necesidades endógenas del propio barrio. 6) Las plantas bajas, esa parte fundamental de la ciudad, por ser lugar de encuentro entre lo público y privado, lugar de intercambio y que no funcionaban en gran parte del barrio. 7) Finalmente, los espacios libres, con un abuso de espacios libres vacíos sin identidad, cuando lo que necesita el barrio son lugares de significado y función de relación intencionada.

El diagnóstico llevará a la conclusión de que la propuesta más adecuada no podía ser una solución epidérmica o superficial, sino que era necesaria una profunda transformación urbana. Se trataba de intervenir significativamente donde nunca otros planes anteriores habían apuntado: provocar una profunda intervención en el espacio público mediante un *sventramento*, una nueva ordenación a través de la aparición de una nueva cremallera urbana central, que relacionará el parque del Besòs, en la parte superior, con el puerto deportivo y el mar, en la parte inferior. Esta actuación supondrá una rotura central, que se convertirá en sutura de la nueva urbanidad: es abrir para cerrar, es romper para coser, es crear un lugar central que tomará forma de Rambla, un espacio significativo y lugar de identidad del barrio que condensaría tres principios básicos de la actuación: centralidad, diversidad e intercambio. Centralidad, porque los lugares centrales confieren a las ciudades identidad, son lugares por excelencia de la colectividad, espacios donde la ciudad toma su máxima expresión. Diversidad como principio que ha de garantizar una mayor riqueza de relaciones, en la definición de los espacios, las arquitecturas y tipologías y en las actividades económicas. E intercambio como un principio básico para evitar la atrofia, la descomposición y la fractura social que puede suponer la insularización de cualquier colectivo humano.

La Rambla será el nuevo escenario donde coexistirán las nuevas arquitecturas residenciales y las nuevas actividades económicas. Se construirán 1.100 viviendas nuevas, para garantizar el realojo de todas las viviendas afectadas y con una reducida proporción de nuevas viviendas, para garantizar una mínima diversidad social. Los nuevos equipamientos vendrán a cubrir tanto las necesidades básicas como educación, salud, deporte, cultura y atención social, como también nuevos equipamientos de mayor alcance y referencia, para garantizar el necesario intercambio de relaciones con el resto de la ciudad metropolitana.

El Plan Especial de Reforma y Reordenación del Barrio de la Mina fue redactado por JLP Arquitectes (S. Jornet, C. Llop y J.E. Pastor) y recibió el Premio Nacional de Urbanismo en el año 2006.



1 Muchas pequeñas intervenciones dispersas. La rehabilitación mínima y estrictamente adaptada a las circunstancias de cada vecino terminó por extenderse boca a boca a toda la ciudad. El trabajo realizado recibió el Premio "Europa Nostra" de 1996, el Premio "Gubbio" de 1996, el Primer Premio Europeo de urbanismo (apartado "Local Planning") de 1997 y el Premio internacional Dubai de buenas prácticas de 2002.



2 "Ter é manter". Los programas lanzados por el Consorcio desde 2006, "Tener es mantener", el Plan Director de Infraestructuras urbanas, "Rehabilitar con energía", el Plan de edificios tutelados o la Estrategia de verde urbano para Compostela, promueven discursos urbanos alternativos en coherencia con la recomendación UNESCO de Paisaje Urbano Histórico, o con los 17 ODS de las Naciones Unidas.

REHABILITACIÓN DEL CASCO HISTÓRICO EN SANTIAGO DE COMPOSTELA

La ciudad histórica en el centro de un proyecto de ciudad para la capital de Galicia

Ángel Panero Pardo

Arquitecto

Con la llegada de la democracia al gobierno local y apenas superada la Transición, el Ayuntamiento de Santiago, presidido por el alcalde y arquitecto Xerardo Estévez (1983-1986, 1987-1998) propuso la transformación urbanística de la futura capital de Galicia impulsando un proyecto de ciudad en el que la ciudad histórica, declarada Patrimonio de la Humanidad en 1985 a iniciativa del propio Ayuntamiento, es el centro y objetivo de la reflexión urbanística.

Algunas claves del proceso, desgraciadamente poco corrientes en la práctica urbanística de estos cincuenta años, son:

1) Oportunidad y competencia municipal. En los años 80, el aumento poblacional, la designación en 1982 como sede de las instituciones autonómicas, su incipiente capitalidad, el refuerzo de su visibilidad nacional e internacional, la extraordinaria expansión de la industria del turismo, o el crecimiento de la Universidad, presagiaban la eclosión urbana de Compostela, una ciudad que apenas tenía 90.000 habitantes. El Ayuntamiento supo ver la oportunidad y asumir su competencia promoviendo la transformación de la ciudad. El asincronismo entre los tiempos de la política y los del urbanismo requirió determinación política para formular el proyecto y para sostenerlo en el tiempo.

2) Proyecto de ciudad. El Plan General de la ciudad (1989) y el Plan Especial de la ciudad histórica (1997) se redactaron casi simultáneamente por el mismo equipo técnico, liderado por Juan Luis Dalda, Alfonso Díaz y Anxel Viña. Esto reforzó la vinculación del proyecto de ciudad con la ciudad histórica y permitió incorporar proyectos estratégicos concretos que, casi siempre promovidos por el Consorcio, detonaron el cambio urbanístico en su entorno. Frente a la tentación de impulsar la rehabilitación de los centros históricos con ocurrencias, prevaleció la eficacia de armar un proyecto coherente para la ciudad completa, programando una estrategia ejecutiva basada en la cooperación interadministrativa. Esto demostró que la compleja recuperación urbana de una ciudad histórica convertida en modelo de referencia no requiere tanto de cautelas públicas defensivas, como de un amplio compromiso colectivo con el futuro de la ciudad completa y su territorio, en el que siguen teniendo plena vigencia las salvaguardas urbanística, pública, social, productiva, ambiental y programática que invocó ya en 1976 el profesor Campos Venuti.

3) Cooperación interadministrativa. Una herramienta estratégica esencial del proceso fue el Consorcio de la ciudad de Santiago, órgano ejecutivo del Real Patronato, presidido por el alcalde, para la cooperación institucional entre el Gobierno de España, el Gobierno de Galicia y el Ayuntamiento. Su premeditada creación a iniciativa municipal en el año 1992 resultó determinante y permitió materializar con ventaja el proyecto de ciudad.

En este contexto, la rehabilitación a pie de calle, en su etapa inicial entre 1994 y 1999, consolidó bajo la dirección del arquitecto Javier Ramos Guallart una metodología de intervención basada en la atención especializada, directa y personalizada a los ciudadanos. Lejos de tareas inspectoras, los técnicos de la administración nos implicamos de la mano de los habitantes en la búsqueda de soluciones para mejorar la habitabilidad de sus viviendas, caso a caso y puerta a puerta. La Oficina



3 Más mantenimiento versus rehabilitación. “A pedra que pisas” es desde 2008 un programa del Consorcio para el mantenimiento de pavimentos en el espacio público. El ritmo natural de la transformación de la ciudad histórica tiene que ver con el mantenimiento. El abandono de la cultura del mantenimiento está directamente relacionado con el colapso constructivo de los centros históricos.



4 Un proyecto para la ciudad diversa. La rehabilitación de la ciudad histórica es un arma cargada de futuro porque puede ser una oportunidad para generar formación, empleo cualificado, políticas de vivienda, cultura o economía local. El Consorcio y la Fundación Laboral de la Construcción han puesto en marcha el Centro Nacional de Referencia de formación en materia de rehabilitación en Santiago.

de Rehabilitación fue creada en el año 1994 tras el típico rechazo ciudadano provocado por la exposición pública del Plan Especial. El Ayuntamiento detuvo entonces la tramitación y optó por poner en marcha la práctica de la Oficina de Rehabilitación. Había que demostrar que la protección del patrimonio era posible y compatible con la mejora de la habitabilidad en los edificios y espacios públicos. En el primer programa, "No todo es fachada", cobró importancia prioritaria la atención a los ciudadanos, a las necesidades de sus vidas cotidianas y la resolución de conflictos e inconvenientes propios de la vida en un centro histórico. Había que reconquistar la confianza de los habitantes, con razón desconfiados, incluso hartos, en base a unos procedimientos administrativos que han envejecido más y peor que las piedras que habitan. Tras cientos de pequeñas intervenciones, en 1997 el mismo Plan Especial rechazado fue aprobado por unanimidad en el pleno municipal. Tanto el ritmo y dispersión de las obras, que se difundían boca a boca entre vecinos, como la interlocución directa con quienes habitaban las viviendas, especialmente con las mujeres de cada casa, explican el éxito progresivo del programa. Las pequeñas intervenciones de mejora de habitabilidad estaban basadas en la coherencia tecnológica con la construcción vernácula y en el convencimiento de que la intervención no era ni la primera ni la última en la larga secuencia, pasado y futuro, de la vida útil de cada vivienda. Así se conquistó la confianza de inquilinos o propietarios, aplicando los criterios del Plan Especial, evitando desalojos o realojos, y adaptando las intervenciones, y las subvenciones, a las circunstancias particulares de quienes las solicitaban. Esto permitió establecer indirectamente un escudo de salvaguarda sobre habitantes vulnerables que, en muchos casos, habían resistido en la ciudad histórica sencillamente porque no se podían ir a otro sitio. Se recuperaron viviendas y se consiguieron avances en la cultura constructiva local coherente con las características de la arquitectura de la ciudad histórica. El paso del tiempo matizó por ley natural el éxito de esta etapa, pues la llegada de nuevos inquilinos terminó por dejar las viviendas rehabilitadas en el rango más alto de precios de alquiler o venta de toda la ciudad. Esta sigue siendo hoy una asignatura pendiente.

En el año 2006, con Xosé Manuel Villanueva en la gerencia del Consorcio, se reactivó el proceso de recuperación urbana. La experiencia acumulada, la insuficiencia de las herramientas tradicionales de protección para gestionar el patrimonio histórico urbano y el cambio de paradigma en relación con la ciudad y el territorio condujo a innovar con nuevas fórmulas de intervención que, además de comprometer la indispensable responsabilidad activa de los habitantes, considerasen los problemas de los centros históricos desde la energía, el medioambiente y los asuntos esenciales de la vida cotidiana: vivienda, movilidad, empleo, economía, salud, alimentación, ocio… Este enfoque, todavía en desarrollo, nos sitúa ante la gran oportunidad de reintroducir en la agenda urbana de los centros históricos aspectos elementales de la gestión de las ciudades ignorados hasta hoy sistemáticamente por urbanistas y especialistas en protección del patrimonio histórico. Y esto con el convencimiento de que el patrimonio urbano es ante todo expresión de la vida cotidiana de las personas y solo puede permanecer vivo en un proceso de cambio continuo y transformación permanente, lo que, por otro lado, explica su permanencia en el tiempo hasta nuestros días. El Consorcio de Santiago, en definitiva, asumió el reto de acreditar con la práctica que la rehabilitación era viable y rentable económica y socialmente, y de promover discursos urbanos alternativos al estrictamente inmobiliario para consolidar, en términos del profesor Álvarez Mora, la prevalencia de "la ciudad de la reproducción social" sobre "la ciudad de la renta", con cuatro líneas de trabajo: a) gestión de la información y diligencia burocrática; b) energía y medioambiente para la habitabilidad; c) economía, formación y empleo; y d) cultura y patrimonio.



1 Vista aérea parcial del parque de Salburua en 1995, antes del inicio de los trabajos de restauración ambiental. Se aprecia cómo la mayor parte de los terrenos estaban destinados al aprovechamiento agrícola y los cursos fluviales carecían de vegetación de ribera.



2 Vista aérea actual del parque de Salburua, caracterizado por un mosaico de láminas de agua, praderas y zonas arboladas con un elevado interés para la conservación de la biodiversidad.

ANILLO VERDE DE VITORIA-GASTEIZ

La infraestructura verde como herramienta de regeneración de la periferia urbana

Fernando de Juana Aranzana
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se planteó a principios de los años 90 la posibilidad de establecer entorno a la ciudad una red de espacios verdes que pusiesen en valor la periferia urbana, por entonces muy deteriorada. Se partía para ello de la existencia de algunas zonas naturales de cierto interés, como el río Zadorra al norte, los humedales de Salburúa al este o el bosque de Armentia al suroeste. El proyecto de "Anillo Verde" planteaba la restauración de estos lugares y su conexión mediante corredores ecológicos, completando la trama con la restauración de ciertas áreas degradadas (escombreras, graveras abandonadas...) y la recuperación ambiental de los pequeños arroyos que discurren de sur a norte desde los Montes de Vitoria hasta el río Zadorra.

Además de la importancia de su papel ecológico, se valoraban las funciones sociales que estas zonas verdes periurbanas podían desempeñar, no solamente como lugares de esparcimiento al aire libre sino también para el desarrollo de actividades de educación y sensibilización ambiental. Se consideró esencial, desde este punto de vista, garantizar la accesibilidad del público, por lo que ya desde un principio se proponía la integración de los itinerarios periféricos en una red de recorridos que permitiesen la comunicación tanto desde el interior de la urbe hacia las zonas verdes del extrarradio, como desde estas hacia el ámbito agrícola y forestal circundante. El Anillo Verde podría convertirse de esta manera en la antesala de los espacios naturales próximos a la ciudad, favoreciendo el acceso a ellos a pie o en bicicleta.

Queda por tanto esbozada en el concepto de Anillo Verde una doble finalidad, ecológica y social, en la que ambos aspectos van indisolublemente unidos, planteando el difícil reto de la compatibilización del uso público con la conservación de los valores medioambientales. Porque se trata tanto de preservar en estos espacios la diversidad y complejidad propia de los ecosistemas naturales como de posibilitar el disfrute de este valioso patrimonio por parte del público.

La obtención de los terrenos que constituyen el Anillo Verde, hasta alcanzar un total de 900 hectáreas a fecha de hoy, ha supuesto sin duda la mayor dificultad del proyecto. En contrapartida, la propiedad pública de todos los espacios, la fuerte restricción de usos y la competencia exclusiva en la administración del espacio que ejerce el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz son factores que contribuyen a simplificar notablemente la gestión.

En cuanto al carácter de las actuaciones realizadas, estas se han ajustado rigurosamente a los principios de economía de recursos e integración en el entorno. Si bien en áreas inmediatas a la ciudad se ha recurrido en ocasiones a tratamientos más próximos a los de un parque urbano, el Anillo Verde carece en general de instalaciones tales como redes de riego o alumbrado público. Los firmes son casi en su totalidad de tierra y los puntos de información, aparcamientos, fuentes, mobiliario y contenedores de basura se concentran mayoritariamente en las entradas. Se persigue con ello la reducción de los costes de inversión y mantenimiento, pero también fomentar en el usuario la actitud de respeto con el entorno exigible en un espacio natural.

Después de 30 años de trabajo podemos hablar ya de algunos resultados alcanzados. En primer lugar, la mejora de la calidad ecológica y paisajística de varios espacios periurbanos degradados ha



3 Mapa de usos del Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz. En verde oscuro, masas arbóreas; en verde claro, praderas; en amarillo, parcelas agrícolas; y en azul, láminas y cursos de agua. La superficie total alcanza actualmente las 900 hectáreas.



4 Los humedales de Salburua destacan por su importancia para la conservación de la biodiversidad, por lo que han sido incluidos en el convenio internacional de protección de humedales de Ramsar y en la red Natura 2000.

permitido erradicar las prácticas irrespetuosas con el medio ambiente que se realizaban en ellos. Por otra parte, se ha conseguido la conservación efectiva de algunos enclaves de elevado valor ambiental, en los que el aumento de biodiversidad de flora y fauna es notable. La restauración de las zonas húmedas de Salburúa constituye sin duda el caso más destacado, ya que lo que era un pequeño resto de los antiguos humedales que ocuparon la zona, en su mayor parte desecados y puestos en cultivo, ha pasado en poco tiempo a colocarse a la cabeza de las zonas húmedas continentales del País Vasco por su valor de conservación, lo que mereció su inclusión en 2002 en el convenio internacional de protección de humedales de Ramsar y su declaración en 2015 como Zona Especial de Conservación dentro de la red Natura 2000.

Desde el punto de vista social, el desarrollo del Anillo Verde ha contribuido a equilibrar la oferta de zonas verdes entre todos los barrios de la ciudad, mejorando notablemente las condiciones de acceso al medio natural. El acondicionamiento de estos espacios ofrece nuevas oportunidades de ocio para amplios sectores de la población, en especial para los mayores. La afluencia estimada de público al Anillo Verde sobrepasó en 2021 los dos millones de visitas, lo que revela la buena acogida que el ciudadano ha dispensado a esta iniciativa municipal.

En cuanto a la función de los espacios naturales periurbanos como recurso educativo e interpretativo, el año 2022 el Centro de Interpretación de los Humedales de Salburúa recibió 55.000 visitantes y más de 18.000 personas participaron en alguna de las alrededor de 500 actividades organizadas. En las campañas de educación ambiental participaron 4.393 escolares. Asimismo, a lo largo del año este equipamiento organizó 93 visitas guiadas en las que se atendieron a más de 3.000 visitantes.

El papel activo que la comunidad ha tomado en este proyecto, participando en diversas campañas y actividades, ha contribuido a hacer que los ciudadanos asuman el Anillo Verde como propio y se conviertan en el principal agente para su protección.

Respecto a los beneficios económicos del proyecto, la puesta en práctica de soluciones basadas en la naturaleza para la defensa contra inundaciones en el casco urbano ha permitido reducir el riesgo de inundabilidad en amplias superficies. Ejemplos de esta política son la habilitación de algunos espacios como cuencos de laminación de avenidas o el acondicionamiento integral del río Zadorra a su paso por la ciudad.

Por último, el Anillo Verde supone actualmente uno de los atractivos turísticos de Vitoria-Gasteiz, contribuyendo poderosamente a reforzar la imagen de una ciudad caracterizada por su respeto al medio ambiente.

Se presentan en este capítulo algunos de los debates culturales más importantes que han tenido lugar en España en los ámbitos disciplinares relacionados con la ciudad y el territorio durante estas últimas décadas.

Durante los años 70 hubo una profunda revisión a nivel internacional de las bases culturales del urbanismo del Movimiento Moderno y del funcionalismo que habían inspirado la construcción de la ciudad occidental durante la segunda mitad del siglo XX. En el marco de lo que se llamó el "urbanismo urbano", durante el final de los años 70 y la década de los 80 fue muy intenso el debate "plan/proyecto", en el que se reivindicaba el papel de los proyectos urbanos como herramientas para transformar la ciudad, a menudo presentados, en las versiones más radicales, como alternativos al planeamiento convencional (es decir, al Plan General). Desde la perspectiva actual, se puede observar que en realidad no se trataba tanto de cuestionar el planeamiento, sino de abogar por un nuevo tipo de planes, más atentos a las cuestiones relacionadas con la forma urbana y con la mejora de la calidad de vida en las ciudades.

En relación con la reivindicación de la forma y el papel de la arquitectura, en los años 80 se produjo también una recuperación de la manzana cerrada y la calle corredor, al mismo tiempo que los procesos de suburbanización que entonces comenzaban a extenderse por las periferias generaban nuevas áreas residenciales basadas en el modelo de la vivienda unifamiliar en hilera. Quedan todavía en el aire algunas preguntas: cuánto hemos roto con el funcionalismo; si realmente la ruptura ha ido en la dirección correcta; cuánto ganamos y perdimos en el paso de la manzana al bloque, y en el retorno del bloque a la manzana.

Tras la crisis del petróleo de los años 70 y el Informe Meadows de 1972, han ido tomando relevancia las cuestiones de la sostenibilidad ambiental, incorporando esta nueva dimensión a la planificación de las ciudades y el desarrollo urbano. La finitud de los recursos y la conveniencia del cierre de los ciclos de materia y energía han llevado a un replanteamiento de las bases conceptuales del urbanismo desde la ecología, al tiempo que se ha puesto de manifiesto la urgencia de llevar a cabo medidas para mitigar y adaptarse al cambio climático.

La introducción del concepto de Ordenación del Territorio también tuvo lugar por vez primera en la Ley del Suelo de 1975, y fue una de las competencias asignadas en exclusividad por la Constitución a las Comunidades Autónomas. Su desarrollo en España ha sido muy desigual, existiendo regiones con una planificación territorial madura y otras donde esta disciplina ha estado ausente.

El debate sobre la gentrificación y turistificación de nuestras ciudades es mucho más reciente, impulsado por la financiarización de la economía y el auge del turismo, aunque, en definitiva, remite al viejo dilema entre desarrollo económico y calidad de vida de los ciudadanos, pues estas actividades transforman en profundidad el espacio urbano, sustituyendo progresivamente la población residente por otros grupos sociales con mayor poder adquisitivo.

09

DEBATES CULTURALES

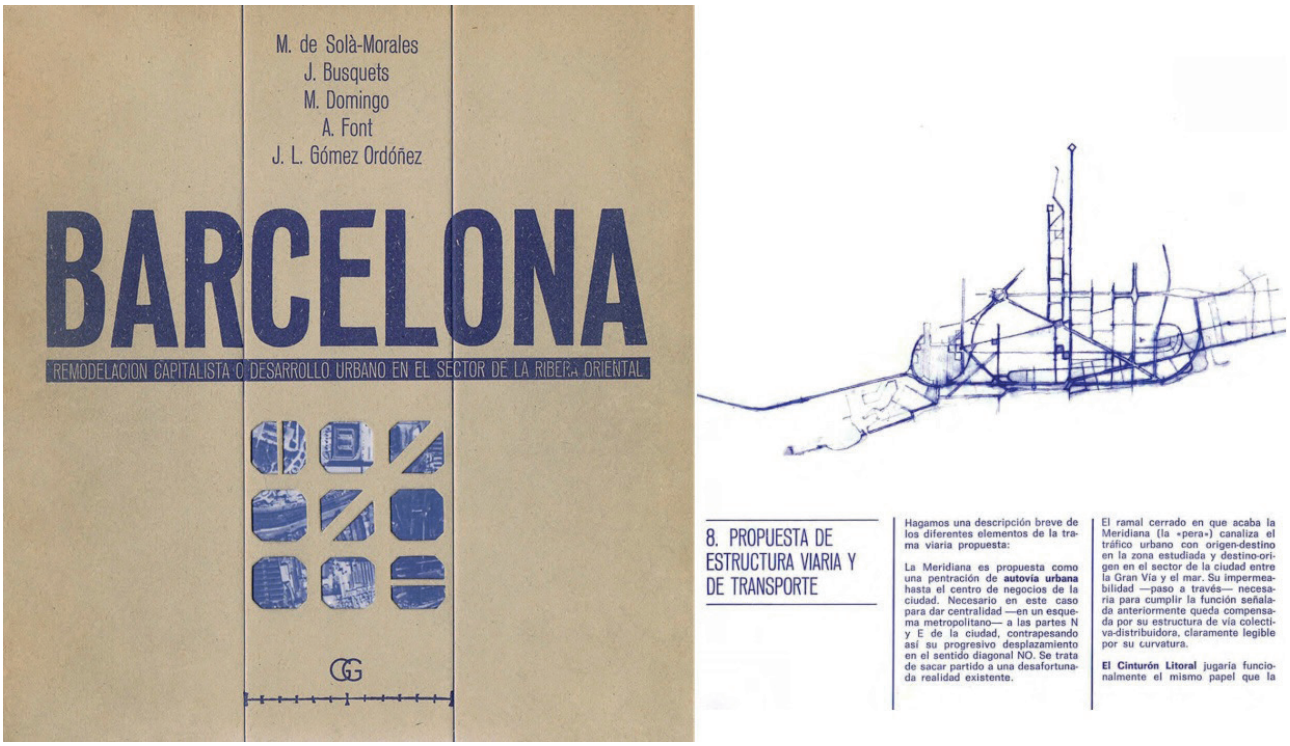
Plan versus proyecto

Nuevas periferias urbanas

Sostenibilidad ambiental

Ordenación del territorio

Gentrificación y turistificación



1 Portada y página interior del libro *Barcelona: remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la Ribera Oriental*, Gustavo Gili, 1974. Esta publicación, que contenía la propuesta presentada por el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona para el concurso del "contraplán" de la Ribera, se convirtió en uno de los referentes metodológicos de otro modo de entender la intervención en la ciudad, con herramientas propias de la arquitectura.



2 Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1985): Esquema con las propuestas del Avance. Considerado como uno de los planes generales más relevantes de su generación, este plan se formuló con una decidida voluntad de terciar en el debate conceptual sobre la renovación del planeamiento en el que la cultura urbanística española se encontraba inmersa. Constituye un ejemplo señero del denominado "urbanismo urbano".

PLAN VERSUS PROYECTO

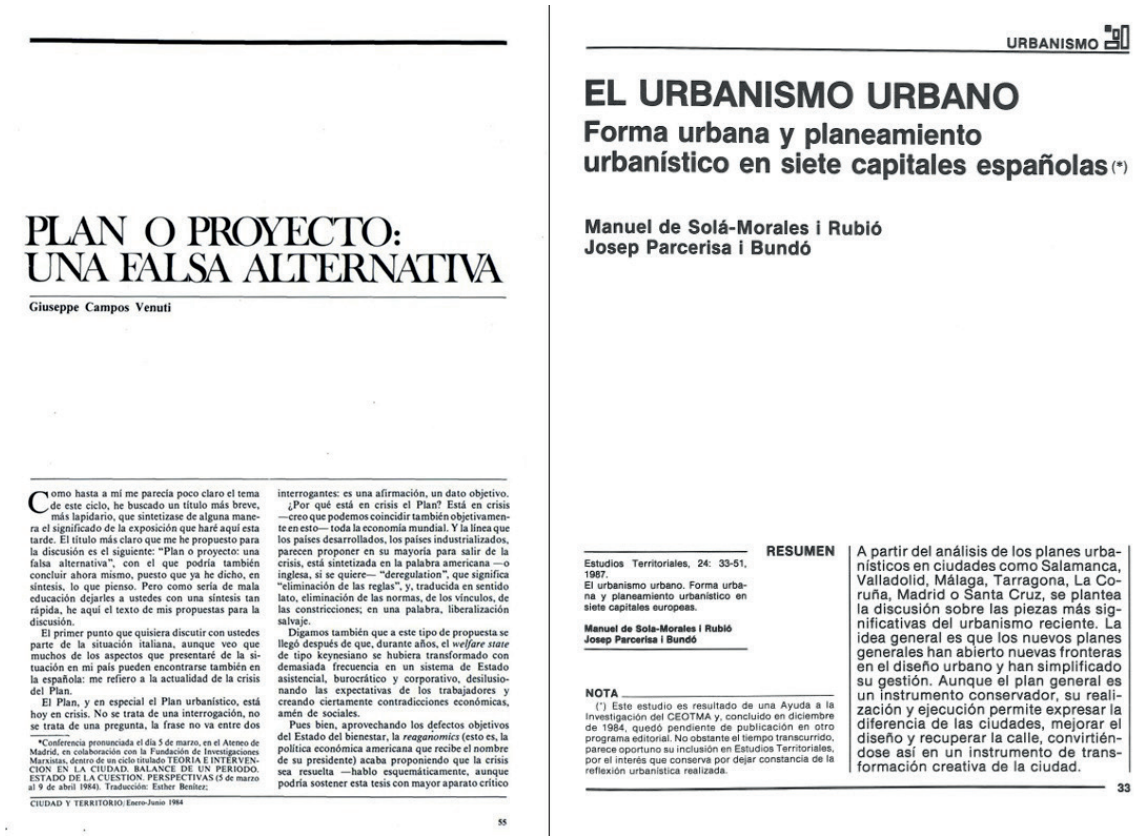
El "urbanismo urbano"

Victoriano Sainz Gutiérrez
Universidad de Sevilla

La creación del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB) tuvo lugar en 1969 y corrió a cargo de un equipo de urbanistas catalanes coordinados por Manuel de Solà-Morales. El LUB vino a marcar el inicio de un debate disciplinar desarrollado en nuestro país a lo largo de las décadas de 1970 y 1980. Las relaciones que Solà-Morales había establecido previamente con Ludovico Quaroni en Roma y con José Luis Sert en Harvard le impulsaron a articular una formación urbanística específica para los arquitectos, que incidía sobre todo en los aspectos físicos de la realidad urbana y se apoyaba en la visión morfologista del urbanismo impulsada en aquellos años desde Italia.

En línea con lo que estaba proponiendo un sector de la cultura italiana, Solà-Morales apostó ya entonces por un urbanismo de corte proyectual alternativo al de los planificadores de viejo cuño, al de los meros gestores municipales y al de los arquitectos que se limitaban a construir objetos. Su propuesta para el seminal "contraplán" de la Ribera, publicado luego bajo el título *Barcelona: remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la Ribera oriental* (1974), fue el punto de partida para elaborar una teoría estructural de la forma urbana y su proyecto, distante tanto de los instrumentos normativos recogidos en la Ley del Suelo como de los planteamientos puramente remediales y apoyada, en cambio, en una previa lectura territorial de las relaciones consideradas significantes para el área de actuación. Simultáneamente, en el ámbito académico, Solà-Morales propuso el programa sobre "formas de crecimiento urbano" para la asignatura Urbanística I, impartida en la Escuela de Arquitectura de Barcelona. Aquel programa trataba de sistematizar el estudio de la génesis de la forma urbana, entendida como proceso social, utilizando herramientas conceptuales propias del arquitecto. Así, los diversos modos en que se habían ido engranando la parcelación, la urbanización y la edificación iban a servir para caracterizar los distintos tejidos que componen la ciudad moderna y para explicar la articulación formal de sus partes. Con ello se aspiraba no solo a entender cómo se ha producido la ciudad contemporánea, sino también y quizá sobre todo a inducir modos de intervenir en ella coherentes con su propia lógica de formación y transformación.

Si no era considerado como algo rígidamente clausurado, ese esquema conceptual permitía entender en qué sentido la proyectación urbanística debía atreverse a incorporar la componente temporal como un factor básico del proceso de construcción urbana. Ese resultaba ser ya el intento del "contraplán" de la Ribera; un intento sin duda primerizo, pero netamente definido en cuanto a sus objetivos de fondo. De hecho, entre las propuestas generadas en aquel efervescente momento cultural y disciplinar, fue quizá la única capaz de integrar de manera plausible el análisis político con los momentos cognoscitivo y propositivo propios de toda intervención urbana racionalmente justificada. Esa misma actitud era reconocible en los planes generales en los que Solà-Morales intervino en aquellos años, desde el de Tolosa (1970) hasta los de Manlleu (1983) y Banyoles (1984). En todos ellos se huía de una instrumentación con reglas más o menos abstractas para centrarse en una ordenación estrechamente ligada al análisis de la fábrica urbana. El influjo de Solà-Morales se hizo patente fuera de Cataluña mediante su participación como asesor de diversos planes generales de capitales españolas, allí donde sus redactores mantenían una cierta relación con el LUB, en unos casos por haberse formado en Barcelona (Eduardo Leira o José González-Cebrián), en otros por haber acudido a él para resolver determinados problemas urbanos de sus respectivas ciudades (Damián



PLAN O PROYECTO:
UNA FALSA ALTERNATIVA

Giuseppe Campos Venuti

Como hasta a mí me parecía poco claro el tema de este ciclo, he buscado un título más breve, más lapidario, que sintetizase de alguna manera el significado de la exposición que haré aquí esta tarde. El título más claro que me he propuesto para la discusión es el siguiente: "Plan o proyecto: una falsa alternativa", con el que podría también concluir ahora mismo, puesto que ya he dicho, en síntesis, lo que pienso. Pero como sería de mala educación dejarles a ustedes con una síntesis tan rápida, he aquí el texto de mis propuestas para la discusión.

El primer punto que quisiera discutir con ustedes parte de la situación italiana, aunque veo que muchos de los aspectos que presentaré de la situación en mi país pueden encontrarse también en la española: me refiero a la actualidad de la crisis del Plan.

El Plan, y en especial el Plan urbanístico, está hoy en crisis. No se trata de una interrogación, no se trata de una pregunta, la frase no va entre dos interrogantes: es una afirmación, un dato objetivo.

¿Por qué está en crisis el Plan? Está en crisis —creo que podemos coincidir también objetivamente en esto— toda la economía mundial. Y la línea que los países desarrollados, los países industrializados, parecen proponer en su mayoría para salir de la crisis, está sintetizada en la palabra americana —o inglesa, si se quiere— "deregulation", que significa "eliminación de las reglas", y, traducida en sentido lato, eliminación de las normas, de los vínculos, de las constricciones; en una palabra, liberalización salvaje.

Digamos también que a este tipo de propuesta se llegó después de que, durante años, el *welfare state* de tipo keynesiano se hubiera transformado con demasiada frecuencia en un sistema de Estado asistencial, burocrático y corporativo, desilusionando las expectativas de los trabajadores y creando ciertamente contradicciones económicas, amén de sociales.

Pues bien, aprovechando los defectos objetivos del Estado del bienestar, la *reaganomics* (esto es, la política económica americana que recibe el nombre de su presidente) acaba proponiendo que la crisis sea resuelta —hablo esquemáticamente, aunque podría sostener esta tesis con mayor aparato crítico

*Conferencia pronunciada el día 5 de marzo, en el Ateneo de Madrid, en colaboración con la Fundación de Investigaciones Marxistas, dentro de un ciclo titulado TEORIA E INTERVENCION EN LA CIUDAD. BALANCE DE UN PERIODO. ESTADO DE LA CUESTION. PERSPECTIVAS (5 de marzo al 9 de abril 1984). Traducción: Esther Benítez.

CIUDAD Y TERRITORIO: Enero-Junio 1984

55

URBANISMO

EL URBANISMO URBANO
Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas (*)

Manuel de Solá-Morales i Rubió
Josep Parcerisa i Bundó

RESUMEN

A partir del análisis de los planes urbanísticos en ciudades como Salamanca, Valladolid, Málaga, Tarragona, La Coruña, Madrid o Santa Cruz, se plantea la discusión sobre las piezas más significativas del urbanismo reciente. La idea general es que los nuevos planes generales han abierto nuevas fronteras en el diseño urbano y han simplificado su gestión. Aunque el plan general es un instrumento conservador, su realización y ejecución permite expresar la diferencia de las ciudades, mejorar el diseño y recuperar la calle, convirtiéndose así en un instrumento de transformación creativa de la ciudad.

Estudios Territoriales, 24: 33-51, 1987.
El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales europeas.

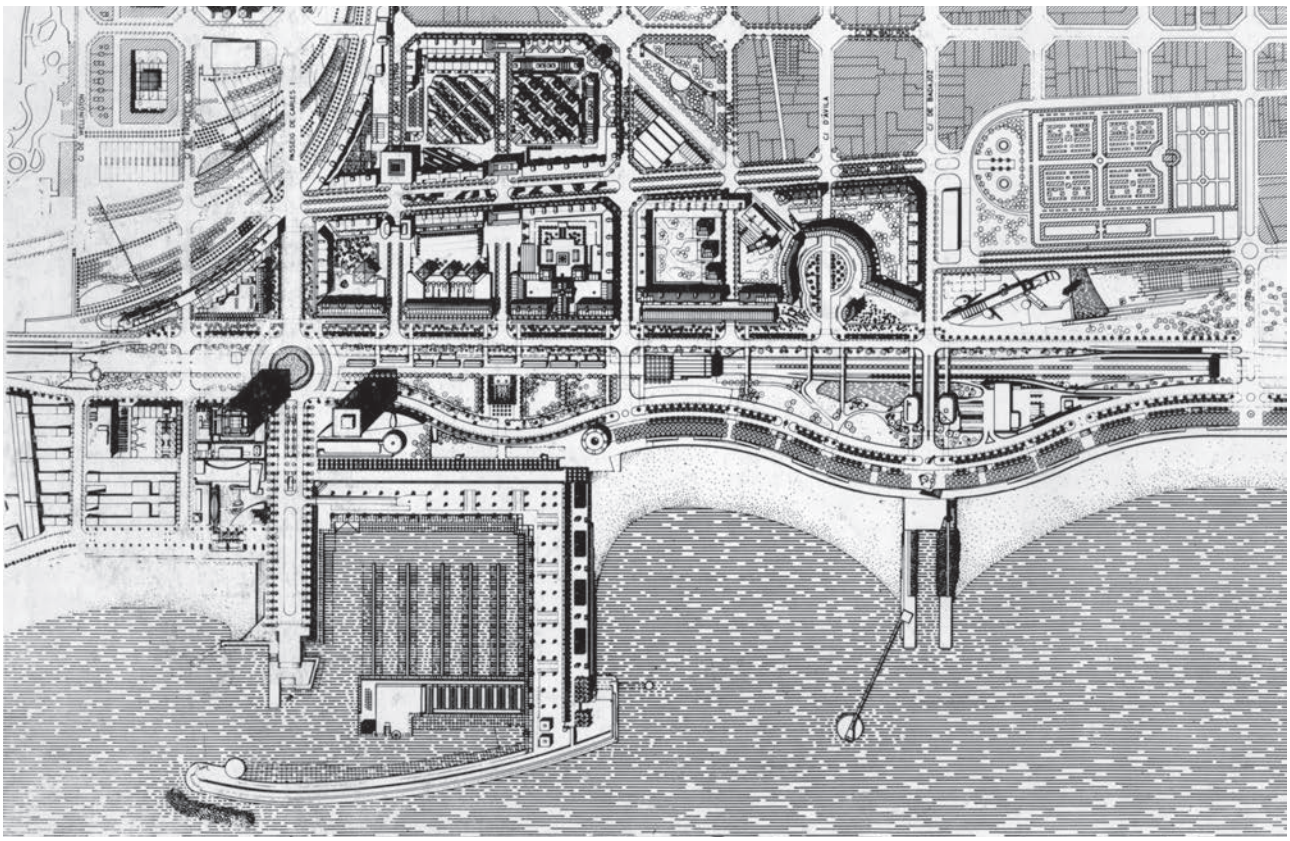
Manuel de Sola-Morales i Rubió
Josep Parcerisa i Bundó

NOTA

(*) Este estudio es resultado de una Ayuda a la Investigación del CEOTMA y, concluido en diciembre de 1984, quedó pendiente de publicación en otro programa editorial. No obstante el tiempo transcurrido, parece oportuno su inclusión en Estudios Territoriales, por el interés que conserva por dejar constancia de la reflexión urbanística realizada.

33

3 Diversos números de las revistas *Ciudad y Territorio* y *Estudios Territoriales* aparecidos en los años 80 se hacían eco del debate plan-proyecto. A modo de ejemplo, se recogen una conferencia dada por Giuseppe Campos Venuti, asesor del Plan General de Madrid (*Ciudad y Territorio*, nº 59-60, 1984), y el artículo sobre el "urbanismo urbano" publicado por Manuel de Solà-Morales y Josep Parcerisa (*Estudios Territoriales*, nº 24, 1987).



4 Propuesta para la Villa Olímpica de Barcelona en el entorno de Poble Nou (1987, O. Bohigas, J. Martorell y D. Mackay). Planteada sobre una de las áreas de nueva centralidad definidas por el Ayuntamiento barcelonés, la propuesta tenía carácter de proyecto urbano estratégico para el impulso de la renovación de un área industrial obsoleta, y suponía trasladar a una escala mayor la articulación plan-proyecto ensayada previamente por Bohigas.

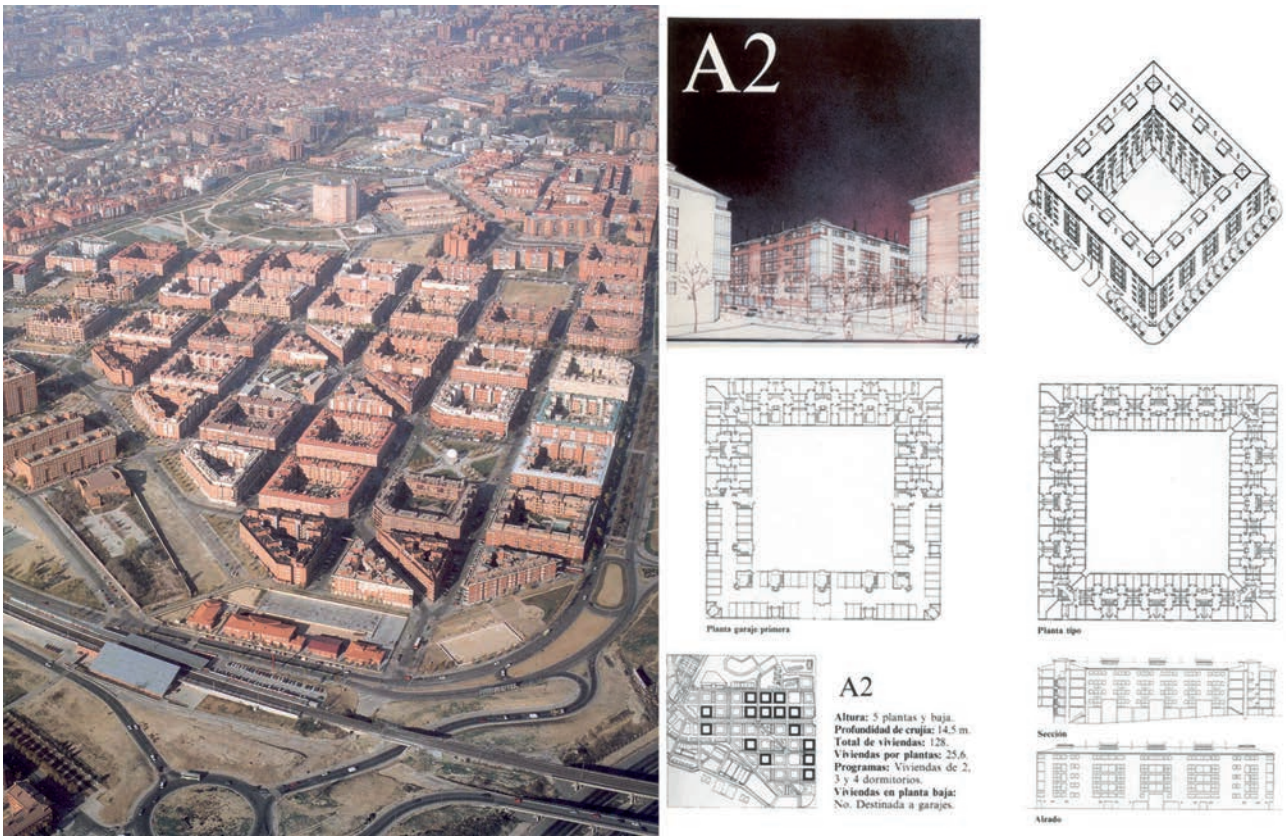
Quero). Esa presencia suya en diversos lugares de la geografía española sirvió para alimentar un debate disciplinar que pronto se manifestó como discusión abierta –e incluso agria– entre partidarios de puntos de vista radicalmente encontrados. Cabe citar a este respecto el seminario organizado por el Instituto de Estudios de la Administración Local en Peñíscola a finales de septiembre de 1983, donde se debatieron las innovaciones metodológicas introducidas por algunos planes generales de cuño morfologista entonces en curso de redacción, como los de Tarragona, Gijón o Madrid.

El título dado a un artículo publicado en 1987, "El urbanismo urbano", donde Solà-Morales analizaba un conjunto de planes generales redactados entre finales los años setenta y comienzos de los ochenta, sirvió para dar nombre a lo que no tardó en presentarse como una generación de planes que buscaban hacer otro urbanismo: un urbanismo centrado en el estudio de la ciudad existente –"para acabarla", se decía entonces–, abordando no solo los temas de estructura, entre los que la vialidad y los espacios libres jugaban un importante papel, sino también los relativos al modo de intervenir en cada uno de los tejidos urbanos, con el fin de reequilibrar las distintas partes de la ciudad proporcionándoles los servicios de los que a menudo carecían. La coincidencia en el tiempo de la puesta en marcha de muchos de esos planes generales con la llegada a los Ayuntamientos de nuevos equipos de gobierno salidos de las elecciones municipales de 1979 hizo que hubiera prisa por disponer de nuevos instrumentos urbanísticos que permitieran visibilizar el cambio político operado en nuestro país; en este sentido, se pudo decir que eran "más que planes". El Plan General de Málaga (1983) se convirtió así en el emblema de una generación, la de los ochenta.

De otra parte, la apuesta estratégica que la Barcelona de Oriol Bohigas hizo por los proyectos urbanos como herramientas para transformar la ciudad, interviniendo selectivamente en puntos particularmente sensibles de la geografía urbana de la capital catalana (Gracia, Raval, Santa Caterina, Moll de la Fusta), se presentó de un modo abiertamente polémico como una alternativa al plan. Durante unos años pareció que toda la confianza estaba puesta en los proyectos como instrumentos de control de la forma urbana. Por más que Bohigas se presentase como el paladín de los proyectos frente al plan, no se puede olvidar que la ciudad condal contaba ya con un Plan General Metropolitano, aprobado en 1976, que serviría de base para la transformación urbanística de la Barcelona olímpica. Ello le permitió insistir con ocasión y sin ella en la importancia de centrarse en las "partes" frente al "todo", proponiendo así "otro urbanismo".

Fue en la Sevilla de Víctor Pérez Escolano donde ese planteamiento encontró mayor eco al decidir su Ayuntamiento seguir adelante con la adaptación del plan general vigente a la nueva Ley del Suelo, y renunciando a un plan nuevo para centrarse en un ramillete de actuaciones puntuales, tanto en el casco histórico (Encarnación, Alameda, Maestranza) como en la periferia (Pino Montano). La opción quizá más conciliadora fue, en cambio, la del Madrid de Eduardo Mangada, que en el avance del nuevo Plan General, redactado por Leira y su equipo, no dudó en presentar los proyectos dialogando con el plan, toda vez que se pretendía prestar más atención a la transformación de la ciudad heredada que a los nuevos crecimientos. Las 50 ideas para Madrid, que acompañaban a una propuesta estructural aun no suficientemente definida, querían ser una innovación metodológica. Pero Solà-Morales no dejó de criticar esos proyectos, considerados meras anécdotas que bien podían distraer de los verdaderos ejes del Plan: los grandes elementos estructurantes de la forma de la ciudad.

El énfasis en la escala intermedia, por más necesario que fuera, ya que incidió en aspectos muy ligados a la mejora de la calidad de vida en la ciudad, en un contexto urbano que presentaba aún numerosas carencias, dejó sin embargo una gran asignatura pendiente: el territorio. En unos planes centrados en "acabar" la ciudad y en unas intervenciones dirigidas casi exclusivamente a "modificar" lo existente, las cuestiones ligadas al modelo territorial tuvieron un tratamiento claramente insuficiente. De hecho, la cuestión no pasó por alto a algunos observadores de todo aquel debate; así, en relación con las dos mayores operaciones urbanas llevadas a cabo en esos años, las Olimpiadas de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, Manuel Torres Capell dijo, para el primer caso, que "sorprendía la limitación territorial del modelo", y Pablo Arias se refirió, hablando del segundo caso, a "un real desinterés por los problemas territoriales" a la hora de hacer las inversiones.



1 Madrid-Sur. PERI, Antonio Vázquez de Castro *et al*. Ejemplo de estudios de anteproyecto de manzana que mantienen siempre las mismas proporciones óptimas.



2 Imagen aérea de la Villa Olímpica de Barcelona en los años 90. En primer plano, los bloques circulares de Elías Torres y José Antonio Martínez Lapeña. La Villa Olímpica es un ejemplo de la potencialidad formal de la manzana cerrada a través de superunidades. Un barrio que, a pesar de su calidad formal y su centralidad, mantiene escasa actividad, pues se trata de una zona principalmente residencial.

NUEVAS PERIFERIAS URBANAS

Del polígono a la urbanización cerrada. Las nuevas formas de desarrollo urbano en democracia

Javier Ruiz Sánchez [a] & Inés Aquilué Junyent [b]

Universidad Politécnica de Madrid [a] *& Universitat Politècnica de Catalunya* [b]

Las décadas precedentes han visto la construcción de las grandes áreas metropolitanas españolas. Estos nuevos desarrollos urbanos, tanto en los periodos iniciales de iniciativa pública como en los más recientes de consolidación del sector inmobiliario privado, han producido centenares de polígonos residenciales en las periferias de las ciudades. La palabra polígono se ha convertido, justificadamente, en un término peyorativo y que estigmatiza mucha de la reciente construcción de la ciudad. Su raíz se encuentra en ese específico tiempo bisagra, siguiendo al historiador de las ideas Reinhart Koselleck, que en España coincide exactamente con el cambio de régimen. La nueva legislación de suelo, aprobada a mediados de los años setenta, recoge de manera implícita gran parte de la insatisfacción por el urbanismo reciente.

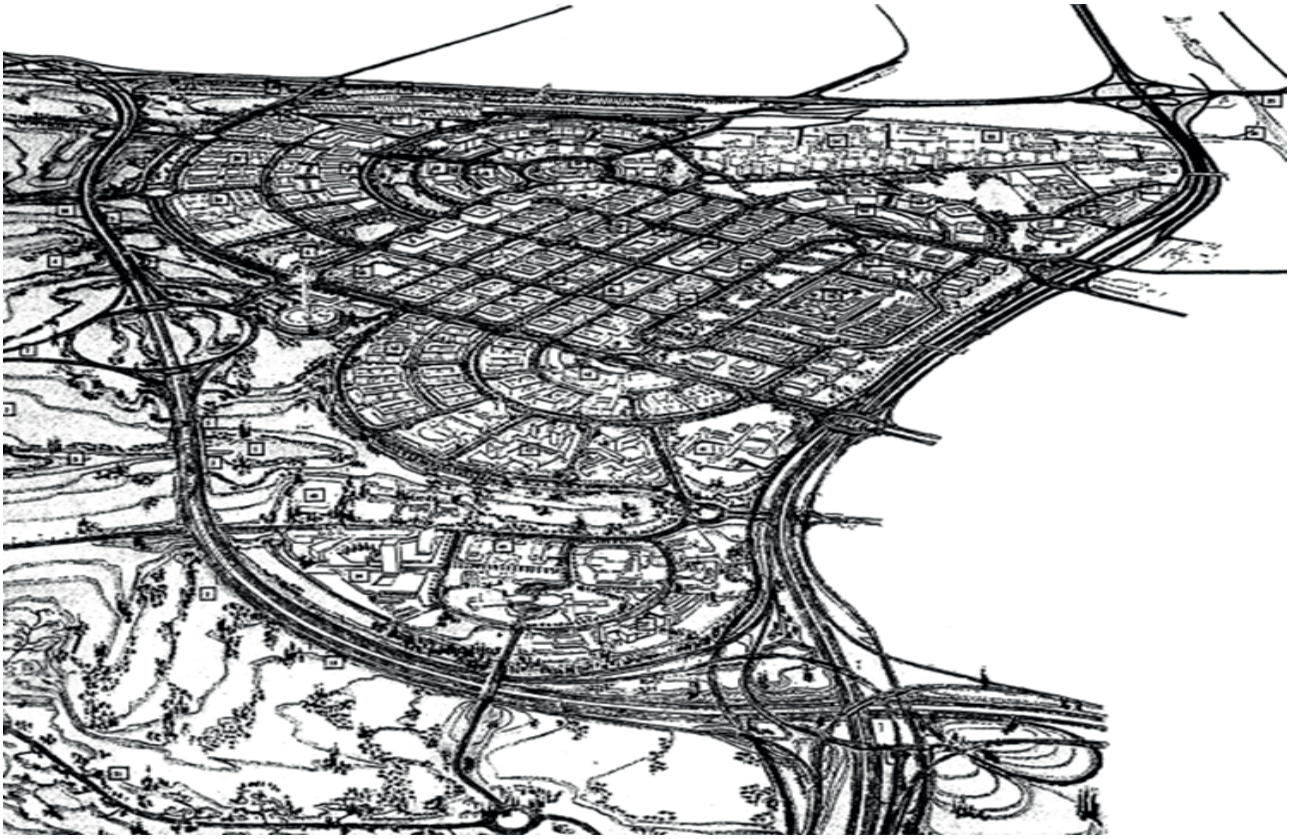
Por una parte, se recupera la atención sobre la ciudad existente en un país que solo sabe crecer, pero no reformar ni regenerar. La nueva figura del PERI (Plan Especial de Reforma Interior) no sólo refuerza dicha atención, sino traslada el modelo de producción urbana por polígonos/sectores a la reforma de la ciudad existente. Ello podría haber permitido la imbricación de experiencias entre el diseño urbano de la reforma y de la extensión, reforzando una cierta atención por las preexistencias de cualquier tipo, incluso en línea con la revalorización de las morfotipologías heredadas. Sin embargo, casi todos los polígonos inmediatamente precedentes adoptan, en general, la forma de *tabula rasa*. Para ello, se crea la otra figura de planeamiento de desarrollo, el denostado PAU (Programa de Actuación Urbanística). En sentido estricto es una figura complementaria de planeamiento general cuyo objetivo es poner en carga, a través de la programación y la definición de la estructura que ello conlleva. A pesar de la confusión generalizada en torno a estos programas, la figura ha sido principalmente impulsada por la iniciativa pública, a través de concurso o excepcionalmente promoción pública directa por sistema de expropiación, e internalización completa de cargas urbanísticas e infraestructurales. Otra innovación reglamentaria es la limitación de la densidad de desarrollos residenciales en suelo urbanizable a 75 viviendas por hectárea. Se asume que la densidad media-baja debe permitir la consecución de áreas residenciales de mejor calidad. Estamos claramente ante una medida tomada desde la observación de la experiencia reciente de los años sesenta y primeros setenta, donde las densidades mantenían el volumen de los ensanches colmatados.

El polígono de bloque abierto es implícitamente demonizado en el nuevo sistema, tanto como en el debate académico-profesional. Entre los años setenta y ochenta, la reivindicación del ensanche decimonónico como forma urbana de calidad indiscutible va a ser la gran aportación ibérica al debate internacional. Si la IBA en Berlín aporta la manzana perimetral sobre una traza existente o reconstruida, en nuestro contexto la traza es la retícula. Pero, mientras que el ensanche se basa en una retícula con vocación de continuidad del tejido, aquí no se va a romper con el modelo de planeamiento de desarrollo por polígonos, tan solo a deconstruir las formas urbanas modernas en nuevas formas posmodernas que sólo remiten de manera apenas epidérmica al ensanche burgués.

La internacionalización del debate arquitectónico desemboca en la manzana cerrada y la internacionalización del modo de vida lleva a la vivienda unifamiliar en hilera. Es importante destacar que, tanto con el tipo bloque lineal perimetral en manzana cerrada, como con la vivienda unifamiliar en hilera no nos encontramos sino ante una variante más del bloque lineal funcionalista canónico.



3 Sector 3 de Getafe. Foto aérea de los años 80. La segunda forma urbana profusamente producida en las nuevas periferias: la casa unifamiliar en hilera. La imagen presenta la homogeneización y el monofuncionalismo del crecimiento.



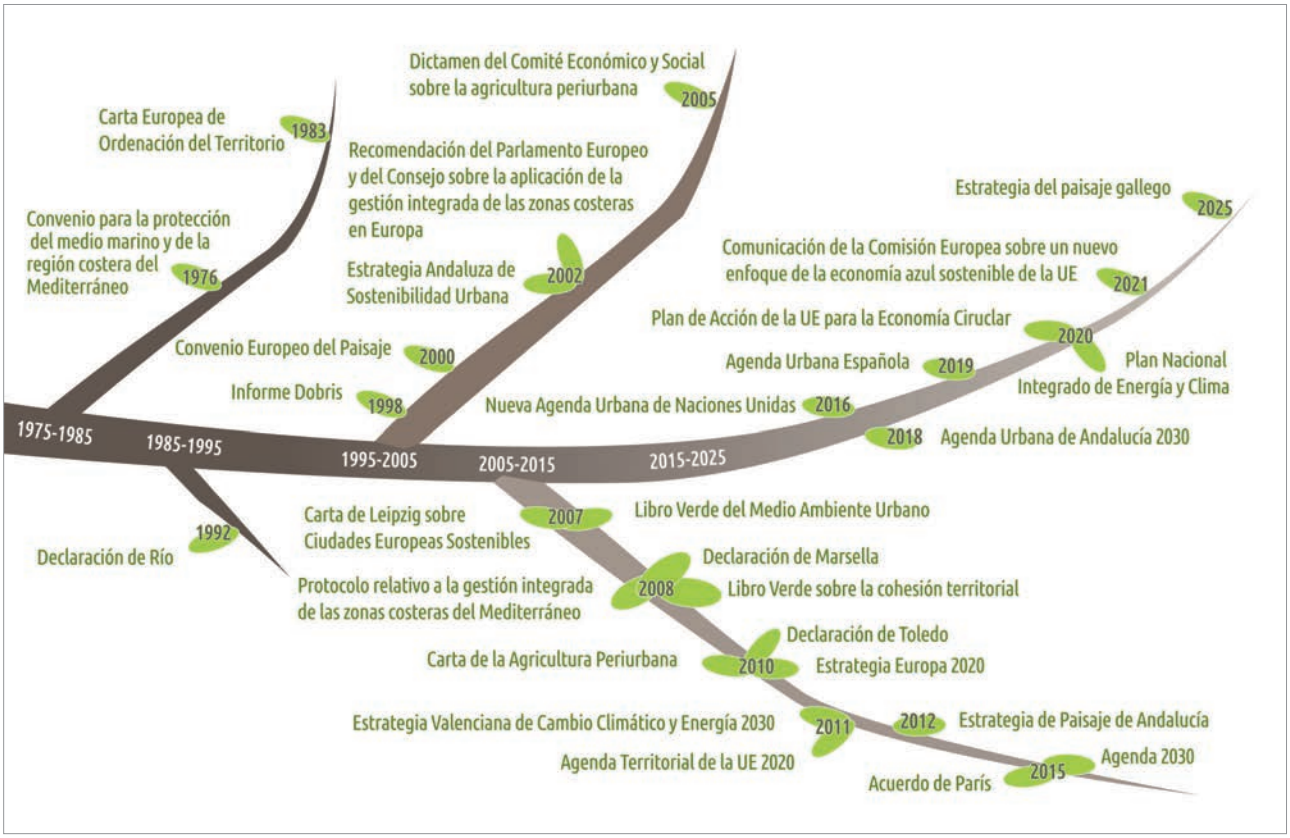
4 Perspectiva aérea del barrio de Sanchinarro en Madrid. Es remarcable la presencia exuberante de viario y la materialización de la ciudad archipiélago.

La ciudad posmoderna es, en realidad, una irónica distorsión de la modernidad. De hecho, la unidad residencial resultante apenas varía, más allá de incrementar estándares de calidad en tamaños de piezas y servicios domésticos. Lo importante es la forma de agrupación y la recuperación de la forma urbana en la denostada calle corredor. No se trata de oponer la vivienda adosada como "subproducto de la ciudad jardín" frente al bloque funcionalista sino, en el fondo, diversificar el tipo lineal en dos formas que reflejan aparentemente dos estatus sociales y permiten diversificar la oferta.

Y aquí nos encontramos con la paradoja. Todo en el contexto de los años setenta y ochenta apuntaba en la línea de recuperación de la ciudad, de una condición de lo urbano teóricamente perdida por el urbanismo de polígonos de edificación abierta en la base del proyecto de alojamiento de masas de la posguerra europea. Pero lo que tenía voluntad de ser un proyecto de ciudad desembocó, de nuevo, en un proyecto residencial. Y se demostró la no coincidencia del uno con el otro. La ciudad es imperfecta necesariamente, pero su calidad se basa en un ajuste de las imperfecciones de los elementos diversos que la componen, que se distorsionan, hibridan y sacrifican en función del conjunto. La nueva ciudad que surge del tiempo bisagra es una yuxtaposición de óptimos. Y si bien las ciencias naturales nos dejan claro que la yuxtaposición de partes óptimas produce monstruos, la ignorancia de esto nos pone ante un modelo discutible de construcción sectorial de ciudad que, sin embargo, apenas cuestionamos.

Así, la unidad residencial termina siendo un edificio-manzana que cumple con todos los estándares de habitabilidad básica y más; que se dimensiona en función de la unidad de promoción; en la que las fachadas imponen su orden formal a la calle en vez de lo contario y natural. En la dialéctica *res publica-res privata* que apuntó Colin Rowe se termina el debate cerrando los patios y fortificando la manzana. La cultura ibérica de la privacidad y una injustificada obsesión por la seguridad convierten la manzana en una efectiva *gated community*. Las calles vacías tienen más longitud de alineación y superficie de viario total por unidad de superficie del conjunto que los ensanches tradicionales: más viario, más espacio público no implica en absoluto mejor ciudad si no se llena de actividad. Y las bajas densidades y los estándares igualmente optimizados de servicios y dotaciones públicas alejan las diversas funciones las unas de las otras, penalizando desplazamientos a pie y haciendo difícilmente rentable el transporte público.

Los mal llamados PAU, los nuevos desarrollos residenciales, pueden ser leídos como equis viviendas en pocas unidades edificio-manzana más un centro comercial o *mall* en el momento en que el número de viviendas lo haga rentable. En consecuencia, si bien la foto parecería ponernos ante un modelo de ruptura con el indeseado modelo precedente del polígono, en realidad estamos ante más de lo mismo: una ciudad rota, un archipiélago urbano en dos escalas: polígonos residenciales ahora llamados nuevos ensanches, limitados por grandes infraestructuras urbanas, formados a su vez por unidades introvertidas en las que el espacio público, no pequeño, se convierte en residual más allá de su función soporte de transporte. Las preguntas que quedan en el aire son, en primer lugar, cuánto hemos roto con el funcionalismo y, en segundo, si realmente la ruptura lo ha sido en la dirección correcta, si hemos abrazado lo indeseable y quizá demonizado mucho de la aceptable; cuánto ganamos y perdimos en el paso de la manzana al bloque, parafraseando a Philippe Panerai, y cuánto hemos ganado y perdido en el retorno del bloque a la manzana.



1 Principales hitos referidos en los códigos de urbanismo. La revisión de los códigos de urbanismo ha permitido identificar cuáles son, en la normativa vigente, los principales referentes en relación con hitos de "lo ambiental". En su mayor parte corresponden a hitos de "soft law", de carácter no vinculante. El Convenio Europeo del Paisaje (2000) y la Agenda 2030 (2015) son los que aparecen en más ocasiones.

	Información previa	Preceptivos y determinantes	Preceptivos y vinculantes	Preceptivos y no vinculantes
Declaración Ambiental Estratégica		■		
Ferrocarril	■		■	
Puertos	■		■	
Patrimonio histórico	■		■	
Vías pecuarias			■	
Incidencia territorial			■	
Aguas (según Cuenca)			■	
Carreteras			■	
Ferrocarril interés metropolitano			■	
Salud			■	
Memoria histórica			■	
Vivienda				■
Comercio				■
Transporte mercancías				■
Espacios protegidos				■
Turismo				■
Deportes				■
Educación				■
Gestión forestal				■

2 Variedad de informes sectoriales del planeamiento urbanístico en Andalucía, según la normativa autonómica. En los últimos años se ha observado una tendencia al aumento del número de informes sectoriales requeridos en el planeamiento, buena parte de ellos de carácter ambiental. Estos informes introducen demandas específicas que, aunque tienen la función de constituir garantías, también pueden añadir complejidad y dilatar los tiempos.

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Lo ambiental tras cincuenta años de urbanismo en España: una revisión del marco normativo

Rocío Pérez [a], Rubén Talavera [a] & Luis Miguel Valenzuela [b]
Universidad Complutense de Madrid [a] & Universidad de Granada [b]

¿Ha evolucionado el urbanismo en España hacia la sostenibilidad ambiental en los últimos 50 años? Responder a este interrogante es una tarea compleja, toda vez que cabría plantearse si esa evolución ha sido en el plano político, normativo, académico o práctico, entre otros. Aunque la preocupación del urbanismo por las cuestiones ambientales no es reciente, en los últimos años han proliferado conceptos como urbanismo sostenible, urbanismo ecológico, urbanismo ambiental, urbanismo ecosistémico, etc. Esta reclamación explícita hacia la sostenibilidad, la ecología y la dimensión ambiental del territorio y la ciudad se sustenta, sobre todo, en una crítica a su desatención desde alguno o varios de los planos antes mencionados. Una reclamación convertida en emergencia en el contexto del cambio climático y de la necesaria transición eco-social, con un notable incremento de evidencias empíricas y reacciones sociales que testimonian los efectos que un inadecuado planeamiento urbano tiene sobre nuestras ciudades y pueblos y, por ende, en nuestra calidad de vida.

Está claro que asistimos a un fenómeno de "ecologización del urbanismo", que a su vez es el resultado de un proceso gradual, fruto, en parte, de la influencia marcada por hitos de naturaleza y escala muy variadas, tanto en el ámbito internacional, como europeo, estatal y regional. Es cierto que considerar "lo ambiental" del urbanismo o la sostenibilidad ambiental del urbanismo en España supone un enfoque parcial, puesto que la sostenibilidad, o el desarrollo sostenible, tiene otras dos dimensiones; la económica y la social. Además, muchas de las cuestiones a las que atiende el urbanismo (o le exigimos que atienda) responden a lo que se conoce como "problemas perversos", cuya complejidad se acrecienta cuando de lo que se trata es de que los territorios alcancen determinados objetivos de sostenibilidad ambiental. Sin embargo, es interesante y pertinente realizar una lectura interpretativa ambiental y la hacemos, en este caso, sobre los códigos de urbanismo vigentes, tanto el estatal como los autonómicos. Estos códigos incluyen, respectivamente, todas las normas de nivel legal y reglamentario que regulan la actividad urbanística. Los resultados no pueden ser interpretados directamente como bondades o desaciertos de la práctica del urbanismo en España en la actualidad, sencillamente porque, entre otras cuestiones: no ocurre una traslación directa de la ley al plan, ni del plan al plano; existen planes innovadores, adelantados e incluso inspiradores de la ley; hay éxitos y fracasos que no pueden ser atribuibles inequívoca y exclusivamente a la práctica urbanística; y existe una obsolescencia generalizada del planeamiento, así como unos tiempos de elaboración y aprobación cada vez más largos. Respecto a esta última cuestión, cabe plantearse que, probablemente, la antigüedad del planeamiento está determinando la vigencia de modelos territoriales no adaptados a las exigencias del nuevo contexto ambiental. En cualquier caso, esta revisión de códigos sí que pensamos que da cuenta de una mayor o menor sensibilidad y de una voluntad, o no, de actualización a los nuevos retos y demandas ambientales.

Comprobamos, pues, que el denominado "soft law", es decir, los actos atípicos no vinculantes emanados de diferentes organismos y reuniones informales, ha sido una importante puerta de entrada a lo ambiental en España desde los años 70. En la mayoría de los códigos encontramos referencias explícitas a hitos ambientales. Destacan, particularmente, las varias referencias en los códigos de

	Código Der. Urb. Estatal	Códigos de Urbanismo																
		Andalucía	Aragón	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	C. de Madrid	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Islas Canarias	La Rioja	Navarra	País Vasco	P. de Asturias	Región de Murcia
Agricultura peri(urbana)									■									
Agroecología						■			■	■								
Beneficios ecosistémicos				■														
Bioclimatismo						■						■		■	■	■		
Cambio climático	■	■	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■		■		■
Capacidad de acogida		■					■	■			■	■	■					■
Capital natural		■				■												
Compacidad										■	■	■	■			■	■	
Desarrollo urbano sostenible	■	■		■	■		■		■	■	■	■	■		■	■	■	■
Economía circular		■				■	■			■	■					■		■
Funciones ecosistémicas	■	■									■						■	
Huella ecológica						■			■	■		■	■	■		■		
Isla de calor		■										■				■		
Calidad ambiental	■	■	■					■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
Ciudad/territorio inteligente		■								■						■		
Infraestructura verde		■	■	■		■	■		■	■	■	■				■		
Indicadores de sostenibilidad		■	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■		
Integración paisajística		■	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■		
Proximidad		■			■	■	■		■	■	■	■		■		■	■	
Resiliencia		■					■				■					■		
Ruido/ contaminación acústica	■	■	■	■	■		■		■	■	■	■	■	■		■	■	■
Seguridad alimentaria							■		■									
Servicios ecosistémicos	■	■				■					■					■		■
Sostenibilidad ambiental	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■	■	■		■		■
Sostenibilidad ecológica											■							
Transición ecológica							■		■	■	■							
Transición energética		■	■			■	■		■		■	■						■
Urbanismo sostenible		■										■			■			
15 minutos						■			■									

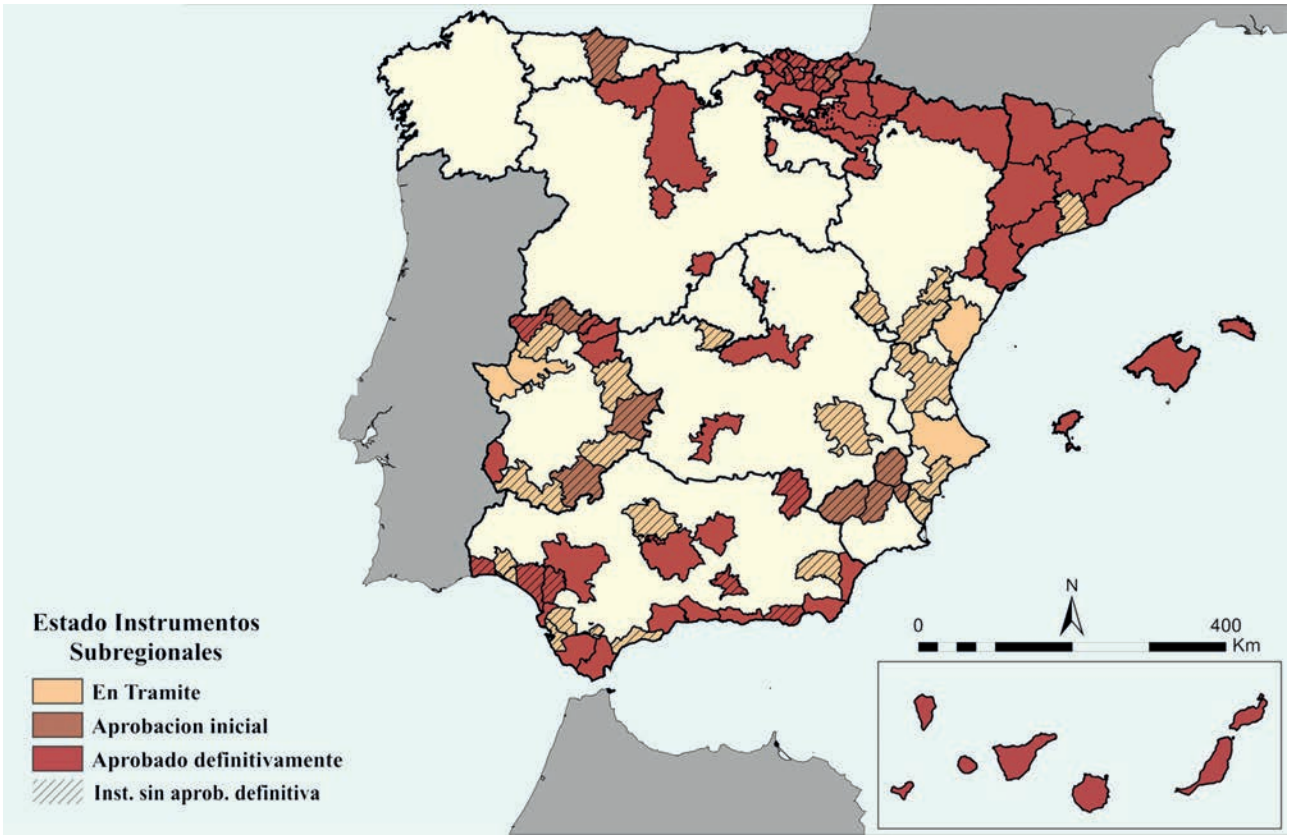
3 Presencia de términos relacionados con la sostenibilidad ambiental en los códigos de urbanismo. Algunos términos, como sostenibilidad, desarrollo sostenible, residuos, riesgos, contaminación atmosférica y paisaje, aparecen en todos los códigos, por lo que no han sido incluidos en la tabla. A excepción de la Comunidad de Madrid, los códigos refieren una amplia diversidad de términos, con algunas presencias y ausencias llamativas.

Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco. Por su parte, el Convenio Europeo del Paisaje es el hito más veces referido (en 11 de 17 códigos). En definitiva, se trata de hitos que, de manera general, han coadyuvado en la incorporación del principio de desarrollo sostenible a nivel internacional, pero también en Europa y en España. En el caso del urbanismo, este principio se ha ido sustanciando, a su vez, en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, introducido por primera vez en la normativa estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (si bien ya había sido incluido como principio general de la actuación urbanística en la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña).

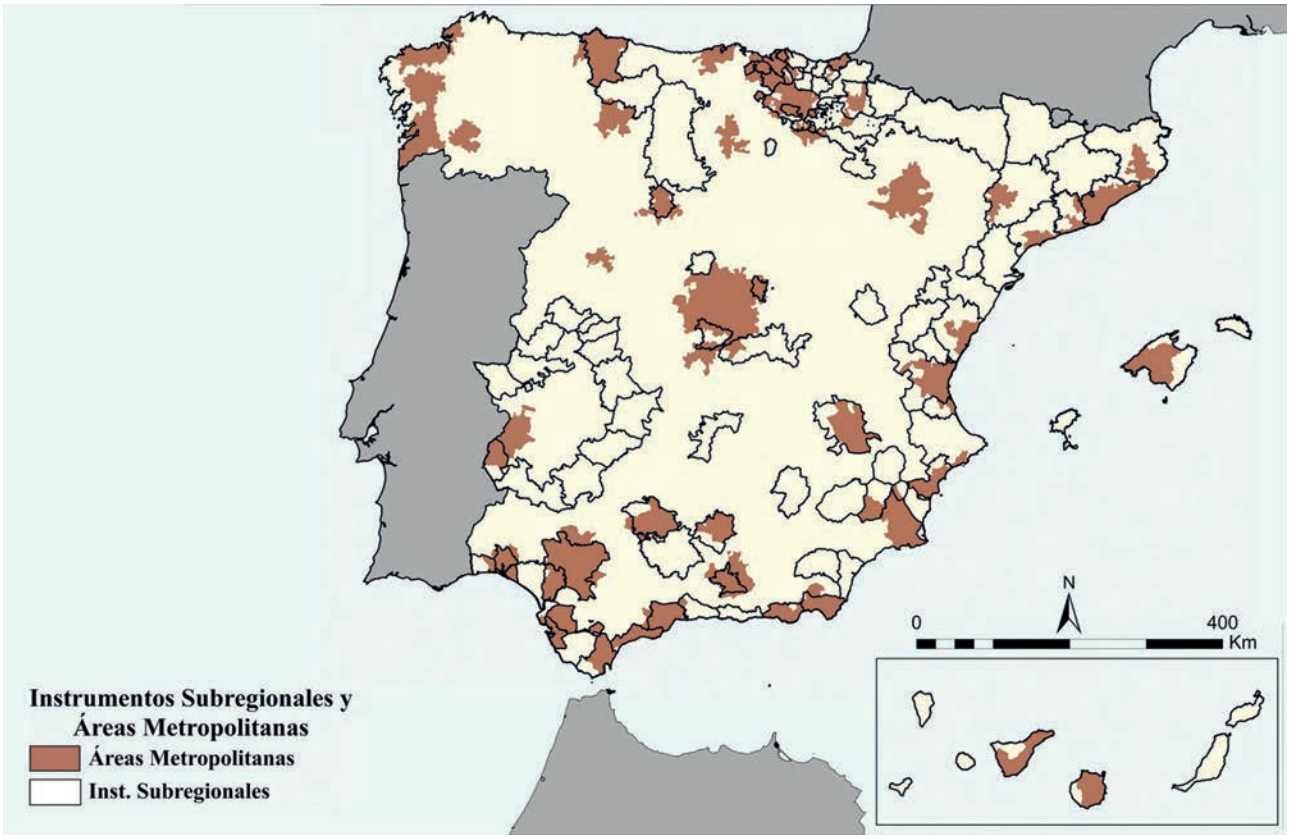
Por otra parte, el "hard law" ambiental ha dado lugar a una serie de regulaciones específicas que han ido también marcando hitos en relación con el planeamiento. El *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* (2010) señala y recopila una serie de ámbitos temáticos de especial incidencia: ordenación del territorio, protección de espacios naturales, gestión de recursos naturales, medio ambiente y calidad ambiental, evaluación ambiental, etc. La debida atención a la normativa ambiental se ha materializado en la práctica en la exigencia de diferentes informes sectoriales que, aunque tendentes a constituir garantías de una adecuada consideración de lo ambiental en el planeamiento urbanístico, también han contribuido a complejizar su proceso de elaboración y tramitación, e incluso en algunos casos han supuesto motivos de nulidad de los planes, sobre todo en relación con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica. La búsqueda de soluciones armónicas para estos y otros requerimientos sectoriales parece todavía una tarea pendiente.

Sea por la vía del "soft" o del "hard law", observamos que la normativa urbanística actual ha incorporado términos en relación con lo ambiental. Algunos aparecen en todos los códigos: sostenibilidad, desarrollo sostenible, residuos, riesgos, contaminación atmosférica y paisaje, lo que interpretamos como una asunción ya consolidada. Además, en 15 de los 18 códigos hay referencias al ruido o la contaminación acústica y en 14 de 18, al cambio climático. La infraestructura verde aparece también con frecuencia, incluso en el marco de una existente, o declarada como necesaria, estrategia de infraestructura verde. Asimismo, es frecuente la mención a indicadores de sostenibilidad en el planeamiento, destacando el caso de Extremadura, que incluye una relación específica de indicadores de sostenibilidad urbana. En el otro extremo, hay algunas ausencias llamativas, como el bioclimatismo, mencionado en cinco códigos, pero no en Andalucía, Región de Murcia ni Extremadura. Escasas son también las referencias a la transición ecológica, la seguridad alimentaria o la agricultura periurbana. Es una lectura que ha de hacerse con cautela. Diversas causas, no necesariamente ideológicas, pueden explicar estas frecuencias: desde la propia fecha de las normas incluidas en los códigos, hasta las reservas del legislador a la hora de incluir nuevos conceptos jurídicos indeterminados. No obstante, esta lectura permite detectar la relevancia concedida a determinados términos en relación con lo ambiental, lo que abre interesantes posibilidades de investigación sobre lo que implica o puede implicar en el futuro del planeamiento urbano.

Cerramos nuestra aportación señalando la necesidad de evaluación de la efectividad ambiental de los planes, las posibilidades que puede ofrecer un sistema de certificación (explorado hace tiempo, pero del que no hay constancia de su implementación) y la importancia de reforzar la formación global de los equipos en relación con la dimensión ambiental en la práctica urbanística, particularmente respecto a los retos del cambio climático y la transición ecológica.



1 Planes subregionales de OT en España en 2020. Los planes subregionales de OT son pieza fundamental para concretar el modelo territorial y dar coherencia a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Dado que su elaboración no resulta obligatoria, como sí lo son los instrumentos urbanísticos, su aprobación definitiva resulta contingente, limitando una cobertura total del territorio de las diferentes CC.AA. españolas.



2 Áreas metropolitanas e instrumentos subregionales de OT. Ante la falta de entidades metropolitanas con capacidad político-administrativa para poder gestionar estos espacios, que trascienden los límites municipales, los planes de territoriales metropolitanos constituyen una alternativa para una mejor gestión integrada de dichos espacios.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ineludible y pendiente reto político en España

Joaquín Farinós Dasí
Universitat de València

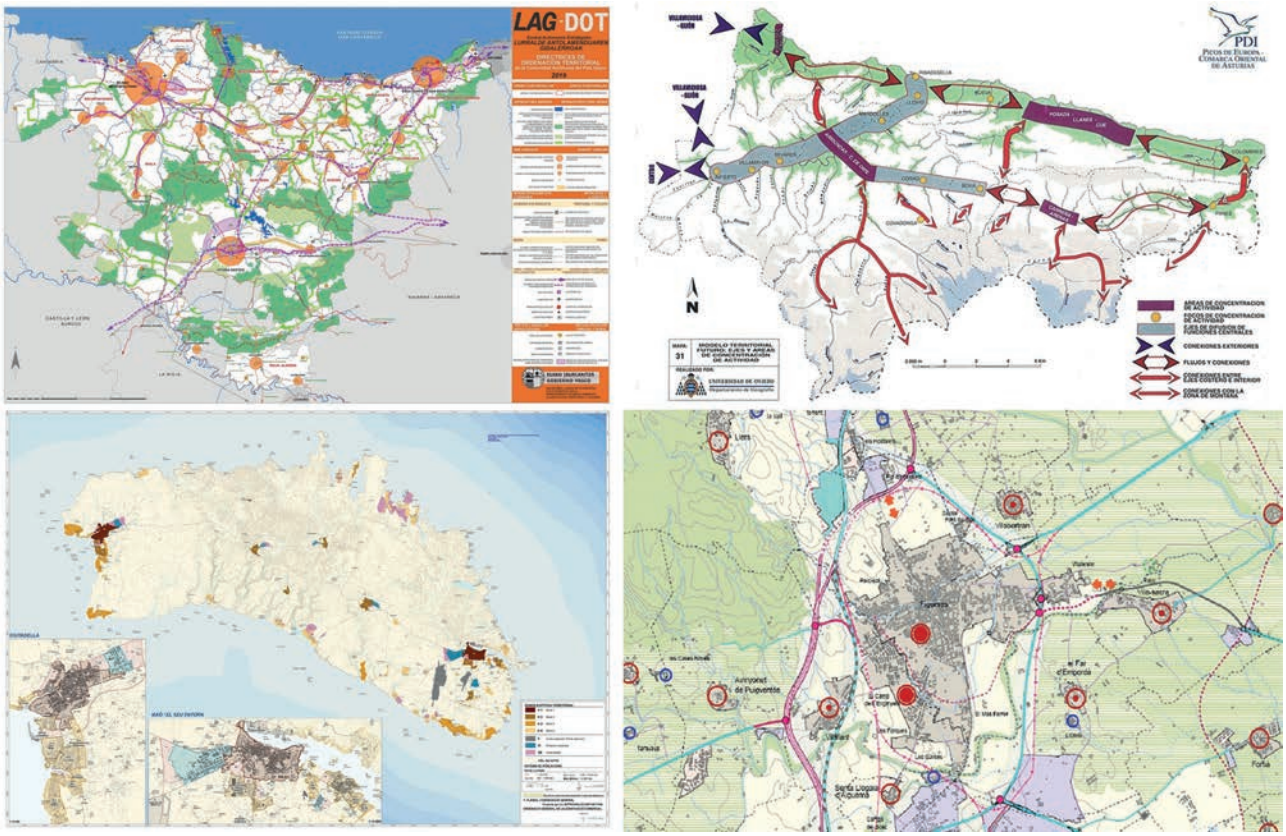
Eppur si muove (Galileo Galilei, 1633)

La denominación "ordenación del territorio" (OT) aparece por primera vez en el art. 7 de la Ley 19/1975, adquiriendo carta de naturaleza como materia diferenciada del urbanismo con la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. El incipiente Estado de las Autonomías supuso la reorientación de la OT como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) (art. 148.1.3.ª de la Constitución Española, CE). Un hecho trascendental fue la publicación del RDL 1/1992, que facultaba a la Administración General del Estado (AGE) para dictar directrices prioritarias para el desarrollo territorial y urbano a nivel nacional (art. 66), como marco de referencia para que todas las administraciones públicas desarrollaran sus actividades con incidencia territorial de forma coordinada (art. 67). Fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, que lo derogó mediante STC 61/1997, dejando la política e instrumentos de OT en manos de los gobiernos autonómicos.

El problema no era el cometido, lógico y razonable, sino quién y cómo debía liderar y coordinar: la AGE, de forma jerárquica, y no las CC.AA. Eso ha acabado conduciendo a la actual descoordinación, cuando no a conflictos y su judicialización. Pero existen buenos ejemplos donde mirar. Como el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Europea de 1999, liderado por el Comité de Desarrollo Territorial, distinto de los habituales comités de comitología de la UE, ensayando un nuevo Método Abierto de Coordinación. O la solución adoptada por Alemania en su 52ª reforma constitucional de 2006, en especial de sus arts. 72 y 74, que otorga a los Länder mayor autonomía en materia de OT mientras se reconoce la potestad de la legislación federal para establecer el marco general y sus criterios, asegurando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La insuficiencia principal de la legislación territorial en España es no haber impulsado la concertación y un mayor entendimiento de la OT como procedimiento de coordinación de actuaciones. El cuadro competencial resulta complejo y tendente al conflicto, entre niveles y departamentos responsables de las variadas y dispares planificaciones sectoriales, con mayor tradición, consolidación y presupuesto. En estas circunstancias, la AGE ha ido avanzando en este campo a partir de las políticas de su competencia y con claro impacto territorial: económica, de transporte, suelo y vivienda (a través de las leyes de suelo y rehabilitación urbana, y de la Agenda Urbana), de conservación del patrimonio, de desarrollo rural y reto demográfico, forestal, ambiental, de lucha contra el cambio climático, transición ecológica y energética... Por su parte, aunque los municipios carecen de título en OT sí tienen competencia en tres aspectos que repercuten sobre ella: la protección del medio ambiente, la demarcación y alteración de los términos municipales y, sobre todo, la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Respecto de las CC.AA., dieciocho años (1983-2001) separaron la aprobación de la primera ley autonómica de OT (Cataluña) y la última (Extremadura). Todas las han modificado o aprobado de nuevo sucesivamente, en ocasiones de forma demasiado reiterada para la adecuada estabilidad y seguridad en su aplicación (Farinós, García & Aldrey, 2018).

Tener claro cuál es el objetivo de la OT (qué/para qué se planifica y para quién) es fundamental para que resulte entendible, se facilite su puesta en práctica y se perciba como útil. La respuesta es clara: mejorar el bienestar igualitario del conjunto de la población, con independencia del lugar. Esto le confiere un marcado sentido público o comunitario, imprescindible pero contrario a la progresiva mercantilización neoliberal como discurso dominante. Con todo, fruto del actual



3 Izda. arriba: Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco. Izda. abajo: Pla Director Sectorial d'Equipaments Comercials de Menorca (2020). Dcha. arriba: Plan de Desarrollo Integral Picos de Europa Comarca Oriental de Asturias (1995). Dcha. abajo: Plan Director Territorial de l'Empordà (2006). Los instrumentos de OT han ido pasando del plan director normativo a las directrices y estrategias, de lo integral a lo sectorial, y del plan al proyecto.



4 Izda. arriba: Efectos de la DANA del 29 de octubre de 2024 en Valencia. Izda. abajo: Golfo de Valencia visto desde el sur. Dcha. arriba: Coladas de lava provocadas por la erupción del Volcán de Tajogaite en La Palma (2021). Dcha. abajo: Impacto en el territorio de un parque fotovoltaico. La OT es una política pública más necesaria que nunca con el fin de poder adaptarnos, ser resilientes y garantizar el bienestar y seguridad de la población.

contexto de cambio climático, geopolítico y de comercio internacional, siguen pendientes cruciales desafíos territoriales y sociales: los riesgos naturales (en especial inundaciones, sequías, incendios, seísmos y erupciones volcánicas) y para la salud, transición energética, creciente importancia de las nuevas TIC, profundización del proceso de urbanización y metropolitanización, permanencia de las desigualdades sociales y territoriales, de forma destacada el derecho a la vivienda (art. 47 de la CE).

Un segundo vector decisivo es el cómo: su naturaleza o estilo. Fuertemente influida por la práctica urbanística, la OT es una política pública técnicamente asistida, más próxima a la planificación física de usos del suelo en suelo rural (hasta la Ley del Suelo de 2008, suelo no urbanizable común), referida a hechos estructurantes a nivel regional y subregional. Sus directrices se dirigen al planeamiento urbanístico y (hipotéticamente) a dar coherencia al resto de políticas sectoriales sobre el mismo territorio. Esto la sitúa en el ámbito del análisis espacial (hipotético-deductivo, de racionalidad comprehensiva del técnico) a partir del que formular y seleccionar las alternativas de ordenación ambientalmente más sostenibles que acaba fijando el plan. Pero se aleja de su implementación, gestión y evaluación de los verdaderos efectos para el desarrollo socioeconómico. Algo apartada, por tanto, de lo propuesto en la Carta de Torremolinos (1983) y la actual política de Cohesión Europea.

En este sentido, cabe avanzar en la construcción de una necesaria política de OT, revisada al menos en dos sentidos: 1º) En el enfoque, integrado y relacional, combinando lo estratégico y lo vinculante; la normatividad con las estrategias y sus planes operativos con financiación, decididos conjuntamente por actores públicos y los privados (el método seguido por la Agenda Urbana española y los nuevos Planes de Actuación Integrados de Entidades Locales, EDIL). El objetivo es hacer frente al estancamiento, si no regresión, del planeamiento territorial y urbano, de forma individual o combinada en un único instrumento territorial, agilizando su tramitación y los preceptivos informes sectoriales, evitando las duplicidades y bucles de las tramitaciones ambiental y territorial/urbanística. 2º) En la forma de llevarla a cabo, entendiendo las ciudades y el territorio como un sistema único, revisitando las relaciones entre la AGE y las CC.AA., con un renovado papel de una Conferencia Sectorial o con la creación de una Agencia Estatal de Cohesión Territorial. Mejorar la coherencia y el rendimiento de las intervenciones reduce los costes económicos y sociales de la no coordinación interadministrativa, que tan negativamente repercute en la prestación de los servicios de interés general a la ciudadanía (como el reto demográfico demuestra).

Para ello es básico recuperar las reuniones de responsables de OT de las CC.AA., entre sí y con representantes de la AGE, estableciendo espacios comunes de diálogo, concertación y acuerdo. Los Congresos de FUNDICOT vienen siendo el espacio de encuentro de lo más relevante en este sentido. Nada queda de una Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio ni de un CEOTMA que surgían allá por 1978 en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de entonces. Su papel, reinterpretado, no ha sido suficientemente recogido en las Comisiones Territoriales del Parlamento ni por el Senado como Cámara territorial. Tampoco se potencian fórmulas por las que las CC.AA. puedan preparar las reuniones de las Comisiones Sectoriales (Farinós & Montiel, 2022). Salvo convenios en materias (movilidad) y territorios (caso de Madrid y las dos Castillas) concretos, no existen, y hasta se vigilan y restringen, las cooperaciones entre CC.AA. vecinas para planificar intereses territoriales conjuntos (al contrario de lo que hacen en Interreg con otras regiones portuguesas o francesas). En sociedades con mayores niveles de implantación e innovación en materia de OT, la población confía en que las administraciones son capaces de resolver sus problemas.

Referencias bibliográficas

Farinós, J., García, M.J. & Aldrey, J.A. (2018). "Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español", en Farinós, J. -coord.- *Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Tirant Humanidades, pp. 959-1061.

Farinós, J. & Montiel, A. (2022). "Ordenación del Territorio y políticas públicas: concurrencias, condicionantes y limitaciones operativas. Opciones para una gobernanza efectiva", en Farinós, J. & Serrano, A. -coord.- *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia*, Universitat de València, pp. 391-408. https://hdl.handle.net/10550/84853



1 El centro histórico de la ciudad de Ibiza en la década de 1970 y en la actualidad. Los barrios de la Marina y de Dalt Vila han experimentado una profunda transformación como consecuencia de la intensa turistificación con desplazamiento de los residentes y de los negocios tradicionales a favor del ocio nocturno, sobre todo estival.



2 La turistificación de Barcelona. Desde los Juegos Olímpicos de 1992 la ciudad condal ha incrementado notablemente su actividad turística hasta convertirse en la marca de turismo urbano más destacada del país.

GENTRIFICACIÓN Y TURISTIFICACIÓN

La expulsión y la transformación de la vida urbana en las ciudades españolas

Sònia Vives Miró & Onofre Rullan Salamanca
Universitat de les Illes Balears

Durante las últimas cinco décadas, las ciudades españolas han cambiado profundamente. La financiarización de la economía y el auge del turismo han transformado su fisonomía, su organización social y su modo de funcionar. En este proceso, la gentrificación y la turistificación —dos fenómenos estrechamente relacionados— han impulsado la extracción de rentas urbanas, convirtiéndose en los motores claves de las transformaciones que hoy definen la vida urbana.

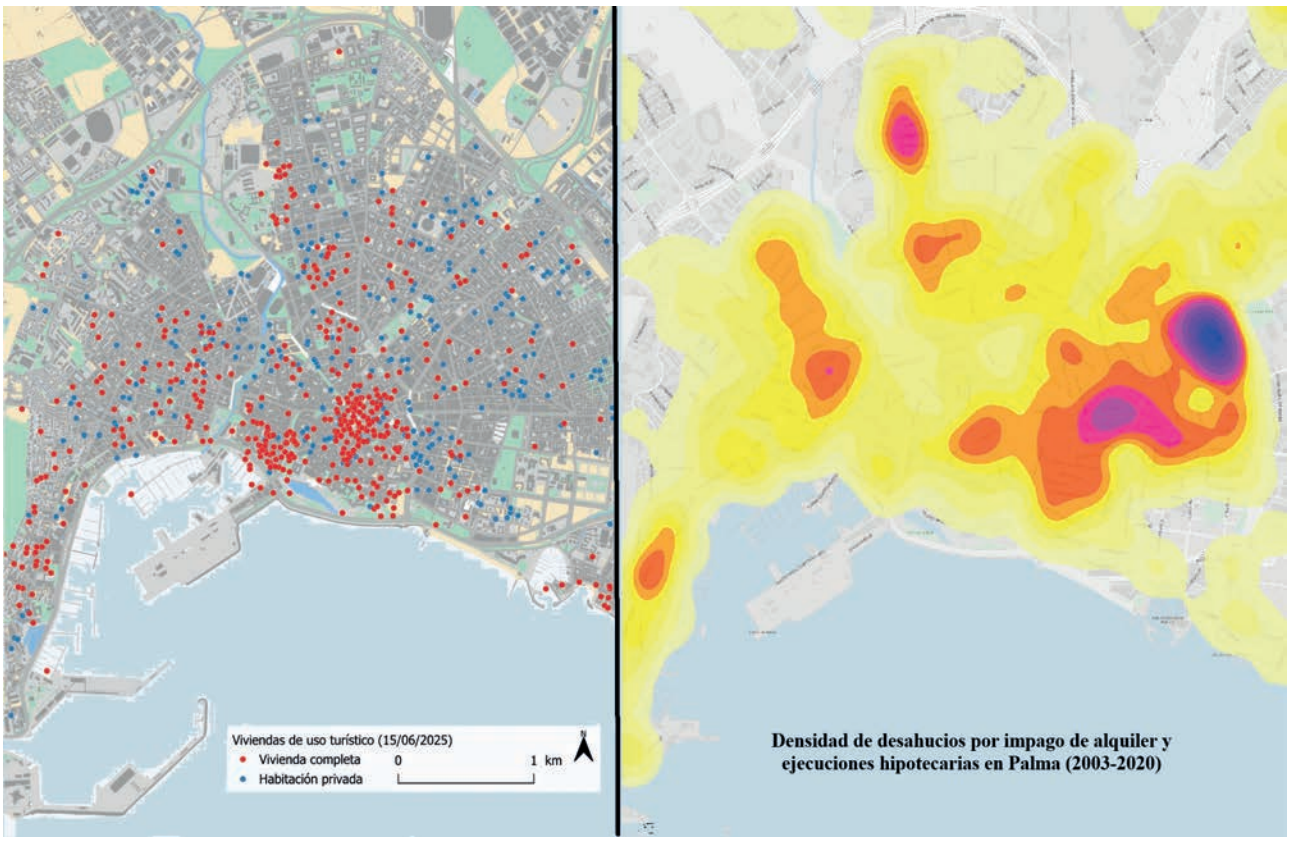
La gentrificación se entiende como el proceso mediante el cual los barrios tradicionales, habitados por clases trabajadoras, son ocupados progresivamente por grupos sociales de mayor poder adquisitivo. Este fenómeno implica un aumento del valor del suelo y de la vivienda, la expulsión o desplazamiento de la población residente y la transformación del tejido comercial y cultural de los barrios. Los desplazamientos que producen la gentrificación no son simples daños colaterales, sino acciones necesarias para la extracción de renta urbana en los barrios objeto de reforma. Por ello, estos procesos se han denominado también procesos de acumulación por desposesión. Aunque en las primeras gentrificaciones fueron las clases medias las que desplazaron a las más modestas, las gentrificaciones actuales afectan también a las clases medias, que, al verse presionadas por un mercado inmobiliario orientado hacia las clases altas, se pueden ver obligadas también a abandonar los barrios.

La gentrificación ha experimentado transformaciones profundas en sus actores, escalas y mecanismos. Inicialmente, a partir de la segunda mitad de la década de 1960, los procesos eran limitados y localizados, en Greenwich Village (Nueva York), Islington (Londres) o Society Hill (Filadelfia), donde las intervenciones públicas buscaban contrarrestar el declive económico y favorecer la inversión inmobiliaria. Durante la segunda oleada, entre 1978 y 1988, la gentrificación adquirió un carácter más estructural, con las clases medias desempeñando un papel central en la reestructuración urbana. A partir de los años 1990, la tercera oleada globalizó el proceso, expandiéndolo más allá de los centros urbanos hacia antiguos espacios industriales periurbanos y oficinas reconvertidas en vivienda. La cuarta oleada combinó la financiarización intensificada de la vivienda con políticas urbanas pro-gentrificación, especialmente en Estados Unidos. Finalmente, la quinta ola, definida como la materialización urbana del capitalismo financiarizado, otorga al capital financiero un papel decisivo: determina dónde, cuándo y cómo se desarrollan las operaciones urbanísticas, desplazando a administraciones públicas y actores inmobiliarios y turísticos tradicionales. En este contexto contemporáneo, las plataformas digitales de alquiler turístico, como Airbnb, se integran en la lógica de la gentrificación financiarizada, impulsando la turistificación urbana y el desplazamiento selectivo de residentes, conectando inversión global, movilidad transnacional y valorización del suelo urbano.

En las ciudades españolas, la gentrificación comenzó a manifestarse con fuerza a partir de las décadas de 1980 y 1990, cuando la degradación urbana y social de muchos centros históricos supuso una notable bajada de los precios del suelo y se implementaron las políticas de rehabilitación de centros históricos financiadas por fondos europeos, consolidando un modelo urbano posindustrial. En aquel momento, ciudades como Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia o Palma vivieron procesos de renovación urbana que revalorizaron los cascos antiguos, al tiempo que expulsaban a las clases trabajadoras y migrantes hacia las periferias.



3 La gentrificación de Lavapiés (Madrid). Uno de los barrios de la capital de España donde el proceso de gentrificación es más notable.



4 Alquiler turístico y desahucios en Palma. Dos fenómenos directamente relacionados con la gentrificación y la turistificación.

A partir de los años 2000, y especialmente tras la crisis financiera de 2008, el turismo urbano se convirtió en un factor decisivo en los procesos de transformación urbana en España. La firma del Memorando de Entendimiento (MoU) en julio de 2012, que establecía un rescate financiero para el sector bancario español, implicó una serie de reformas estructurales y políticas de liberalización que favorecieron la entrada de capitales extranjeros y la expansión del turismo urbano. La explosión del turismo urbano en este momento se explica por su rápida rotación y su capacidad de generar altas rentabilidades en muy poco tiempo. Estas condiciones, junto con las nuevas medidas, facilitaron la proliferación de plataformas digitales de alquiler turístico (STR, por sus siglas en inglés) y la masificación del turismo en áreas urbanas y portuarias —con el turismo de cruceros—, impulsando una nueva fase de turistificación urbana. Este contexto consolidó y articuló los procesos ya existentes de gentrificación urbana, estrechamente vinculados a la actividad turística, tanto mediante la expansión de hoteles urbanos como del alquiler turístico, dando lugar a lo que puede definirse como una nueva fase de gentrificación turística. Una gentrificación turística que ha generado un aumento significativo en los precios de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, lo que ha exacerbado las desigualdades sociales en diversas ciudades españolas.

Muchas ciudades españolas ejemplifican cómo la turistificación transforma los espacios de reproducción —vinculados a la vida cotidiana— en espacios de producción y acumulación de capital. En Barcelona, el alquiler vacacional en barrios como el Gòtic, el Born o la Barceloneta ha desplazado a residentes de larga duración. En Madrid, plataformas como Airbnb presionan el mercado en Centro y Lavapiés, sustituyendo el comercio local por actividades turísticas. En Sevilla, la reconversión de viviendas en alojamientos turísticos ha encarecido los alquileres un 33%. En Baleares y Canarias, hasta el 50% de las viviendas se destinan a usos turísticos o pertenecen a no residentes, reduciendo la oferta residencial. En conjunto, la gentrificación turística en España revela un patrón común: la conversión de la vivienda en activo financiero, la pérdida de población residente en los centros urbanos y la reorganización del espacio, consolidando un modelo de ciudad orientado a la rentabilidad y al consumo, antes que a la reproducción de la vida cotidiana.

Asimismo, más allá de las zonas urbanas, los nuevos desarrollos turístico-financieros están transformando el territorio y desplazando los usos tradicionales y las actividades de vida cotidiana. Aunque se debate si estos conflictos turísticos forman parte de los procesos de gentrificación, es necesario considerarlos como procesos de extracción de rentas turísticas, desplazamiento y privatización de los espacios públicos. El turismo de lujo se apropia de espacios de ocio costero tradicional por la presión de los *beach clubs* y los yates de gran eslora. Ejemplos como los restaurantes de playa en Tenerife o Ibiza ilustran esta versión reciente de oferta elitista y orientada al lujo que desplaza la restauración tradicional, encarece los precios y restringe el acceso de los habitantes locales.

En definitiva, la gentrificación en las ciudades españolas se ha intensificado progresivamente y se ha convertido en un proceso estructural de transformación urbana. En su fase actual, adopta un marcado carácter transnacional, vinculado a la financiarización de la vivienda y a la circulación global de capitales y poblaciones de alto poder adquisitivo. Esta dinámica redefine el uso social del espacio urbano, incrementa la presión sobre los mercados residenciales y acelera los procesos de desplazamiento, consolidando un modelo de ciudad orientado a la rentabilidad y a la atracción de capital global, en detrimento de las funciones de reproducción de la vida cotidiana y del arraigo residencial.

Esta mirada hacia el futuro quiere poner el acento en cinco temas que pueden considerarse como los retos más importantes que tienen planteadas nuestras ciudades y territorios a medio y largo plazo.

El "derecho a la ciudad" y la reivindicación de la construcción de equipamientos públicos y zonas verdes catalizaron el movimiento ciudadano de finales de los años 70, cuyas demandas recogerían los primeros Ayuntamientos democráticos. Tras cincuenta años, y frente a determinados discursos que inciden solo en el crecimiento económico, los grandes flujos, la competitividad o la atracción del capital extranjero, es necesario, como ya hiciera Jane Jacobs en Nueva York, volver a poner a la calidad de vida en el centro de las políticas urbanas, reivindicando la ciudad para los ciudadanos y la cotidianidad, los equipamientos como elementos articuladores de la vida urbana, los espacios públicos como lugares de convivencia y la importancia de las zonas verdes en la salud pública y en la calidad ambiental.

En este sentido, resulta clave la rehabilitación urbana de nuestros barrios, no ya solo de los centros históricos (sobre los que existe una larga trayectoria en España, con notables experiencias de éxito), sino también de las anodinas y, en muchos casos, ya obsoletas periferias de bloque, en gran medida provenientes del urbanismo heredado de los años 60 y 70.

Esta apuesta por la ciudad consolidada frente a los nuevos crecimientos sin límite es también un reflejo del principio de desarrollo sostenible y del escenario de agotamiento de recursos, que invitan a reconsiderar el consumo de suelo, energía, materiales, agua, etc. en nuestras ciudades.

Igualmente es necesario repensar la movilidad urbana, potenciando no solo los medios no motorizados o el transporte público, sino fomentando la accesibilidad y un modelo de ciudad de proximidad en el que exista variedad urbana y una distribución espacial de las actividades tales que permita satisfacer las necesidades básicas cotidianas desde el entorno de la vivienda.

Finalmente, desde el punto de vista territorial, el gran reto de nuestro país son las dinámicas contrapuestas que pueden observarse entre los procesos de concentración de la población y la economía en torno a la costa mediterránea, las grandes áreas urbanas y la región madrileña, frente a la despoblación y abandono de la España rural interior y su conversión en meras áreas servidoras provisoras de recursos materiales, alimentos y energía.

10

RETOS DE FUTURO

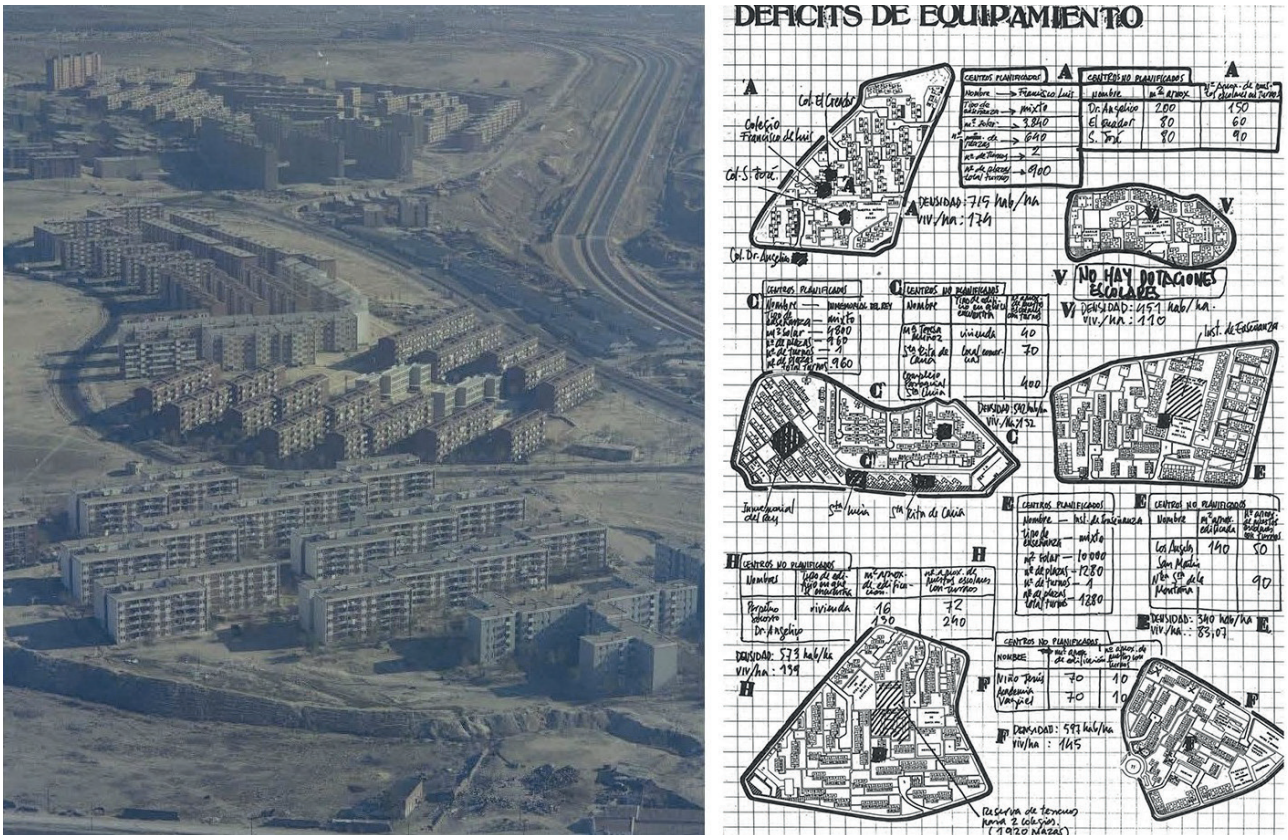
El derecho a la ciudad equipada y de calidad

Rehabilitación urbana

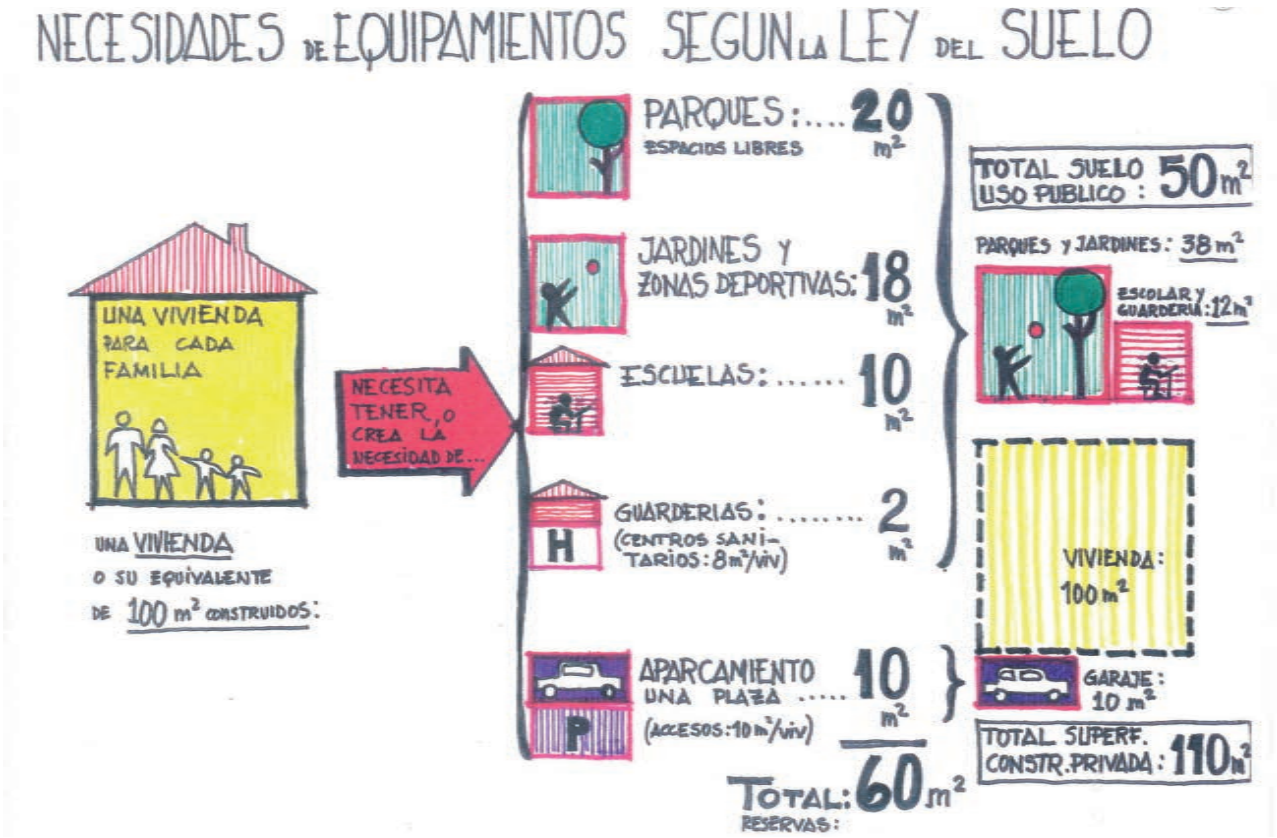
Agotamiento de recursos

Movilidad sostenible y ciudad de proximidad

La España despoblada



1 Barrio de Moratalaz, Madrid. A la izquierda, foto aérea de 1964; a la derecha, análisis de los déficits de equipamientos del distrito a finales de los años 70. Las acciones de equipamiento y su redistribución fueron estrategias básicas de la nueva estructura del municipio que proponía el Plan General de Madrid de 1985.



2 Esquema explicativo de las cesiones para equipamientos del Reglamento de Planeamiento de 1978. Además de los módulos mínimos de reserva para dotaciones en suelo urbanizable programado, el Reglamento recoge los sistemas generales como elementos fundamentales de la estructura urbana (art. 25). Desde el inicio de nuestro modelo de planeamiento, el sistema dotacional se ha entendido como un elemento clave de la planificación urbanística.

EL DERECHO A LA CIUDAD EQUIPADA Y DE CALIDAD

De la reivindicación e institucionalización a la desposesión neoliberal

Isabel González García
Universidad Politécnica de Madrid

El periodo democrático se inaugura con unas áreas urbanas que presentan importantes carencias como consecuencia del deficiente proceso urbanizador y de la tardía industrialización del país, que se había iniciado a finales de los años 50 del siglo pasado y que caracterizó el último periodo del régimen franquista, el conocido como "desarrollismo". Este periodo supuso el inicio de la gran transformación urbana y la formación de la periferia histórica de las grandes ciudades españolas.

El modelo priorizaba la producción inmobiliaria frente a la producción de ciudad y a la inversión en elementos de servicios colectivos. Así se configuró un modelo residencial obrero de grandes piezas de ciudad, mal equipada, con escasos servicios urbanos y deficiente urbanización, y localizada en áreas periféricas muy desconectadas de las áreas centrales.

Las elecciones municipales de 1979 pusieron buena parte de los ayuntamientos españoles en manos de corporaciones de izquierdas, que se encontraron estos déficits heredados de dotaciones, vivienda, infraestructuras, urbanización, etc. tanto en las áreas más consolidadas de la ciudad como en la periferia construida en este periodo del desarrollismo tardofranquista. Estas carencias alimentaron las reivindicaciones de un movimiento vecinal bien articulado que pedía soluciones concretas de mejora y recualificación de los barrios a estas nuevas corporaciones progresistas.

Los proyectos democráticos implementados después de la II Guerra Mundial en Europa bajo el paraguas del llamado Estado de Bienestar habían venido planteando un proyecto social para la ciudad que se basaba, entre otros aspectos, en la creación de espacios colectivos. En este contexto, la universalización de determinados servicios básicos (tales como la sanidad, educación, asistencia social, etc.) y su carácter público, la generalización de unos derechos fundamentales de los ciudadanos, las ideas de igualdad de oportunidades y la solidaridad que subyacen en el modelo político y social, al margen de la existencia de otros intereses como el mantenimiento y desarrollo del capitalismo, se convirtieron en los elementos característicos del modelo del Bienestar.

Este modelo tenía su reflejo físico-espacial en el modelo de la ciudad planificada, al entenderse como el lugar donde la ciudadanía puede satisfacer las necesidades básicas y encontrar no solo protección y refugio, sino desarrollar sus potencialidades y alcanzar un nivel adecuado de bienestar.

En nuestro país, este proceso sufre un retraso de más de treinta años, y habrá que esperar a la década de los años 80 para que se consolide institucionalmente el modelo de la ciudad planificada con unos niveles aceptables de bienestar. Es en ese momento cuando se redactan y aprueban toda una serie de planes generales, en diferentes ciudades españolas, que ponen la atención en los desequilibrios y las carencias e incorporan innovaciones legislativas que se habían introducido tanto en la revisión de Ley del Suelo de 1975 como en el Reglamento de Planeamiento de 1978: ordenación detallada del suelo urbano desde el instrumento de planeamiento municipal e incorporación de estándares urbanísticos que garantizaban un mínimo de calidad en la ciudad. Además, ponen el acento en las herramientas de gestión, con el objetivo de ejecutar las operaciones vinculadas a la consecución de dotaciones e infraestructuras.



3 Centro cívico de Zabalgana, Vitoria. La red de centros cívicos de Vitoria es un ejemplo paradigmático del papel de los sistemas o redes locales en la ciudad. En cada barrio se localiza un centro cívico que alberga de forma integrada diferentes servicios y actividades de carácter cultural, deportivo, formativo y sociocomunitario. Además de facilitadores de servicios, realizan un importante papel como generadores de centralidad local de barrio.



4 MUSAC (Museo de Arte Contemporáneo de Castilla y León), León. Las dotaciones públicas de la red o sistema general, además de elementos que posibilitan la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, en este caso vinculadas con la cultura y las actividades artísticas, están relacionados con una de las aspiraciones legítimas de la población de la periferia: el “derecho a la centralidad” o a una centralidad compartida.

En este punto, es importante destacar el papel equilibrador, integrador y redistributivo (renta indirecta) del sistema público dotacional (equipamientos, zonas verdes y servicios urbanos) que permite a los ciudadanos el acceso a la educación, a una mejor formación (por tanto, mejor empleo) y cultura, a mejores condiciones ambientales y de salud, etc. Este sistema público se organiza en dos escalas diferentes: una relacionada con la escala doméstica, donde se localizan los equipamientos, zonas verdes y servicios básicos vinculados a la proximidad y lo cotidiano; y otra de escala ciudad, relacionada con los equipamientos singulares, históricamente concentrados en las áreas centrales de las ciudades, que son fundamentales para la creación de centralidad y mejorar la posición de las áreas donde se localizan respecto al resto de la ciudad. Los primeros están relacionados con la satisfacción de las necesidades más básicas de la ciudadanía, mientras que los segundos están relacionados con una de las aspiraciones legítimas de la población de la periferia: el "derecho a la centralidad" o a una centralidad compartida. Las nuevas barriadas de la periferia carecían tanto de equipamiento colectivo de proximidad como elementos de equipamiento singular. Esa generación de planeamiento de los años 80 planteó entre sus objetivos prioritarios la recualificación de la ciudad a través de la creación de nuevos equipamientos, zonas verdes y servicios que, además de satisfacer las necesidades ciudadanas, generaban centralidad urbana de escala ciudad y de barrio.

A partir de los años 90 y al albur del nuevo paradigma neoliberal, de las dinámicas de globalización y de la euforia económica se inician fuertes procesos de desregulación económica y urbanística apoyados en nuevas legislaciones mucho más liberales en materia urbanística. Las nuevas administraciones asumen el nuevo ciclo desarrollista y el mantra de la bondad del mercado para una gestión eficiente de los servicios urbanos. Se inicia, así, un importante proceso de privatización y externalización de gran parte de los servicios municipales en las ciudades (gestión de residuos, limpieza de la ciudad, gestión de servicios sociales, culturales, deportivos...). Respecto al sistema dotacional público, se incorpora la gestión indirecta, fundamentalmente privada, de los equipamientos y servicios inicialmente públicos. La externalización de los servicios hacia el sector privado no es más que un primer paso en el proceso de desposesión. En una segunda fase, el sector privado no solo gestiona el servicio, sino que construye las instalaciones sobre suelos públicos. Este es el caso de los nuevos hospitales públicos madrileños y de los centros de educación concertada de los nuevos desarrollos residenciales en la capital.

La siguiente fase de la desposesión se está produciendo en los últimos tiempos de la mano de los cambios legislativos que van a permitir construir sobre suelos públicos calificados como dotacionales de sistema/red general, no ejecutados, las llamadas viviendas dotacionales. Esta idea surge como una solución de emergencia ante la imposibilidad de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. Se basan, además, en una "idea mantra" establecida desde hace tiempo: el espacio destinado a redes de equipamiento general está sobredimensionado. Por tanto, es entendido por muchos como un suelo público completamente urbanizado pero infrautilizado que se convierte en un espacio de oportunidad para resolver los problemas de emergencia habitacional, ignorando las carencias existentes en su entorno. Su utilización para viviendas no haría más que incrementar estas carencias, impidiendo posteriores actuaciones para su uso público como equipamiento.

Las estrategias de implantación, desarrollo y gestión del sistema dotacional y su papel en la ciudad obedecen a otras lógicas que nada tienen que ver con los planteamientos iniciales de los municipios en los años 80. Las dotaciones se convierten así, en el mejor de los casos, en meros contendores de servicios donde la ciudadanía ha pasado a ser usuario-cliente y donde el mercado ha encontrado un nicho de negocio en connivencia con la administración local y regional como facilitador del proceso.



1 La ciudad sin urbanizar y las reclamaciones vecinales. Colonia de la Piedad, Villa de Vallecas, Madrid: localización (arriba izda.: tejidos de bloque edificados en amarillo y en construcción en azul), escenario en la película "Deprisa, Deprisa" de Carlos Saura (arriba dcha.) y estado actual (abajo dcha.), y noticia sobre el coste de reurbanización de las colonias del distrito de Latina (abajo izda.).



2 Intervenciones integrales en cuatro áreas de rehabilitación de largo recorrido: Bilbao la Vieja, Polígono Sur de Sevilla, Barrios del Norte de Alicante y San Cristóbal de los Ángeles en Madrid. La rehabilitación como proceso en el que planes, programas y proyectos se superponen en el espacio y se despliegan a lo largo del tiempo, abordando múltiples dimensiones con fondos de diferentes fuentes y participación vecinal.

REHABILITACIÓN URBANA

El proyecto de la ciudad urbanizada: del urbanismo de la austeridad a las políticas de austeridad

Iván Rodríguez Suárez
Universidad Politécnica de Madrid

Los tejidos heredados del franquismo se encontraban en una situación calamitosa al final de la dictadura y las necesidades de sus habitantes eran relegadas en las prioridades de intervención. Las ciudades habían crecido de forma acelerada durante el desarrollismo en periferias de bloque con notables carencias de urbanización, dotaciones e integración en la ciudad. Mientras tanto, los cascos sufrían un progresivo abandono y operaciones de remodelación con escaso respeto por sus valores patrimoniales.

Los estertores del régimen fueron el despertar y la confluencia de un doble movimiento por la recuperación de la ciudad. Por un lado, un potente movimiento vecinal de reclamación de inversiones públicas en medios de consumo colectivo. Y por otro, un movimiento de renovación disciplinar, denominado posteriormente urbanismo de la austeridad, que tomaba conciencia de la imposibilidad del crecimiento indefinido, y de la necesidad de preservar los valores patrimoniales, así como de mejorar y estructurar la ciudad existente. El planeamiento urbano tuvo un papel central en este proceso, que fue liderado efímeramente por la irrupción de los movimientos vecinales, aunque rápidamente el liderazgo migró a las estructuras políticas formales y la participación pasó a ser por invitación.

En estas circunstancias, la inversión pública se desplegó de forma notable para tratar de equilibrar las estructuras urbanas en procesos de gran alcance y generalizados en todas las ciudades. Las actuaciones en la edificación ponían el foco en garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad, estructurales o de conservación. En muchos cascos se realizaron operaciones de microcirugía, sustituyendo edificaciones ruinosas y aprovechando intersticios vacantes, o rehabilitando ruinas habitadas que, en ocasiones, carecían de los mínimos servicios sanitarios y contaban con exiguas superficies por habitante. También se inició la demolición o recuperación, según los casos, de las numerosas edificaciones que presentaban aluminosis y graves problemas estructurales.

Al mismo tiempo se ensayaban fórmulas de intervención en ámbitos perimetrados que se denominarían áreas de rehabilitación integral (ARI), desarrolladas inicialmente en cascos históricos. Se articulaba también un modelo regulatorio y financiero de ayudas a la rehabilitación que acabaría incorporándose a los planes de vivienda. Este ciclo finalizó con la crisis tras los fastos de 1992, aunque mostraba signos de agotamiento desde años antes.

El despliegue del sistema competencial constitucional y de las políticas públicas del estado de bienestar, unido al ciclo económico expansivo derivado de la integración económica europea, dieron lugar a una diversificación de instrumentos y herramientas. Es la época de la exportación de las áreas de rehabilitación a las periferias y de la eclosión de los primeros programas europeos de intervenciones perimetradas, de los que el programa URBAN fue el primer exponente. El énfasis se ponía en las intervenciones integrales, aunque con preeminencia del componente físico. La rehabilitación pasaba a entenderse como un proceso continuo en el que la planificación y gestión sistemática de las acciones resulta necesaria, y en el que se recurre al planeamiento urbano solo cuando es imprescindible. La inversión pública multinivel fue cuantiosa y predominante, y el liderazgo de la administración, especialmente local, preponderante.



3 Tipología de acciones en actuaciones de rehabilitación edificatoria según la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León –ERUrCyL, 2016– (dcha.). Actuación de accesibilidad vertical en bloques lineales mediante la construcción de torres de ascensor en espacios libres en el barrio de Besòs-Maresme de Barcelona –2008-13– (dcha.), una de las actuaciones tipo más frecuentes.



4 Esquemas de financiación de actuaciones de rehabilitación según la actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el sector de la edificación en España (arriba izda.); y rehabilitación energética con fondos europeos en Torrelago, Valladolid, mediante sistema de aislamiento térmico exterior –SATE– y renovación de red de calor de barrio –2014-19– (arriba dcha. y abajo).

Las intervenciones prototípicas abordaban tres tipos de actuaciones: mejora de la edificación, en sus condiciones de conservación, accesibilidad y energéticas; obras de reurbanización; y constitución de equipos de gestión, en ocasiones estructurados en oficinas de rehabilitación localizadas en las propias áreas. A estas intervenciones físicas, se añadieron a veces programas adicionales en múltiples dimensiones que pretendían un abordaje integral de la rehabilitación y, en última instancia, el desarrollo comunitario de los barrios. A pesar de que se ampliaron los recursos, estos fueron marginales respecto a los destinados al crecimiento y la expansión que apuntalaron una formidable burbuja inmobiliaria. Una vez más, este ciclo finalizó de forma abrupta con la debacle inmobiliaria de 2008.

Tras la quiebra, el sistema inmobiliario del país se sumió en una profunda crisis y una reconversión forzosa. Se ponían en cuestión tanto el modelo expansivo del urbanismo, como la capacidad inversora pública. El crecimiento se detuvo y se pusieron en marcha políticas de austeridad basadas en el recorte del gasto público. La rehabilitación se planteó como el futuro necesario del sector y se realizaron múltiples reformas legislativas para facilitar la intervención en la ciudad existente. A pesar de esta retórica dominante, la consolidación de un nuevo paradigma, sintetizado en el triple etiquetado de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se ha convertido en un lugar común que ha acabado por vaciarse de contenido. Al igual que el término sostenibilidad, se utiliza para adjetivar casi cualquier tipo de propuesta, incluidas aquellas de carácter abiertamente especulativo.

La mejora energética de la edificación pasó a ser prioritaria y una exigencia en todo tipo de actuaciones de rehabilitación, tratando de fomentar un nuevo sector de economía verde. Es indudable la necesidad de afrontar la escasez de recursos, pero existe el riesgo de desatender otras prioridades, como la habitabilidad, el estado del parque residencial o los problemas de toda índole de los tejidos urbanos, entre los que el consumo energético es uno más. En este contexto irrumpieron nuevos agentes políticos ajenos a los partidos tradicionales, que alcanzaron los gobiernos locales de forma fugaz y pusieron en práctica algunas políticas novedosas, aunque de escaso alcance e impacto.

En los últimos años, los cambios se multiplicaron y aceleraron. Se produjo una crisis sanitaria sin precedentes que condujo, por primera vez en años, a políticas anticíclicas de inversiones públicas excepcionales con la rehabilitación como uno sus destinos principales. Sin solución de continuidad, se iniciaron una serie de convulsiones en las que aún nos encontramos inmersos: conflictos armados y priorización del gasto en defensa, puesta en cuestión de la legalidad internacional y de los principios democráticos, fenómenos climáticos extremos relacionados con el calentamiento global, una crisis habitacional agudizada por la globalización y la proliferación de las economías de plataforma, y una visibilidad cada vez más nítida de que entramos en una fase de emergencia energética por el agotamiento de los combustibles fósiles.

Las repercusiones urbanas de este escenario de incertidumbre permanente están lejos de articularse de forma coherente y amplifican la crisis perenne de la planificación y la necesidad de atender a la ciudad existente. Quizás lo más definitorio del presente sea la fragmentación y discontinuidad de actuaciones, así como la proliferación de documentos de diagnóstico, programáticos y estratégicos, de gran interés disciplinar, pero por el momento con escasa capacidad transformadora. Todos estos factores en combinación con las políticas de austeridad pueden consolidar modelos de rehabilitación basados en la generación de plusvalías. Reconsiderar algunos de los principios del urbanismo de la austeridad puede ayudar a que el equilibrio de las estructuras urbanas, la escasez de recursos y la ponderación de los intereses ciudadanos no ocupen un lugar subalterno.



1 Campos de cereal en Osa de la Vega (Cuenca). Paisaje agrario de secano en la Mancha conquense, heredero de la ordenación romana de Segóbriga, cuyo esplendor se apoyó en la minería y la roturación de los bosques para uso agrícola. La escasez de agua, suelo fértil y energía ha condicionado históricamente poblamiento y producción, revelando hoy los límites ecológicos y la tensión entre usos agrarios, energéticos y planificación sostenible.



2 Parque eólico en Villamayor (Cuenca). Parque eólico de 17 aerogeneradores y 30 MW de potencia nominal, implantado en suelo rural de Villamayor de Santiago, Hontanaya y Puebla de Almenara. Representa la transición energética y los conflictos territoriales asociados a infraestructuras renovables en espacios agropecuarios afectados por una creciente despoblación y la escasez de oportunidades laborales.

AGOTAMIENTO DE RECURSOS

La planificación urbanística de los recursos naturales disponibles

Rafael Córdoba Hernández & Daniel Morcillo Álvarez
Universidad Politécnica de Madrid

Durante los últimos cincuenta años, España ha vivido un proceso de transformación urbana sin precedentes, impulsado por cambios políticos, económicos y sociales que han marcado profundamente la relación de las ciudades con los recursos naturales. Desde el final del franquismo hasta hoy, la intensidad expansiva del urbanismo ha tendido a ignorar la disponibilidad y gestión de agua, suelo, energía y materiales, lo que ha evidenciado los límites del crecimiento y la necesidad de replantear los modelos de desarrollo territorial. El agotamiento de recursos es ya un factor central para comprender los desafíos del urbanismo contemporáneo y la sostenibilidad de las ciudades españolas.

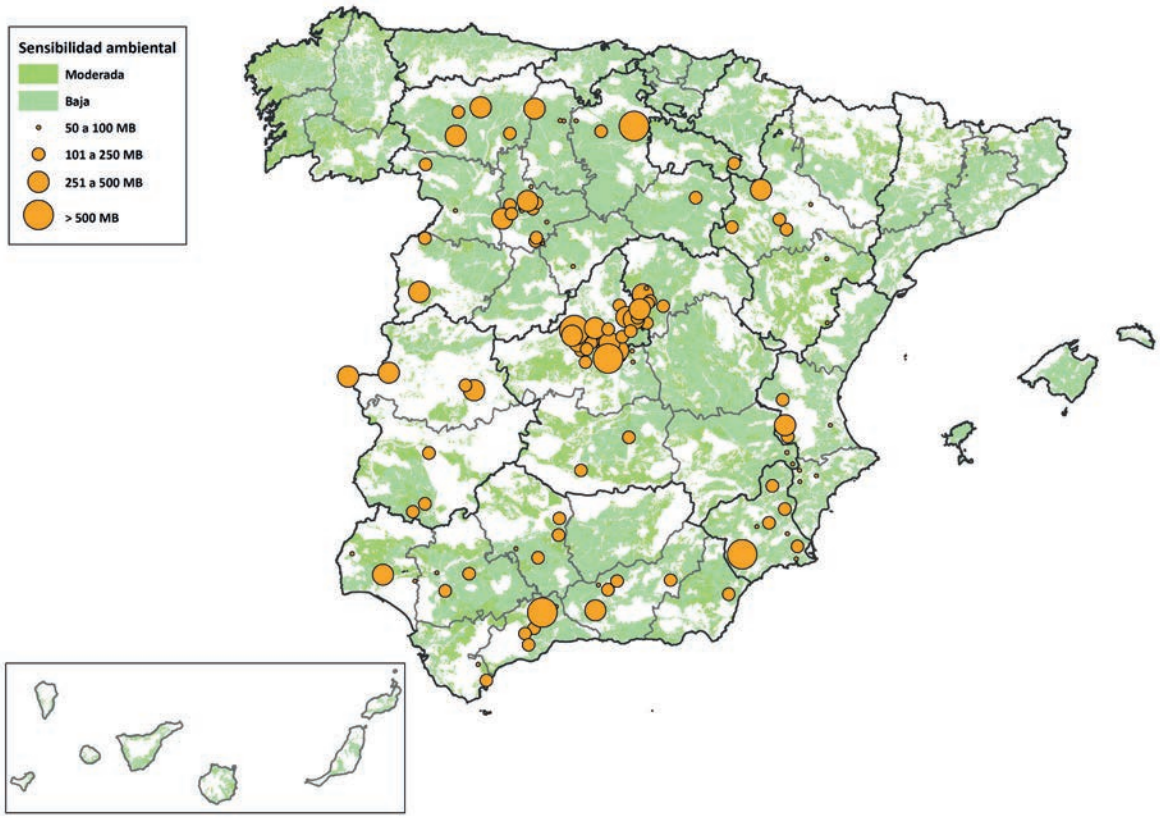
Tras la transición política, la liberalización económica y la creciente demanda de vivienda impulsaron un crecimiento urbano sin precedentes y que, apoyado en el sistema financiero-inmobiliario, permitió un proceso de acumulación permanente y sin aparente límite. La expansión horizontal de ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Málaga implicó la ocupación masiva de terrenos periurbanos y agrícolas, generando un consumo de suelo que, por lo general, superó la capacidad de regeneración del territorio. Este patrón se acompañó de una fuerte demanda de materiales de construcción y de recursos energéticos, cuya extracción intensiva empezó a evidenciar los límites de su disponibilidad. Al mismo tiempo, la industrialización, el modelo urbano disperso y la proliferación de infraestructuras urbanas aumentaron la presión sobre ecosistemas y acuíferos, generando impactos que tardarían décadas en revertirse.

Entre los recursos críticos, el agua ha sido el más determinante en la planificación urbana española. Las ciudades del Levante, Murcia, Alicante y Almería, situadas en zonas de clima árido, dependen en gran medida de embalses y trasvases intercuencas. Desde los años ochenta del siglo pasado, el crecimiento demográfico y turístico de estas regiones llevó a la sobreexplotación de acuíferos, provocando subsidencia del terreno, pérdida de vegetación y deterioro de la calidad del agua. La escasez hídrica obligó a introducir medidas de planificación urbana específicas: restricciones de consumo, obras hidráulicas de gran escala, incentivos para eficiencia doméstica y, más recientemente, políticas de reutilización y desalación. En paralelo, ciudades del interior, como Zaragoza o Valladolid, enfrentaron la presión de embalses y ríos para abastecer a industrias y zonas residenciales, lo que evidenció la interdependencia de la planificación urbana con la gestión de recursos naturales.

Por otro lado, el consumo energético ha condicionado igualmente el diseño y funcionamiento de las ciudades. La dependencia histórica de combustibles fósiles de nuestro país y la extracción intensiva de minerales para la construcción han generado una presión constante sobre los recursos no renovables. En Madrid y Barcelona, el aumento del parque automovilístico y la necesidad de climatización en edificios han puesto de relieve la vulnerabilidad energética de los núcleos urbanos. La crisis económica de 2008 y la creciente conciencia ambiental han impulsado políticas de eficiencia energética, de optimización de recursos energéticos y la inversión en las infraestructuras de producción y transporte de energía. Frente a ello, la rehabilitación de barrios y viviendas ha favorecido la densificación urbana, cambiado los hábitos en el consumo de energía en el sector doméstico y la implementación de medidas de carácter comunitario que contribuyen a la optimización de los sistemas de calefacción y refrigeración.



3 Parque solar en Tarancón (Cuenca). Instalación fotovoltaica de 5 MWp con más de 9.000 módulos y una producción anual aproximada de 8.500 MWh, equivalente al consumo de unos 2.550 hogares. Refleja el uso creciente del suelo rural para fines energéticos, el desplazamiento de actividades agropecuarias y los retos de su integración en la planificación territorial, con impactos sobre el equilibrio productivo y el abastecimiento agrícola.



4 Sensibilidad ambiental y parques fotovoltaicos en España. La superposición de parques fotovoltaicos en áreas de sensibilidad ambiental baja y moderada evidencia la concentración de proyectos en territorios concretos. La separación entre centros de producción y consumo energético exige grandes infraestructuras e incrementa la presión sobre suelos rurales y agropecuarios, y refuerza la necesidad de una planificación ambiental y territorial integrada.

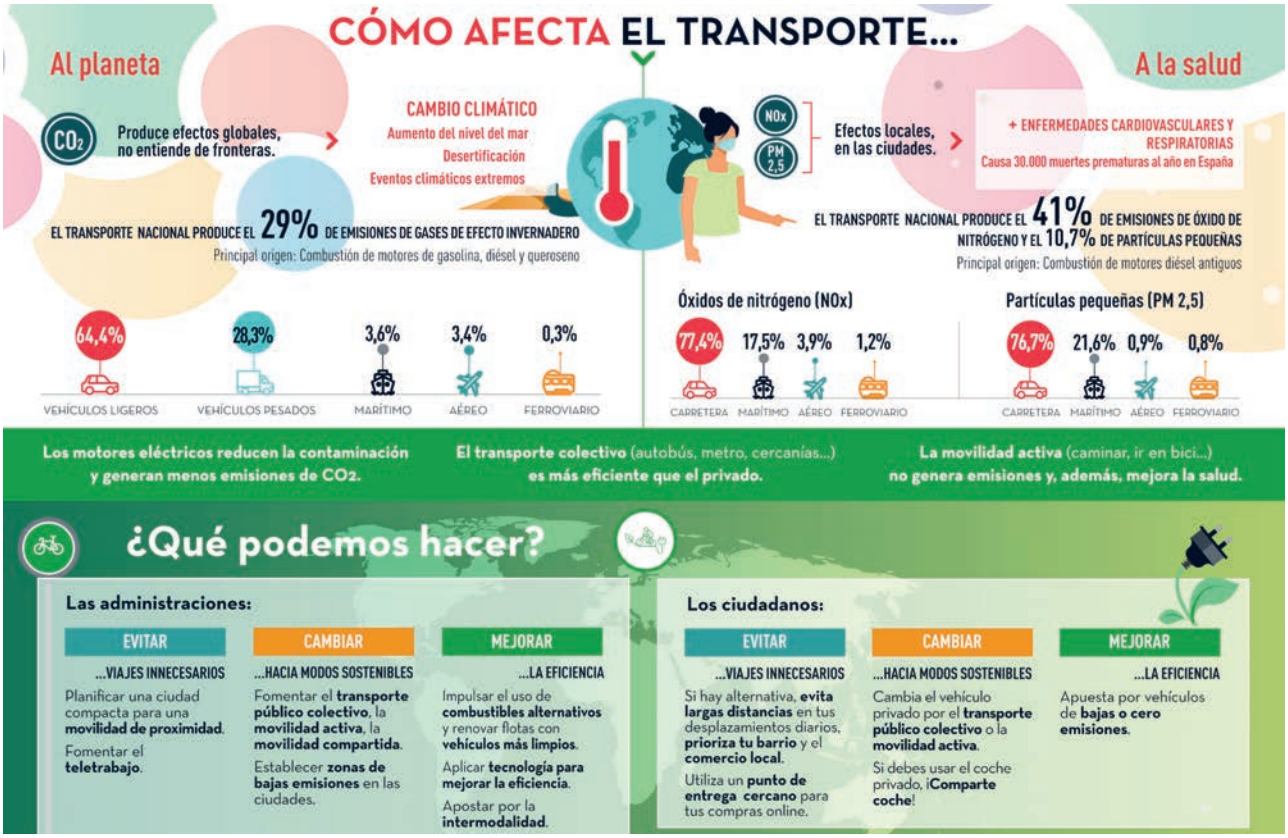
La apuesta nacional por las energías renovables tampoco está exenta de problemas, pues la alta demanda de energía y las expectativas del sector energético en estas fuentes ha hecho proliferar una gran cantidad de plantas fotovoltaicas y parques eólicos en suelos destinados a la actividad agropecuaria, sin que la planificación territorial estuviera preparada para ello. Además de las plantas, las numerosas y necesarias líneas de transporte ponen en riesgo espacios naturales, incluso protegidos, para garantizar el transporte desde los centros de producción hasta los centros de consumo.

El agotamiento de recursos ha generado consecuencias sociales y territoriales. Las áreas rurales, con menos infraestructuras y servicios, han sufrido más intensamente la degradación ambiental, mientras que las grandes ciudades han aumentado su vulnerabilidad ante la crisis de suministro y fenómenos climáticos extremos. La planificación urbana ha debido incorporar estrategias de resiliencia que consideren no solo la disponibilidad de recursos, sino también la capacidad de los sistemas urbanos para adaptarse a la presión demográfica y ambiental. La integración de espacios verdes, corredores ecológicos y movilidad sostenible se ha vuelto esencial para garantizar la calidad de vida y reducir la dependencia de recursos escasos, aunque la adopción plena de esta visión ecosistémica es insuficiente.

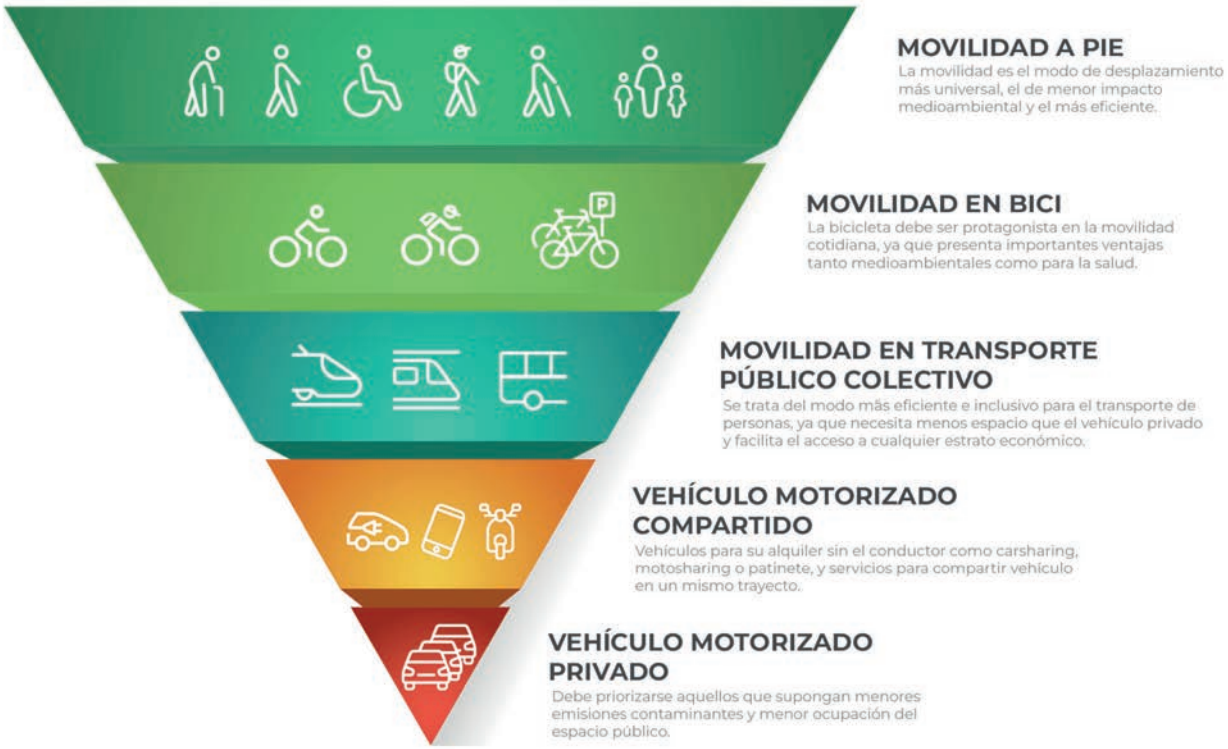
En las últimas décadas, la sostenibilidad ha pasado de ser un concepto marginal a un principio declarado del urbanismo, aunque en muchos casos se ha aplicado más de forma retórica que práctica. La economía circular, la eficiencia energética y la gestión responsable del agua y los residuos se han incorporado a proyectos urbanos como la regeneración del frente litoral de Valencia, el Poblenou en Barcelona o Madrid Nuevo Norte, con resultados dispares y frecuentemente condicionados por intereses económicos o políticos. Muchas iniciativas han priorizado la imagen y el marketing urbano, relegando la equidad social, la participación ciudadana y la reducción real del consumo de recursos. Estas experiencias evidencian que el agotamiento de recursos es un desafío social y cultural que exige cambios profundos en hábitos de consumo, gobernanza y formas de planificar. A pesar de ciertos avances, la sostenibilidad sigue chocando con modelos de desarrollo que privilegian la expansión inmobiliaria y el uso del suelo como una mercancía, mientras la redistribución de beneficios urbanos continúa siendo limitada. Las políticas sostenibles se aplican a menudo de forma parcial, sin integrar completamente los efectos ambientales, sociales y económicos a largo plazo.

Persisten desafíos importantes. La presión sobre recursos críticos sigue siendo elevada en territorios con limitaciones naturales o alta densidad. La expansión urbana continúa en zonas turísticas y costeras, impulsada por el mercado inmobiliario, y las políticas de sostenibilidad enfrentan tensiones entre inversión pública, necesidades sociales y expectativas privadas. La gestión de recursos finitos exige una coordinación más estrecha entre administraciones, innovación tecnológica y estrategias integrales que vinculen urbanismo, medio ambiente y justicia social.

El urbanismo de los últimos cincuenta años refleja los límites derivados del agotamiento de recursos. La expansión urbana, la concentración demográfica y el desarrollo económico han tensionado el suelo, el agua, la energía y los materiales, condicionando la forma de las ciudades y la calidad de vida. Hoy, la sostenibilidad, la eficiencia y la resiliencia se consolidan como principios clave para un urbanismo consciente de los recursos finitos. La planificación urbana ya no es solo cuestión de espacio: implica gestionar recursos, conservar ecosistemas y anticipar desafíos futuros, un aprendizaje que deberá guiar las políticas urbanas en las próximas décadas.



1 Efectos nocivos del transporte (sobre al planeta y a la salud de las personas) y qué podemos hacer (las administraciones y los ciudadanos) para mitigarlos. El sector del transporte es el principal responsable de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en España, con graves consecuencias sobre la totalidad del planeta y la salud de las personas, debido a la contaminación, el sedentarismo y otros factores.



2 Pirámide de la movilidad sostenible. Desde la generalización del uso del automóvil, la mayor cantidad de recursos y la mayor parte del viario público se han reservado para favorecer la circulación de vehículos a motor. La movilidad sostenible precisa invertir las prioridades que en el último medio siglo han guiado la configuración de los espacios públicos urbanos y en las políticas de movilidad.

MOVILIDAD SOSTENIBLE Y CIUDAD DE PROXIMIDAD

El necesario protagonismo de los modos activos (peatonal y ciclista) y sus beneficios

Borja Ruiz-Apilánez & Eloy Solís Trapero
Universidad de Castilla-La Mancha

En España, el transporte es el sector con mayor consumo de energía (42%) y mayor cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero (31%). En la Europa de los 27, ambos porcentajes son significativamente menores para el mismo sector (31% y 24 %, respectivamente). A excepción de los años de la pandemia de covid-19 (2019-20) y de recesión económica (2007-12), el consumo energético y las emisiones contaminantes del transporte han crecido cada año desde que comenzaron a registrarse de forma sistemática en 1990. Solo estos datos del Observatorio del Transporte y la Logística en España (OTLE) muestran que la reorientación del sector hacia un modelo más sostenible es tan urgente como necesaria.

Hipermovilidad y sedentarismo

Los últimos datos del estudio de movilidad con *big data* que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible puso en marcha en 2022 muestran que, en España, cada persona recorre una media de 27 km al día. Esta distancia es, en realidad, mayor. Puede que mucho mayor, ya que no contempla los desplazamientos de menos de 500 m y los mide según la distancia en línea recta entre origen y destino, reduciendo significativamente las distancias realmente recorridas.

De hecho, el estudio *Las cuentas ecológicas del transporte en España* (basado fundamentalmente en las dos únicas encuestas anteriores de movilidad a nivel nacional) indicaba que cada persona recorría una media de 41,6 km diarios en 2007. De estos, un 69,4% se realizaban en automóvil y solo un 3,6% a pie (0,2% en bici). Esto son 1,5 km, apenas 2.000 pasos.

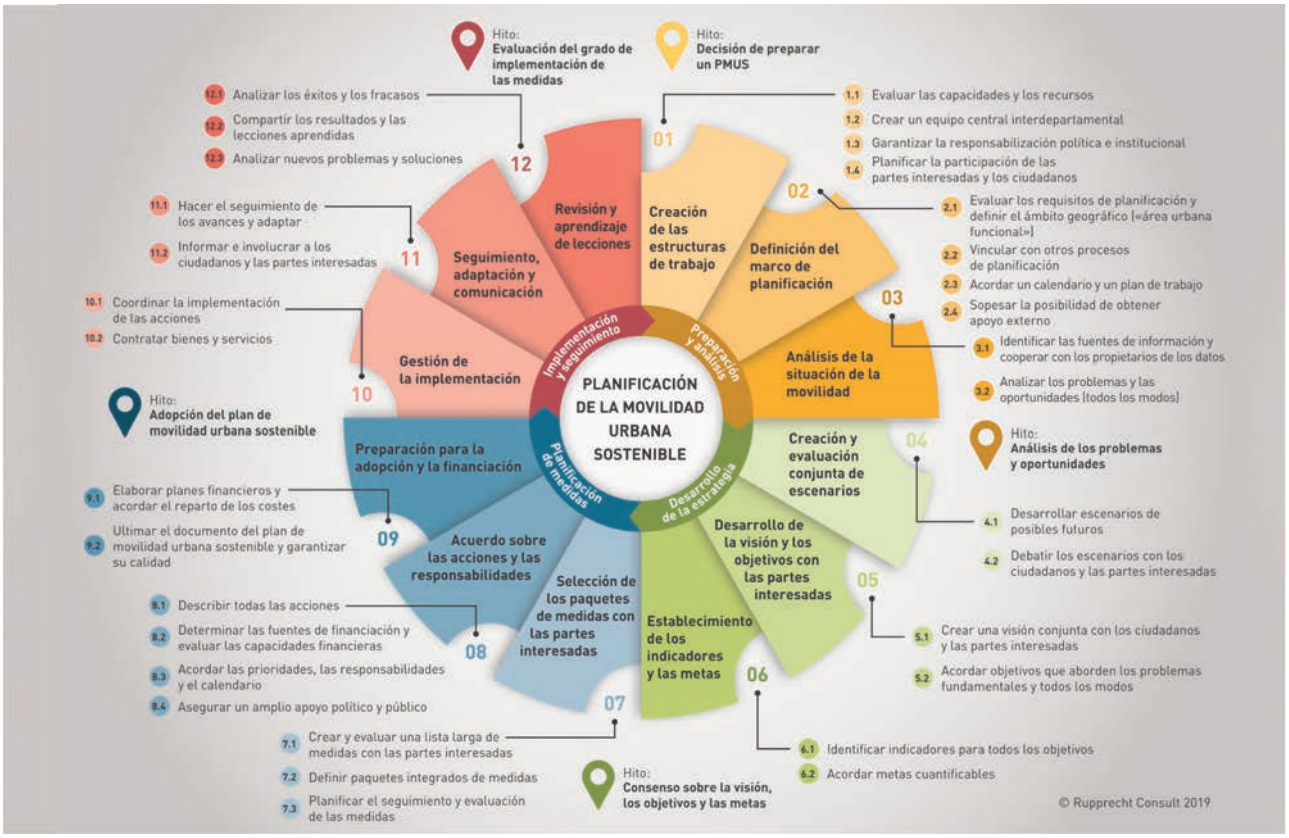
Paradójicamente, nos desplazamos más que nunca, pero lo hacemos cada vez de forma menos activa. Esta hipermovilidad, basada en los modos de transporte menos eficientes y más contaminantes (el automóvil), viene provocando durante las últimas décadas graves efectos sobre nuestro planeta y nuestra propia salud. Además, la baja movilidad peatonal y la casi nula movilidad ciclista agudizan los numerosos problemas de salud pública vinculados a un sedentarismo creciente, según los informes anuales del Sistema Nacional de Salud (Figura 1).

Objetivos y estrategias compartidas

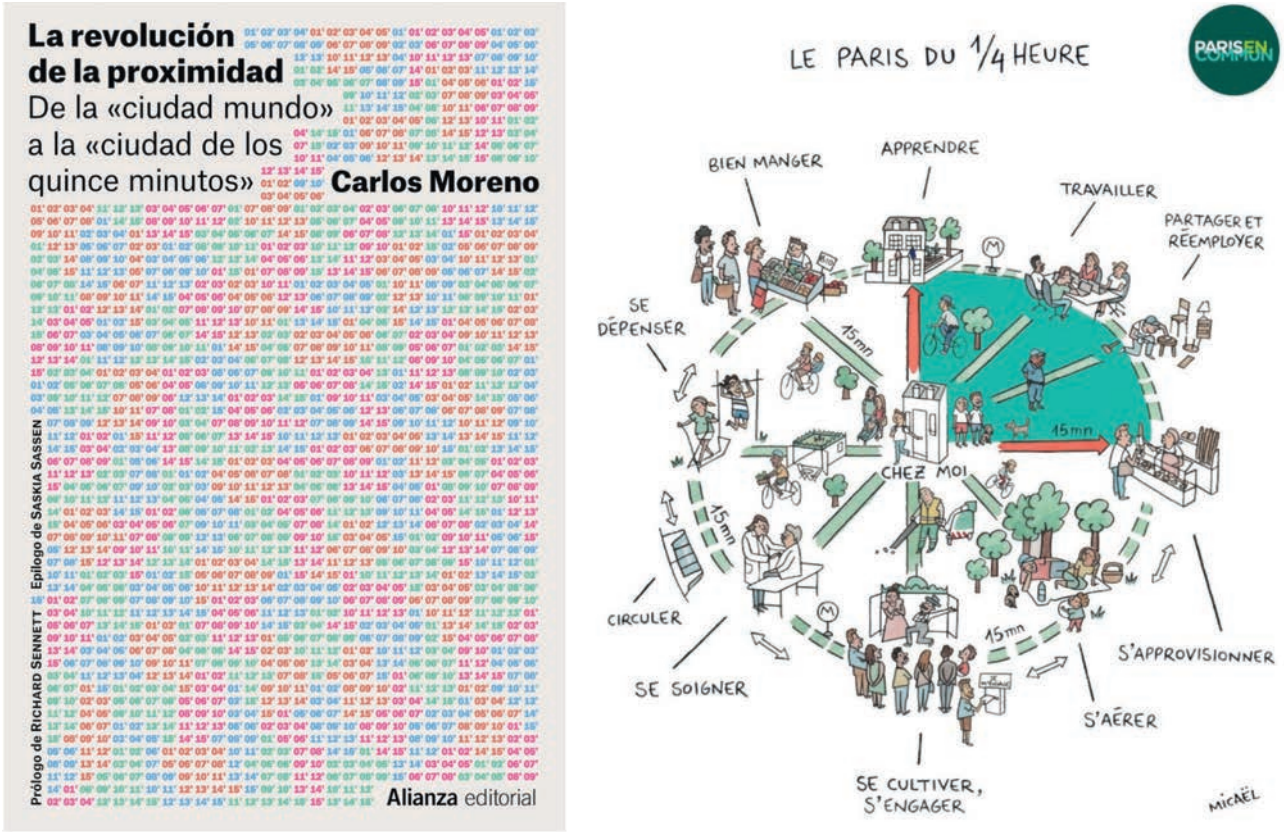
La Ley de movilidad sostenible es el hito más reciente en el camino de España hacia un modelo de transportes más sostenible, en sentido amplio, y aspira a ser la base para una movilidad más segura, limpia y conectada. Constituye el soporte legislativo de la *Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030* que, publicada poco después de la *Agenda urbana española* (2019), desarrolla una parte de su objetivo estratégico 5, que persigue “favorecer la proximidad y la movilidad sostenible”.

Ambas políticas se alinean con la hoja de ruta europea, definida por la *Estrategia de movilidad sostenible e inteligente* (2020) y la *Agenda urbana de la UE* (2016), particularizando para Europa los objetivos globales de la *Nueva Agenda Urbana*, adoptada por la Naciones Unidas en 2016.

Los nueve ejes que articulan la estrategia española de movilidad sostenible tienen voluntad de cubrir de forma integral los múltiples aspectos ligados a esta actividad tan cotidiana como relevante en nuestras vidas. La estrategia considera las perspectivas ambiental, social y económica, reconociendo



3 Planificación de la movilidad urbana sostenible. Las doce etapas propuestas por la *European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans* forman parte de un proceso no conclusivo, en cuatro fases —a) preparación y análisis, b) desarrollo de la estrategia, c) planificación de medidas y d) implementación y seguimiento— que debe incluir a todos los municipios de un área urbana funcional.



4 La ciudad de 15 minutos. Portada de la traducción al castellano de *Droit de cité. De la "ville-monde" à la "ville du quart d'heure"*, de Carlos Moreno, principal ideólogo e impulsor del concepto (izquierda). Diagrama explicativo del concepto utilizado en la campaña electoral de Anne Hidalgo y puesto en marcha tras su reelección como alcaldesa de París en 2020 (derecha).

las implicaciones del transporte sobre la salud y fomentando la incorporación de las nuevas tecnologías que contribuyan a que el sector sea más sostenible, mientras el número de viajeros-km y toneladas aumenta constantemente desde 2020, tras el desplome motivado por la pandemia de covid-19, habiendo superado ya las cifras de los años precedentes.

La escala urbana-metropolitana y la pirámide de la movilidad sostenible

Mientras que la mayor parte de los kilómetros recorridos en España por personas y mercancías se realizan en viajes que traspasan los límites de las áreas urbanas (y metropolitana), casi la totalidad tienen su origen o destino en estas. Además, es aquí donde se concentran la mayoría de los desplazamientos (muy especialmente para el caso de las personas), siendo por tanto el soporte físico principal de la movilidad cotidiana. La planificación, el diseño y la gestión en estas escalas, las más características del urbanismo, son vitales para abordar muchos de los objetivos de la movilidad sostenible.

En la escala urbana y metropolitana es donde los modos activos y el transporte público, siendo los más sostenibles y saludables, pueden ser también los más eficientes, por lo que deben favorecerse y priorizarse. Mientras que en los últimos cincuenta años la planificación urbana y de los transportes, en general, ha favorecido al automóvil por encima de cualquier otro modo, la nueva jerarquía modal queda representada en la pirámide de la movilidad sostenible. En la cúspide se sitúa la marcha a pie, seguida de la bicicleta y el transporte público, dejando al automóvil al final. Esta jerarquía ha de reflejarse en la redistribución del espacio viario, la inversión y la regulación (Figura 2).

Repensar la movilidad urbana: el PMUS

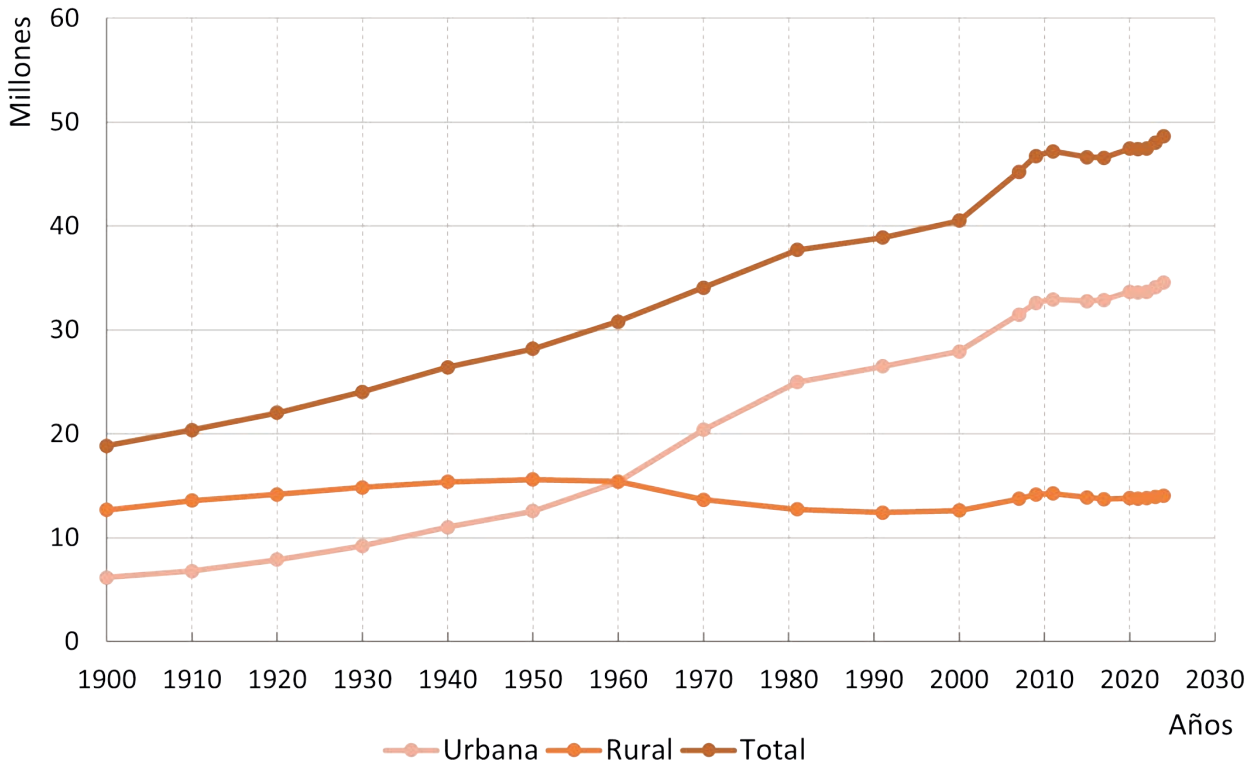
El plan de movilidad urbana sostenible (PMUS) es el instrumento clave que la UE ha adoptado para impulsar la consecución de los objetivos vinculados a la movilidad sostenible desde la escala local. Las directrices de la UE los conciben como un proceso de planificación no conclusivo, dinámico y participativo, centrado en los ciudadanos, para lograr un entorno urbano más agradable que mejore la accesibilidad y la movilidad a través de modos más sostenibles. Es importante que se adopten por consenso mayoritario, con voluntad de desarrollo, y criterios claros de seguimiento (Figura 3).

En España, los PMUS se introdujeron a mediados de los 2000, siendo obligatorios desde 2023 para todas las ciudades de más 50.000 habitantes, según la Ley de cambio climático y transición energética (2020). Sin embargo, su marco de aplicación no tiene por qué ser el municipal, sino aquel que mejor represente los límites geográficos de la movilidad cotidiana. Esto, habitualmente, exige coordinación intermunicipal o metropolitana. De acuerdo con esta lógica, la UE recomienda que los PMUS se elaboren para áreas urbanas funcionales, agrupando municipios entre los que exista una relación suficientemente significativa, atendiendo al lugar de trabajo de aquellos vecinos que no desarrollan su actividad laboral en el mismo municipio donde residen.

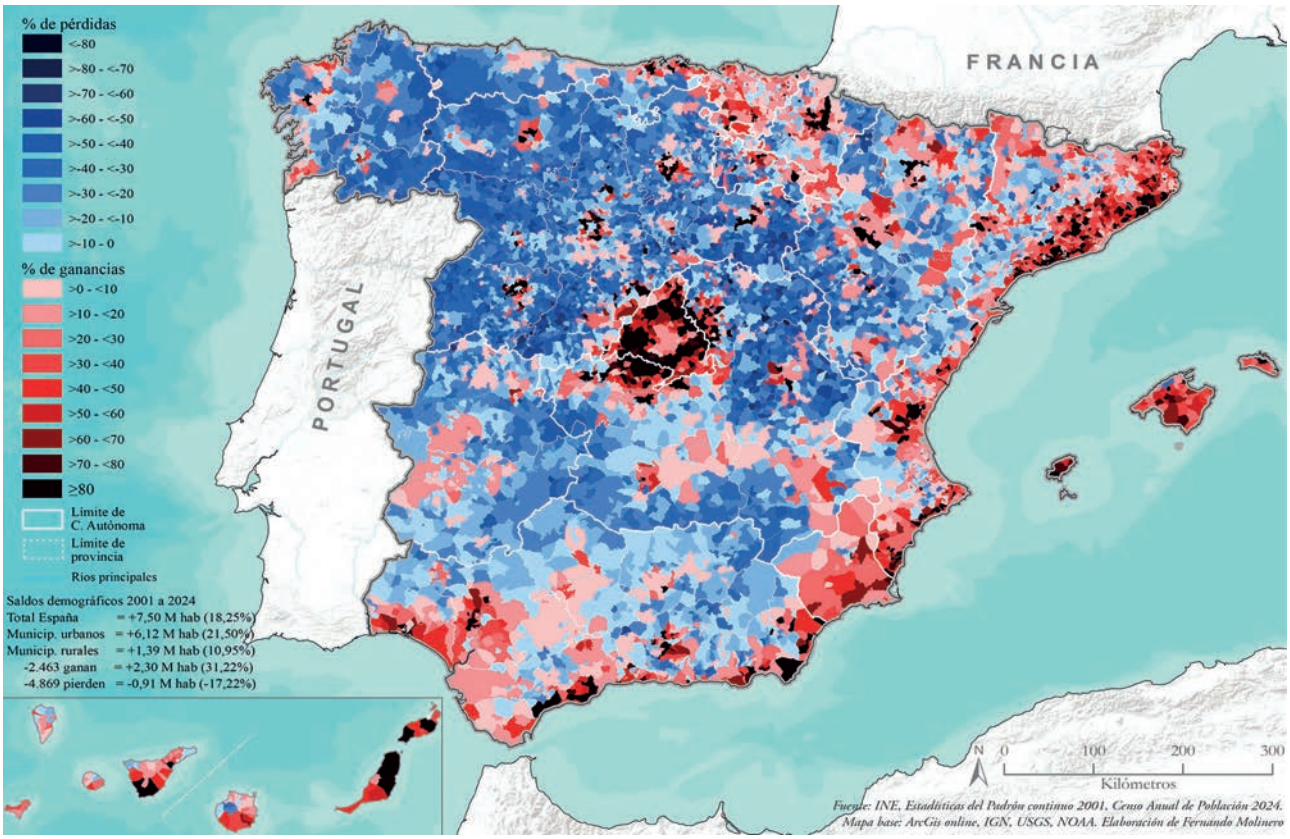
Reorientar la organización urbana: la ciudad de proximidad

La ciudad de proximidad propone reducir las necesidades de movilidad de la población, lo que reduce las distancias recorridas y facilita que un mayor número de desplazamientos sean aptos para los modos activos. Los cuatro pilares de este modelo son la densidad, la mezcla de usos, la equidistribución dotacional y la red de espacios públicos. Aunque su aplicación concreta variará en función de las particularidades de cada lugar y cada sociedad.

Aunque los antecedentes de este modelo pueden encontrarse o relacionarse con propuestas de hace más de un siglo, el modelo ha ganado popularidad y atención internacional de la mano de la propuesta de la *ciudad de 15 minutos*. Enunciada por Carlos Moreno y puesta en práctica de su mano en París durante los últimos años, ha supuesto una rápida e importante transformación con consecuencias muy notables. El principio consiste simplemente en lograr que las necesidades diarias de la población se resuelvan con desplazamientos cortos y modos activos (Figura 4).



1 Evolución de la población rural, urbana y total de España, 1900-2024. La población de España no ha dejado de crecer desde 1900 hasta 2025, aunque con un suave bache durante la Gran Recesión. Pero ese crecimiento, básicamente urbano, contrasta con el del mundo rural, apenas perceptible y claramente dual; mientras la España periférica suma habitantes y empleos, la España rural interior se despuebla y pierde peso económico y social.



2 Saldos de población de los municipios de España entre 2001 y 2024, en porcentaje de la población de 2001. El proceso de despoblación persiste en el siglo XXI. El mapa evidencia la dinámica de las dos Españas: en tonos rojos, los municipios que crecen (ciudades y periurbanos), en tonos azules los que decrecen (rurales de la España interior principalmente).

LA ESPAÑA DESPOBLADA

Retroceso demográfico, revitalización económica y poblamiento orientado al uso temporal

Fernando Molinero Hernando & Milagros Estilita Alario Trigueros
Universidad de Valladolid

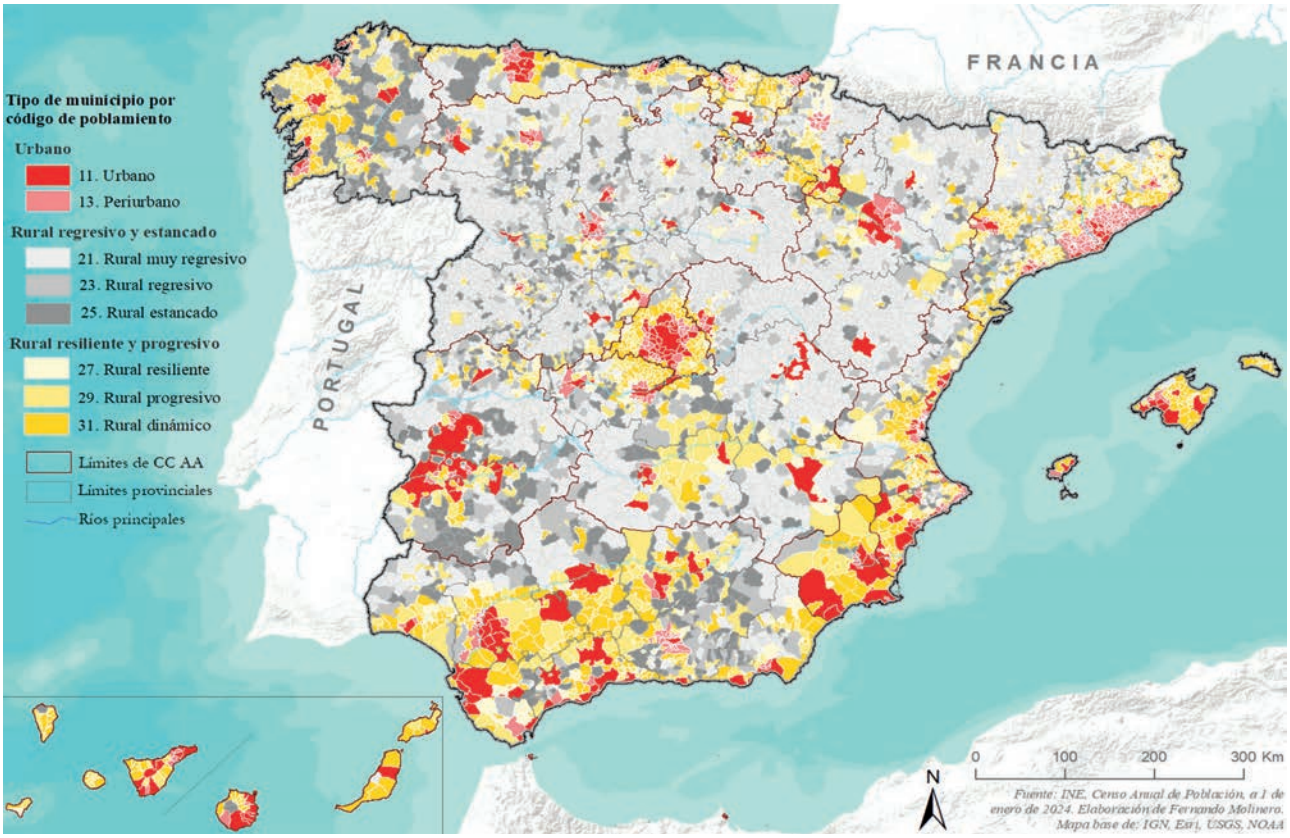
En el contexto de los *50 años de urbanismo en España*, cabe recordar que los asentamientos de este país están constituidos por poco más de 62.000 entidades singulares de población, organizadas en 8.132 municipios, de los que casi 800 son urbanos (contando sus franjas periurbanas) y el resto son rurales, y que la población urbana supone casi el 71% de la total frente a poco menos del 30% la rural.

El poblamiento rural de la España actual es el resultado de una explotación agraria tradicional del espacio, que ha perdido numerosas casas y aldeas desde que la agricultura ha pasado a ser una actividad secundaria, por más que sus paisajes son y serán absolutamente dominantes. Sin embargo, la actividad agraria ya no constituye ni el principal factor de actividad y empleo ni el principal motor de la vida social; en muchos pueblos los alcaldes han dejado de ser agricultores; han aparecido nuevas fuerzas que han construido nuevos relatos y la economía y la sociedad rurales han caminado hacia otros derroteros. Los artesanos y menestrales tradicionales han ido desapareciendo, mientras los servicios turísticos, de alojamiento y restauración, y los servicios a la población, han desplazado a los agricultores y ganaderos.

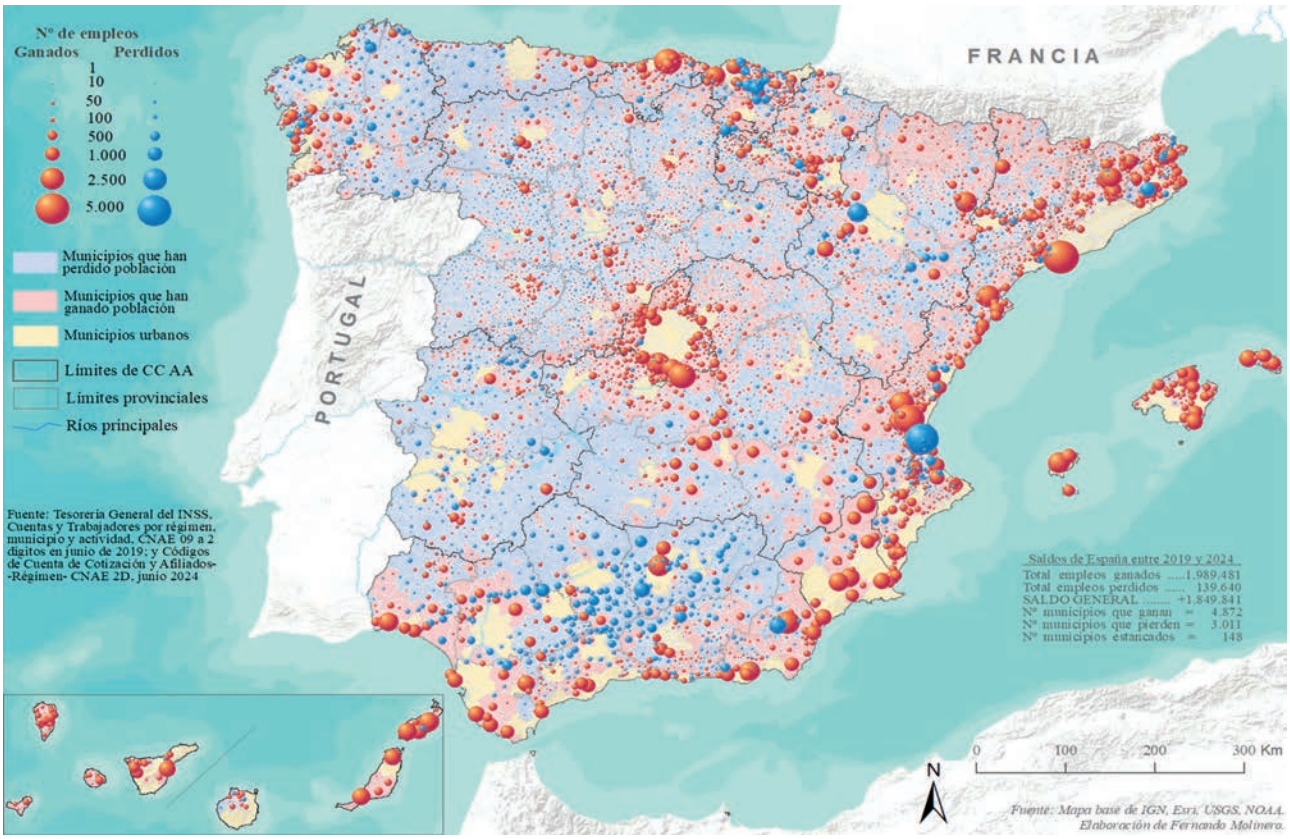
Hoy, nuevos usos como los energéticos, no exentos de conflicto, van ocupando determinados enclaves rurales y nuevos pobladores, temporales o permanentes, introducen cierta diversidad social, pero con grandes diferencias entre la España periférica y la interior: mientras el rural costero de la España periférica, además de los entornos urbanos y ejes dinámicos, ganan entidad demográfica y económica y se diversifican, el rural de la España interior se achica, se sigue despoblando y se especializa y configura como territorio de uso temporal, y ello a pesar del reciente repunte originado por la nueva ola inmigratoria.

La población rural (unos 14 millones de habitantes) se asienta en unos 7.400 municipios, de los que unos 2.000 están a la vanguardia y constituyen el sostén y el fundamento del ámbito rural, mientras que los 5.500 restantes se estancan o languidecen. Pero es curioso comprobar que, al tiempo que la población rural del interior de España se aminora, sus asentamientos crecen, como pone de manifiesto el INE cuanto registra un aumento del número de entidades singulares (hasta las 62.089 en 2024), por mor del auge de las urbanizaciones y residencias secundarias. Se pierde población, pero se ganan casas.

El mundo rural actual es muy diverso. Frente a la imagen tradicional de espacios deprimidos en lo económico y regresivos en lo demográfico que se generó a partir del desarrollismo y el masivo éxodo rural de la segunda mitad del siglo XX, a partir de la covid-19 se ha ido imponiendo la idea de un renacimiento de lo rural, convertido en atractivo para una población que anhela el espacio abierto y la calidad ambiental. Pero la evolución de los espacios rurales españoles ha ido divergiendo en dinámicas dispares que no permiten tratar el conjunto como único, ni en problemas, ni en perspectivas. Los mayores problemas se concentran en el rural regresivo, donde al descenso demográfico se suma la dispersión del poblamiento y la fragmentación de los mercados laborales, lo que dificulta el arraigo de población, especialmente de jóvenes y mujeres y, también, de inmigrantes. El elevado peso de los colectivos mayores de 65 años (entre el 30 y 35% o más), y la reducida



3 Distribución espacial de los tipos de poblamiento de España: urbano, y rural progresivo y estancado. El crecimiento de la España urbana, junto con sus franjas periurbanas, es un hecho incuestionable, que se extiende más y más a costa del rural próximo a la ciudad. Se ven, asimismo, los ejes rurales de fuerza (franjas costeras, más las principales carreteras) y la vasta extensión de la España despoblada interior.



4 Crecimiento del empleo y disminución de la población en el mundo rural de España durante el último lustro. El mapa evidencia que el crecimiento del empleo rural no es suficiente para el mantenimiento de su población. En numerosísimos municipios se observan círculos rojos (correspondientes a empleos ganados) acompañados de tramas azules, correspondientes a pérdidas de población).

presencia de jóvenes, inexistentes en muchos municipios, enfrenta a estos territorios a una falta de relevo que puede determinar cambios sustanciales en la organización y modelos de los sistemas productivos y su conversión en espacios destinados a actividades que requieren poca mano de obra (renovables, agricultura extensiva…).

Paradójicamente son espacios donde hay dificultades para cubrir puestos de trabajo vacantes, bien por envejecimiento y falta de relevo en la población local, bien por implantación de nuevas actividades que, sin embargo, no siempre van acompañadas de asentamiento de nuevos residentes, dificultada por la falta de viviendas disponibles y de servicios básicos a la población, lo que acaba generando su ubicación en las cabeceras comarcales, en el mejor de los casos, o en las ciudades cercanas desde donde se realiza el desplazamiento diario a los lugares de trabajo.

La situación actual está conduciendo al espacio rural de la España interior hacia un callejón sin salida, pues las actividades agrarias dominantes han perdido su capacidad tradicional de generar empleo, al tiempo que las nuevas instalaciones de energías renovables apenas lo generan, por más que supongan fuertes inyecciones económicas, que no siempre sirven para reducir la oposición social a estos artefactos sobrevenidos. Sucede lo mismo con la ganadería industrial, de porcino o aviar, cuya cría y engorde aporta muy poco empleo. A ello se añade que la ganadería extensiva, de ovino o de vacuno, no solo aporta poco empleo, sino que está disminuyendo claramente, a pesar de iniciativas innovadoras. Las actividades económicas modernas se basan, por ello, en el turismo rural, alojamiento y restauración y en algunas escasas industrias alimentarias, además de en servicios personales y atención a los mayores. Los inmigrantes que llegan al campo ocupan esos nichos de mercado laboral, pero, en cuanto pueden se trasladan a las capitales o ciudades más cercanas, para trabajar en la construcción o en otras actividades ofrecidas en áreas urbanas, que, además, cuentan con el aliciente de disponer de centros educativos cercanos para sus hijos. Circunstancias que facilitan la salida rural de numerosos inmigrantes que repiten el modelo de los españoles emigrados durante los años 1960/70. Al final, solo quedan las casas de los emigrados como residencias secundarias utilizadas en verano, Semana Santa, Navidades y en alguna otra circunstancia ocasional.

En consecuencia, la necesidad de crear arraigo rural pasa por una ordenación rural funcional en la que se potencien los centros comarcales como lugares de referencia de servicios de todo tipo, accesibles a toda la población. Los ayuntamientos deben favorecer la instalación de sus funcionarios apoyando programas de vivienda rural, con patio y huerto o jardín, y no en meros bloques de pisos. En caso contrario, el rechazo rural actual irá ganando terreno y, sobre todo en invierno, los pueblos de la España interior continuarán diezmando sus efectivos. Y, aunque no haya soluciones fáciles, el reto rural consiste en crear condiciones de atracción y arraigo para quienes todavía tienen relaciones con el mundo rural o puedan tenerlas en el futuro. Sin embargo, la actual situación de fuerte movilidad de personas e integración de actividades exige concebir todas las intervenciones sobre espacios rurales desde una escala supramunicipal. Esta es, de facto, la escala de vida de la población. La colaboración intermunicipal y la puesta en marcha de intervenciones para articular el territorio en torno a áreas funcionales capaces de garantizar el acceso a los servicios en igualdad de condiciones para toda la población —independientemente de su lugar de residencia y vida—, es quizás el gran reto rural de nuestro tiempo.

MIRADAS

EXPERIENCIAS COMPARTIDAS: LO GRANDE Y LO PEQUEÑO

Carmen Andrés + Llanos Masiá
Arquitectas urbanistas

Una larga trayectoria en la redacción de instrumentos de ordenación en todas sus escalas nos ha enseñado a adaptarlos a las singularidades y a las necesidades de cada lugar, en muchos casos bordeando la rigidez de la legislación o de sus interpretaciones. Una mirada atrás en la redacción y aplicación de los diferentes documentos de planeamiento no debería concluir en que el planeamiento está muerto o en que ya no hay que hacer más planes; la experiencia es el punto de partida para afrontar nuevos retos.

Necesitamos instrumentos más adaptados a la realidad. La sociedad y el territorio han experimentado profundas transformaciones y, sin embargo, el planeamiento sigue siendo el que era, el mismo contenido al que intentamos integrarle los requerimientos de cada tiempo y lugar. El reto es lograr un nuevo sistema de planificación con un contenido radicalmente diferente, que integre lo aprendido en cincuenta años de aplicación; el presente y el futuro es ordenar ciudades y territorios ya ordenados.

Si queremos conservar el territorio el planeamiento es necesario, el reto está en transformarlo en un instrumento flexible que se anticipe a las necesidades de la sociedad.

Reflexiones, una mirada atrás y retos de futuro

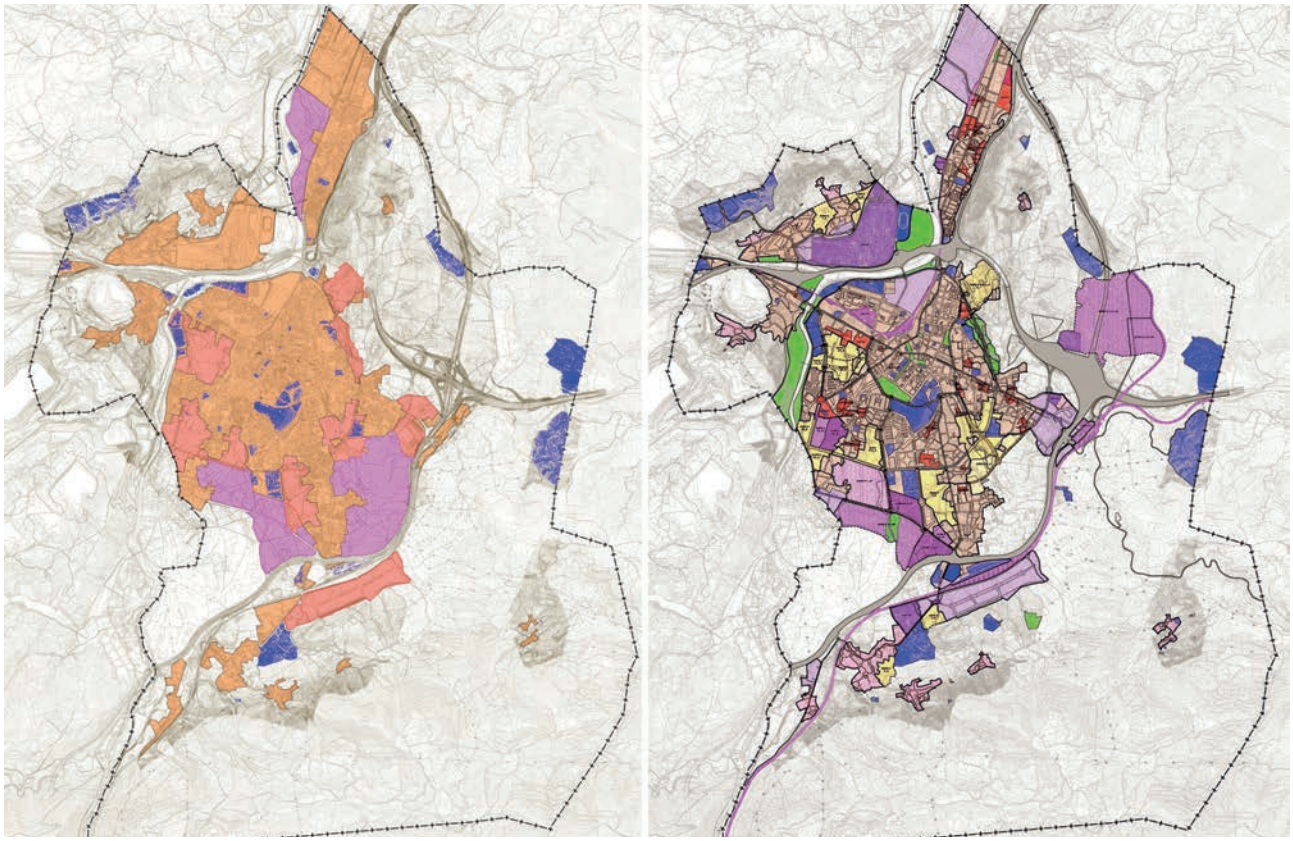
En estos cincuenta años el marco y el contexto han cambiado sustancialmente; el punto de partida sigue siendo población y territorio, pero con otra realidad y otras expectativas. Se introducen objetivos de políticas europeas y lo que emana de ellas —Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda Urbana Española, Agendas Urbanas Locales, EDUSI, mitigación del cambio climático, reto demográfico y despoblación— y se incorporan otros valores como paisaje, patrimonio e infraestructura verde.

El contenido del plan general está lastrado, asumiendo una sucesión ilimitada de farragosas listas y su tramitación se ha convertido en un oscuro transitar de una administración a otra, complejizada en los últimos tiempos con un sinfín de informes sectoriales. Los nuevos instrumentos deben recuperar lo esencial poniendo en valor su carácter estratégico.

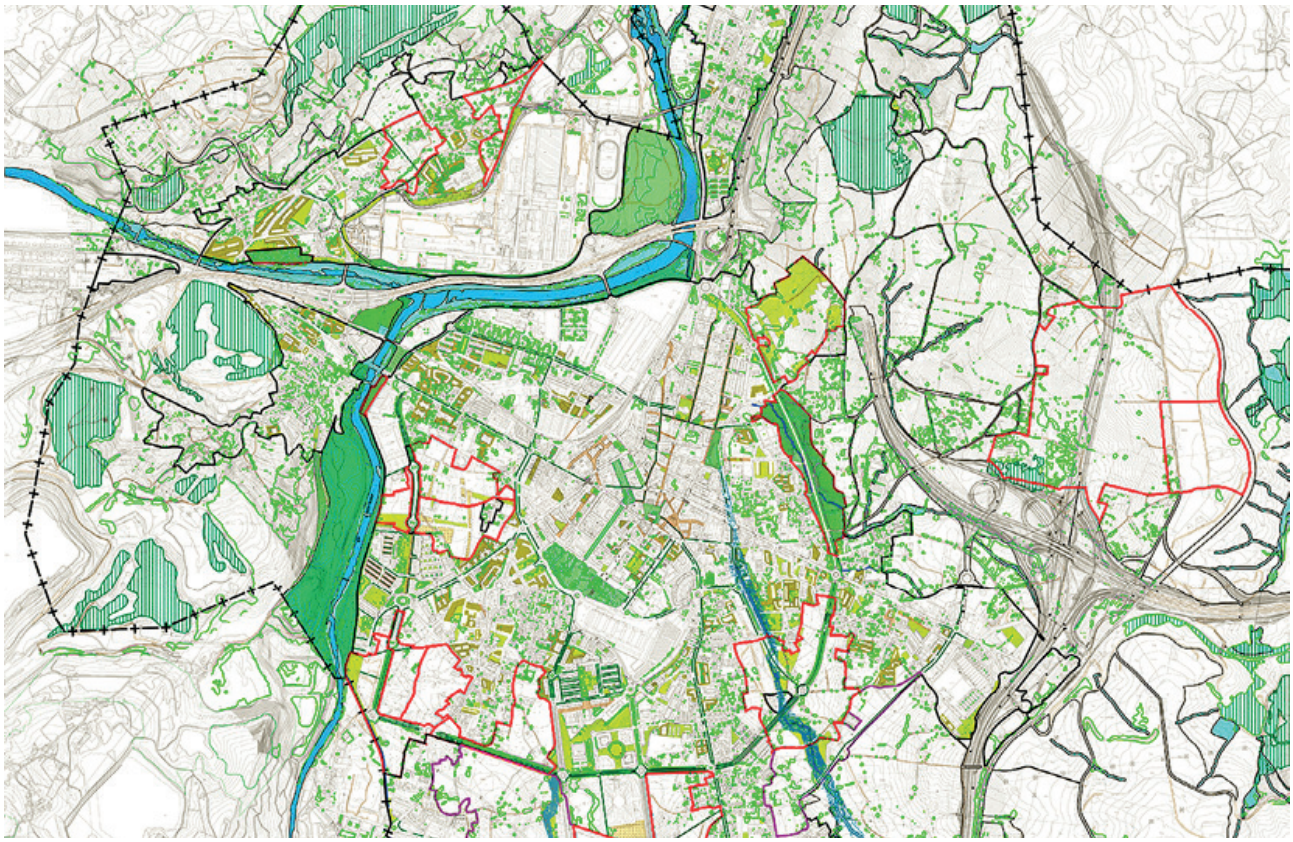
Diferentes territorios – diferentes situaciones

Territorios en los que se dan situaciones muy diversas y que necesitan de un planeamiento adaptado a las particularidades de cada uno de ellos y lo suficientemente flexible y eficaz para ordenar su desarrollo sin perder su singularidad. Acudir a soluciones genéricas es perder aquello que caracteriza a un lugar, su riqueza y potencialidades.

La competencia exclusiva en ordenación del territorio y urbanismo de las Comunidades Autónomas supuso una oportunidad de adaptación normativa urbanística a la configuración territorial propia, introduciendo variables vinculadas a la caracterización territorial, económica y social. La expectativa de la legislación autonómica en muchos casos ha sido una oportunidad perdida al mantenerse la estructura y determinaciones de leyes anteriores, formuladas para grandes y medios municipios; las herramientas no se han adecuado a la caracterización territorial, especialmente la regulación dirigida a los pequeños municipios.



1 A la izquierda, Plan General de Ordenación Urbana de Torrelavega (Cantabria) de 1985. A la derecha, nuevo modelo urbano de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 2022.



2 Red municipal de infraestructura verde y azul en Torrelavega (Cantabria).

Legislaciones sectoriales, colapso del planeamiento.

La cada vez más abundante legislación sectorial con incidencia en el territorio ha incrementado los requerimientos a los instrumentos de ordenación municipal dando lugar a una profusión normativa que provoca que lo menos importante sea la especificidad del propio territorio.

Asistimos a improvisaciones normativas al margen de la realidad territorial y de la caracterización de los asentamientos. La legislación sectorial en general carece de una perspectiva global que no permite soluciones ni alternativas integradas o integrables, si no que impone determinaciones, dando lugar a extensos y confusos documentos, restando coherencia a la estructura de la ordenación.

Hacer deshaciendo

En estos cincuenta años hemos pasado de extender la ciudad —nuevos planes— a contener y regenerar la ciudad existente —revisión de planes—; es necesario contar con instrumentos de ordenación que contemplen diferentes escalas, que establezcan modelos de preservación y ocupación del territorio adecuados a su complejidad y que anticipen su posible transformación.

- *Ordenar sobre lo ordenado*; la estrategia debe ser diferente ya que la ordenación territorial y urbanística se realiza básicamente sobre municipios con algún instrumento de planeamiento vigente; solamente el 17% de los municipios del Estado español no cuenta con ninguna figura de planeamiento, siendo estos en su mayor parte pequeños municipios, lo que requiere una reflexión particularizada.

- *Ordenar lo existente y lo nuevo* con una estrategia a largo plazo que integre las diferentes políticas con incidencia en el territorio debe seguir siendo el principal objetivo en la definición del modelo urbanístico municipal.

La intervención en la ciudad consolidada debe primar consolidación frente a colonización. Completar, reordenar y rehabilitar los tejidos existentes, estableciendo alternativas a la transformación de más cantidad de suelo, incorporando otras variables en la ocupación del suelo ya urbanizado que den lugar a espacios habitados con una mejor calidad para el ciudadano. El objetivo prioritario ya no es crecer más, sino crecer mejor.

- *Prescindir del suelo no necesario* en la definición del modelo de crecimiento; cuestionar las previsiones de desarrollo extensivo de los planes heredados sin miedo a la desclasificación de sectores urbanizables.

- *Suelos a preservar de la transformación*, protección natural y actividad económica. Valorar las cualidades intrínsecas de los municipios, los valores medioambientales, ecológicos y agrológicos, entendiendo estos como una actividad económica más. Fomentar una economía verde sostenible, basada en la producción local de las áreas agrícolas cercanas; en este escenario, el promover una apuesta por la renovación del sector agropecuario apoyada en políticas de innovación y aplicación de la tecnología para conseguir el aumento de la productividad no debe ser una utopía.

- *Priorizar y controlar*, la estrategia de ocupación del suelo debe estar vinculada al control de su transformación y de su puesta en marcha.

Transversalidad

La importancia de atender a las cuestiones transversales, de cuyo entendimiento y activación dependerá un adecuado *entretejer* de los distintos elementos y sistemas que conforman el territorio en todas las escalas de relación (lejana, cercana e intermedia), incorporando estrategias dirigidas a:

- *Medioambiente*. Integración de los compromisos adquiridos para un metabolismo urbano eficaz y eficiente.

- *Infraestructura verde y azul*, como ejes estructurantes del modelo municipal y claves para detener la pérdida de biodiversidad.

- *Movilidad y accesibilidad*, transformación radical de los modelos de movilidad asumiendo el reto de una movilidad sostenible que incorpore todos los sistemas de transporte priorizando al peatón.

- *Paisaje y patrimonio*. El paisaje como sistema transversal que relaciona todos los demás en diferentes escalas de aproximación, relacionando el sistema urbano + sistema rural + sistema territorio + transiciones que los cosen. El paisaje se plantea como un recurso para la ordenación, considerado en toda su complejidad y entendido como un bien patrimonial a proteger y potenciar, como recurso básico esencial para la definición del modelo de desarrollo. El patrimonio conocido, identificado, significado y utilizado.

Los pequeños municipios

El 61% de los municipios del territorio español cuentan con menos de 1.000 habitantes y albergan el 3% de la población total. Son municipios con características y estratos de población diversos, diferente distribución en el territorio, y también diferentes dinámicas urbanísticas. Entender su caracterización, su configuración y la necesidad de que tengan un planeamiento propio específico y diferente es la base del equilibrio territorial y de la aplicación racional de las políticas transversales sobre reto demográfico, ambientales, economías agrarias...

La pregunta es si es posible regular una realidad tan diversa con la misma normativa urbanística, planteándonos si la tramitación y gestión de los documentos —igual para todos— es la adecuada a las necesidades, a los medios y al personal que gestiona los pequeños municipios.

A diferencia de los municipios grandes y medianos, no crecen ni mantienen su población, sino que la van perdiendo en un proceso irreversible. La dinámica poblacional es otra, en muchos casos dependiente de la residencia temporal, las necesidades son diferentes y los estándares dotacionales deberían ser otros. Algunas legislaciones autonómicas abordan su regulación, pero sigue sin ser suficiente.

Mayor implicación en los procesos participativos

La implicación de la población en la elaboración del planeamiento es imprescindible para que este tenga éxito y para darle credibilidad.

La participación pública se desarrolla en dos fases, una colaborativa desinteresada, donde los ciudadanos aportan y debaten sobre lo deseable para el territorio ordenado, donde se valora principalmente la calidad del espacio público, el paisaje, las dotaciones, el peatón… y otra que corresponde a los procesos reglados, en los que el pensamiento colectivo en defensa del interés general se transforma en un interés en alcanzar el mayor aprovechamiento edificatorio privado.

La fijación de las líneas de trabajo en las que debería sustentarse la planificación requiere la toma en consideración de los diferentes actores que construyen la realidad municipal; las propuestas del plan deben generar un auténtico proceso de participación-compromiso en el futuro del municipio, entendido este como un proceso de construcción social, en el que no deben de faltar ninguno de los agentes y miembros de la colectividad.

Entender el planeamiento con conciencia del bien común y del territorio por encima de los intereses particulares es el reto, y la solución pasa por crear y propiciar esa conciencia desde la educación a las generaciones futuras.

UNA MIRADA SOBRE LA POLÍTICA URBANA EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Félix Arias Goytre
Arquitecto urbanista

Los años en torno a 1975 fueron en España un momento histórico excepcional y, por desgracia, coyuntural. Tras las luchas sociales y políticas de los años 60 y la emergencia de una revuelta cultural que se sintetizó en los acontecimientos de 1968, la muerte del dictador liberó la presión política y social en marcha dando lugar a la Transición a la democracia, cuyos hitos iniciales fueron la Constitución Española de 1978, las elecciones democráticas municipales de 1979 y, a continuación, las de las Comunidades Autónomas (de Cataluña en 1980 a Madrid en 1983).

Si nos planteamos el análisis del urbanismo a partir de esta época, hay que tener en cuenta la relevancia de estos procesos sociales y políticos instituyentes de finales de los años 70 que protagonizó la sociedad española con la ilusión de abrir un nuevo periodo acometiendo soluciones para problemas arrastrados, planteando nuevos retos y objetivos, entre ellos el desarrollo de servicios del Estado de Bienestar. Esto ocurría en paralelo a un contexto político occidental en el que se estaba atacando el esquema socialdemócrata de los "Treinta Gloriosos" y se abría paso lo que iba a ser la política neoliberal, con Pinochet (1973), Thatcher (1979) y Reagan (1981). Es decir, que mientras se planteaban en España unas instituciones progresistas para recuperar lo perdido en el franquismo, se iba a contracorriente de las nuevas transformaciones estructurales del capitalismo que trataban de desmontar el Estado del Bienestar y se enfrentaban a las luchas obreras y los movimientos progresistas. En España, el topo neoliberal fue minando las políticas progresistas en la misma década de los ochenta.

En materia de urbanismo, por otro lado, plantear un periodo de reflexión a partir de 1975 puede suponer poner un énfasis —para mi impropio— en la Ley del Suelo aprobada ese año, considerándola un hito en el cambio del urbanismo en la democracia. La ley poco tuvo que ver con las batallas por un nuevo urbanismo que se dieron en el inicio del periodo democrático, que se debieron a las ansias de renovación de la sociedad española y los objetivos y propuestas de las políticas urbanas de los nuevos Ayuntamientos. Es más, la Ley de 1975, heredera del urbanismo concertado de la década final del franquismo, seguía ignorando las políticas urbanas integrales, o el papel de los planes urbanísticos como soporte de la coordinación de las mismas, siendo sus principales aportaciones cuestiones técnicas para la gestión de suelo para el mejor funcionamiento de los procesos inmobiliarios y las grandes operaciones, con escasa ambición en cuanto a la obtención de suelo público (equipamientos en áreas consolidadas) y la gestión de actuaciones públicas de remodelación, de vivienda pública o de control de la especulación.

Mi mirada se centra sobre la política urbana en la Transición democrática y quiere reconocer la importancia de las demandas sociales heredadas por las luchas del final del franquismo y los intentos de innovación de los primeros años de la democracia hasta mediados de los años 80, un periodo en el que el empuje y la ilusión de las nuevas instituciones planteó objetivos transformadores, pero cuya hegemonía fue cayendo con la implantación de los principios neoliberales, que fueron imponiendo un urbanismo desfavorable para la actuación (inversión) pública en la ciudad y que favorecía el negocio inmobiliario, como se vio por ejemplo con el "Decreto Boyer" de 1985.

En el caso de Madrid, que conozco mejor, fue casi imposible coordinar el nuevo plan urbanístico iniciado en 1979 (documento de Criterios y Objetivos) con muchas políticas urbanas necesarias y que apenas se desarrollaron (por ejemplo, de vivienda). Además, la lucha por una política urbana basada en la intervención pública, como pretendía el nuevo plan general, apenas duró hasta su aprobación en 1985, pues con la finalización del plan se fueron adoptando políticas contrarias a sus objetivos. La hegemonía estaba pasando durante el propio mandato socialista a las políticas neoliberales que requerían los *lobbies* inmobiliarios, rompiendo la programación del plan o reduciendo las cargas o la calificación de suelo para Vivienda de Protección Oficial en el suelo urbanizable.

El reto constitucional de 1978 para desarrollar un urbanismo en el que la intervención pública controlara el proceso urbanizador

La Constitución Española abrió el camino para que las administraciones desarrollaran políticas urbanas que controlaran el proceso urbanizador especulativo y facilitaran vivienda a los ciudadanos.

El reto principal se plantea en el artículo 33, que es fundamental e indispensable para desarrollar una política urbana de intervención pública. En él se establece que el derecho de propiedad estará delimitado, en su contenido, a su función social según se defina en las leyes. Este principio no se ha desarrollado en materia de políticas urbanas, y, cuando algunas leyes autonómicas de vivienda lo han intentado, se han recurrido sin establecer salidas a la cuestión de la función social que debe asumir el parque de viviendas, cuando no hay alojamiento asequible para muchos hogares, mientras parte del mismo está vacío o dedicado a negocios.

Asimismo, la Constitución plantea como deber fundamental de las administraciones un principio rector para la política socioeconómica (artículo 47), que establece que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Sin embargo, los gobiernos democráticos posteriores (UCD y PSOE) no promovieron esas condiciones, o cuando se intentó (como con el plan general de Madrid de 1985) se renunció a hacerlo eficaz. No se facilitó legislación ni medios financieros para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a disponer de una vivienda digna. Aún peor, con el gobierno del PP de 1996 se produjo la reforma para la liberalización del suelo, en la que se defendía que el mercado, con menos cortapisas, resolvería el problema de la especulación y de la falta de vivienda para los sectores más vulnerables.

En cuanto a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos, como establece el artículo 47, ha habido una lucha constante, en la que por ejemplo el Ministerio de Hacienda obligaba a vender (contratos-programa) el suelo público innecesario de Defensa, RENFE y otros entes públicos para nutrir sus presupuestos anuales. Una perversión que ha esquilmado el suelo público disponible para políticas urbanas, y que fue inmediatamente replicado por municipios y comunidades autónomas, generalizando la mercantilización del suelo público.

Es decir, a lo largo de estos 48 años, estos retos se han incumplido, dificultando un urbanismo democrático al servicio de los ciudadanos. El triunfo de la visión neoliberal ha impedido el desarrollo de esos principios constitucionales.

La visión de la política urbana en el plan general de Madrid de 1985

Cuando se constituye el Ayuntamiento democrático de Madrid, en 1979, están en marcha muchas luchas urbanas que suponen el contexto social (movimiento ciudadano, sindicatos, partidos políticos, movimientos profesionales...) en el que se inicia la labor municipal. Como ejemplos cabe destacar la remodelación de barrios, que supuso la construcción de 30.000 viviendas en áreas de chabolismo a partir de 1979, al tener que asumir el gobierno de UCD la lucha de los barrios en remodelación; y la redacción de los Planes de Actuación Inmediata (PAI) que COPLACO (con el amparo de los diputados elegidos por Madrid para el Congreso) inició en 1978 en distritos de Madrid y municipios del área

metropolitana, redactados con equipos de profesionales y participación del movimiento ciudadano, para el diagnóstico de problemas y oportunidades, cara a la revisión de la política urbana y el planeamiento urbanístico de 1963.

Existía una movilización social con una reivindicación general sobre el derecho a la ciudad: equipamiento, urbanización, transporte, vivienda digna, realojo en el propio barrio donde los ciudadanos habían forjado la ciudad, muchas veces desde el barro. Al mismo tiempo, había una cierta pérdida de hegemonía del capital, de la derecha, frente a un relato democrático y progresista liderado por la izquierda que, en materia de urbanismo, se reflejó en una inseguridad del capital inmobiliario sobre sus pretensiones de derechos supuestamente consolidados, entrando en un *impasse* defensivo sin tener clara su estrategia inversora ante el nuevo contexto político que se estaba definiendo entonces.

El nuevo Ayuntamiento se enfrentó no solo a plantear nuevas propuestas sino, también, a resolver innumerables situaciones de abusos, irregularidades y malas prácticas de gestión administrativa e inmobiliaria. La actuación municipal, además de formular nuevas intervenciones, tenía que utilizar la goma de borrar. Y lo permitían sus apoyos sociales y el desconcierto del sector inmobiliario (suelo y promoción).

El Ayuntamiento abordó la situación lanzando un proceso interno de reflexión sobre los contenidos que se debían abordar con las políticas urbanas y sobre la oportunidad de redactar un plan urbanístico, para lo que encargó a los pocos meses, en noviembre de 1979, la redacción de un documento de Criterios y Objetivos, entendiendo que la definición de problemas y objetivos debía ser un debate político de la corporación y no un debate delegado a los técnicos que pudieran redactar el planeamiento. El debate municipal y la asunción de lo que debía ser el contenido del plan general se produjo en septiembre de 1980, redactándose a continuación un avance de plan general a lo largo de 1981 que se expuso y debatió públicamente de forma extensa. El plan general se aprobó inicialmente en 1983, y se demoró dos años su aprobación definitiva.

A partir de 1985, desaparecida la oficina redactora del plan, la gestión municipal empezó a alterarlo. Sirvan como ejemplos la aceptación del incumplimiento del primer cuatrienio de suelo urbanizable y la eliminación de la obligación de destinar el 90% del suelo a Vivienda de Protección Oficial, o la dedicación del suelo público en Arganzuela (Pasillo Verde Ferroviario) a hacer caja para los presupuestos de RENFE y el Ayuntamiento, y realizar una operación destinada a la terciarización (fallida) y finalmente la densificación residencial, bajo la justificación de que así ambos organismos no invertían recursos de sus presupuestos ordinarios en soterrar la línea de cercanías que atravesaba el distrito. Quizás el primer ejemplo de actuación en suelo público municipal para hacer caja y en contra de los criterios del plan se produjo con la recalificación residencial del parque de bomberos de Santa Engracia, antes incluso de la aprobación definitiva del plan.

Poco a poco decayeron los tres ejes principales de la política urbana promovida por el plan: reequilibrio norte-sur, políticas de suelo para reducir la especulación y recuperar suelo para políticas públicas (incluida la vivienda), y la participación pública en la toma de decisiones de planeamiento y gestión. El *lobby* inmobiliario recuperaba su capacidad persuasiva: más suelo para un mercado con menos regulaciones, y menos acción pública salvo si ponía suelo a su servicio.

A la política urbana municipal le faltaron agencias de actuación y presupuesto inversor para el desarrollo de las propuestas del plan general: acciones puntuales, áreas de remodelación, urbanización sustitutoria del sector privado, vivienda pública, equipamientos y áreas verdes... No contó con el apoyo ni de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, ni de la gestión del patrimonio municipal de suelo, ni con el apoyo adecuado de otros organismos de edificación y gestión de suelo público para orientar el proceso de urbanización hacia los objetivos del plan para las políticas urbanas. Decayó la voluntad de intervenir manifestada por el plan entre 1979 y 1983.

En cuanto a la participación conquistada en las luchas urbanas durante el franquismo, y potenciada tanto en los PAI como en la redacción del plan general, también se dejó decaer progresivamente,

limitándola al proceso legal de la información pública, sin promover la explicación y debate con los afectados, ni manifestando las contradicciones de intereses con la promoción, ni sometiendo las propuestas a procesos de negociación agonista.

El plan dejó de ser, en gran medida, soporte de las políticas urbanas, como guía de localización e instrumento de programación para coordinar la dinámica de urbanización por cuatrienios y la acción en infraestructuras, equipamientos y vivienda pública y de protección oficial. Los programas cuatrienales se incumplieron al ritmo que convenía a los promotores inmobiliarios, desvirtuando y modificando el destino del suelo para vivienda de protección oficial, las acciones de equipamientos se demoraban, no había presupuesto para vivienda pública... Se inició una carrera de modificaciones del plan general para consolidar intereses privados.

Especialmente grave fue la renuncia, en gran medida, a la acción pública para dirigir el proceso urbanizador y el casi nulo control de las obligaciones de los promotores privados en plazos, con reducción de cargas y recalificaciones a la carta en contra de los intereses ciudadanos en los barrios, para mayor beneficio de los promotores, algo que se ha convertido en práctica habitual a lo largo de estas décadas.

El Ayuntamiento tenía muchos supuestos intereses consolidados que borrar y la necesidad de mostrar que el plan urbanístico no era un papel, sino que las propuestas debían manifestarse con acciones inmediatas visibles, básicamente de equipamientos privados y vivienda, transporte público y áreas de remodelación, pero se perdió el efecto demostración por la escasa acción pública. La acometida contra el plan general fue a más con los gobiernos municipales del PP desde 1989 y el nuevo plan general que se aprobó en 1997. El nuevo criterio rector de la política urbana fue que el progreso consistía en crecer, al margen de las consecuencias para la ciudad y el medio ambiente, en definitiva, para el ciudadano.

Reflexionar sobre el futuro revisando el pasado

Las miradas sobre los últimos cincuenta años deberían servirnos para aprender de los retos iniciales incumplidos del urbanismo de la Transición y plantear su vigencia actual. ¿Hay un potencial pendiente en aquellas propuestas de la Transición que se puedan replantear en las circunstancias actuales, cuando los problemas de desequilibrios y desigualdad, la falta de vivienda pública y de acciones que pongan cerco a la especulación inmobiliaria, siguen ahí? ¿Seríamos capaces de ajustar las políticas para impedir que se repita la caída de ese tipo de propuestas?

Están pendientes retos como la función social de la propiedad, la acción de las administraciones para disponer de vivienda digna y adecuada, la perversión que supone la mercantilización del suelo público, el debate municipal interno y con el público sobre el contenido de los planes y las políticas previos a su lanzamiento, la disponibilidad de agencias de actuación y presupuestos públicos para desarrollar las propuestas necesarias para superar los problemas urbanos más evidentes...

Si los poderes públicos aceptan el proceso de urbanización tal y como es (como lo definen los procesos capitalistas hegemónicos), no se inician las transformaciones necesarias y los planes se limitan a prometer grandes cosas que luego no se acaban haciendo. Los planes que no resuelven los problemas urbanos de los ciudadanos son un mal planeamiento para la gente. El pragmatismo de plegarse a lo que van disponiendo ciertos poderes, sin desvelar los intereses y consecuencias a los afectados, ni plantear procesos de negociación (agonistas, eso sí), mantiene el *status* y da vía libre a procesos inmobiliarios que cada vez dificultan más la transformación de la ciudad en beneficio de la justicia social y la sostenibilidad.

Las soluciones no van de técnicas (mejoras bienvenidas), sino de poder, de desvelarlo, de empoderamiento, de negociación. Hay que recuperar utopías como los comunes, la participación en debates sobre diagnósticos y propuestas, las políticas integradas o los planes soporte que coordinen y programen las políticas urbanas.

50 AÑOS DE UN NUEVO URBANISMO QUE AHORA NECESITA REORIENTAR SU FUTURO

Joan Busquets
Universidad de Harvard

El urbanismo es esencial para hacer una ciudad socialmente más justa y ambientalmente más sostenible, pero que también sea más armoniosa y humana. Tratemos de resumir de dónde venimos y quizás cómo podemos avanzar.

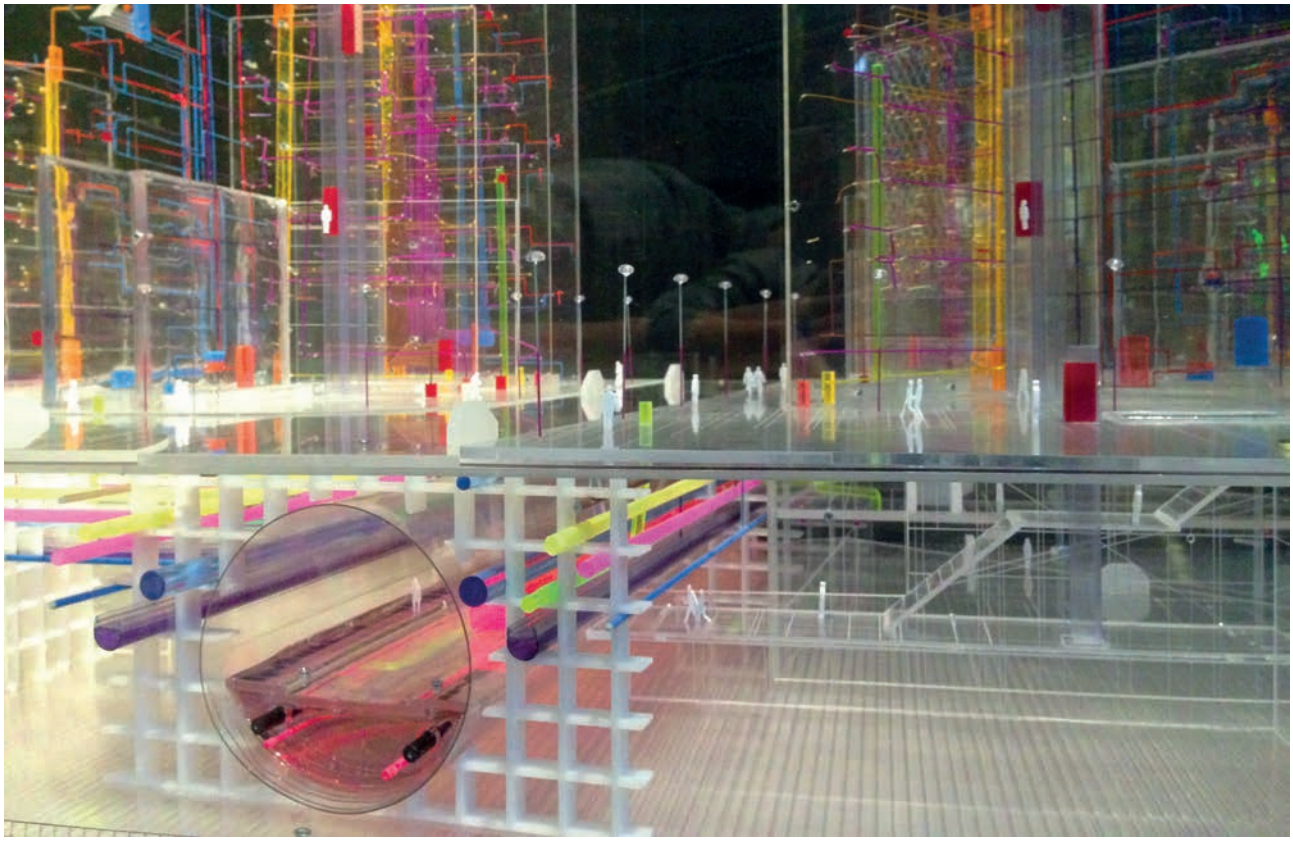
Convendría recordar que el urbanismo es un campo complejo, en el que intervienen diferentes disciplinas y que tiene una fuerte influencia en la política, aunque respondan a lógicas diferentes. De esta forma es fácil entender el cambio fundamental de nuestras ciudades y territorios urbanos al pasar de una situación autárquica del periodo franquista, donde el desarrollo urbano era muy especulativo y poco interesado en satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, produciendo una ciudad de déficits, en servicios urbanos: equipamientos, transporte, incluso urbanización básica. Es un periodo en el que hubo algunos proyectos urbanísticos interesantes con apoyo de iniciativas institucionales cultas, pero pocos llegaron a crear una imagen de ciudad moderna e innovadora, como se podía ver en otras ciudades europeas. Al terminar la dictadura se pasa a una situación inversa en el periodo democrático, donde el urbanismo se convierte en un vehículo de transformación y mejora, como bien se describe en el número 224 de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, aunque en él resulten más evidentes las propuestas planimétricas que los resultados espaciales. En cualquier caso, se visualiza claramente el paso de una España gris a otra verde y bien equipada, fruto del trabajo de unas administraciones democráticas y de unas dinámicas ciudadanas muy interesantes. Sin duda han sido los mejores cincuenta años del urbanismo en la península, si tenemos en cuenta también los cambios experimentados en Portugal después de la revolución de los claveles.

Nos parece interesante hacer un balance crítico de este periodo tan interesante y confrontar los retos que el urbanismo deberá afrontar en las próximas décadas.

Querríamos destacar la creciente confusión entre el urbanismo como disciplina capaz de estructurar la forma del futuro y el urbanismo como gestor o anticipador de los posibles. Nuestro entramado jurídico y territorial —Ayuntamientos, Diputaciones, Autonomías, Estado— ha tendido a multiplicar los niveles de acción e instancias del urbanismo, así como sus exigencias reglamentarias y de control. Por otro lado, el crecimiento positivo de las disciplinas que acompañaban el análisis urbano —medio ambiente, ecología, sistema hidráulico, infraestructuras, etc.— ha creado otra dimensión o voluntad de "planificación especializada" que de forma sesgada se introduce en la discusión con estatuto propio. Estamos en el momento de mayor capacidad analítica —SIG, *databanks*, IA, etc.— y sin embargo vemos la dificultad de una gestión clara y transparente que garantice una toma de decisiones ambientales y urbanísticas racionales y eficientes. Quizás habrá que pensar en una simplificación con prioridad de los conceptos espaciales, que asegure el correcto control de las decisiones.

No deberíamos olvidar que el urbanismo urbano —de fuerte tradición en la Europa del Sur— aparece muy consolidada por su capacidad analítica —asegurando el conocimiento de la realidad y su evolución—; la proposición de alternativas, estrategias o proyectos, con ideas precisas para mostrar cómo avanzar, desarrollados con las formas de participación y gestión pública de cada momento[1].

[1] Ideas desarrolladas en: J. Busquets (2022). *Arquitectura Moderna y Ciudad*. Publicaciones Tibidabo.



1 Metabolismo urbano en una situación central. Maqueta.



2 Usos cívicos múltiples en los nuevos espacios públicos.

Como nos recuerda Leslie Lokko en una reciente Bienal de Venecia, “no podemos construir un mundo mejor si primero no somos capaces de imaginarlo”.

Convendría pues superar esta confusión que una cierta política mediocre hace del urbanismo —como instrumento de transacción oscura—, negando la capacidad innovadora del urbanismo que hay que reconocer en la historia de nuestras ciudades. En este sentido, hay que recordar cómo la aparición de los “ensanches” en la España del XIX se produce con el objetivo de superar la brutal crisis higiénica de los centros históricos densificados, y permitió abrir espacio para las nuevas funciones urbanas modernas, a partir del caso pionero de Cerdá en Barcelona. También como hace cien años la proclamación de nuevas tipologías de la “vivienda moderna” para todas las clases sociales se planteó como una solución creativa todavía válida para muchos de nuestros territorios; ahí, la labor del GATEPAC y su difusión en el país significó un salto cualitativo para ordenar el crecimiento de los núcleos urbanos. O la capacidad de innovación que han mostrado algunos grandes eventos, en París, Montreal, Milán o Osaka, en los que los retos de la sociedad del momento han estado debidamente formulados[2].

En esta secuencia descubrimos el circuito de industrialización y progreso que ha guiado el crecimiento del siglo XX, y nos ha llevado al “desarrollo por el desarrollo” que hoy nos resulta sin sentido, y ha culminado en la globalización financiera acompañada por el avance de las formas de comunicación e innovación digital. Sin embargo, la emergencia de otras formas de economía que están afectando también a la arquitectura en su concepción y desarrollo nos permite pensar en otras vías más integradoras con el medio natural y la equidad social que van tomando forma y que son alternativas más creativas que el proceso de globalización imperante.

Porque hoy tenemos otros frentes medioambientales tan exigentes como los retos del pasado y el urbanismo debe abrir el camino de algunas soluciones. Nos encontramos con la necesidad de afrontar un cambio de paradigma que permita detener el cambio climático, el aumento de emisiones de CO_2, o la subida del nivel del mar, entre otras consecuencias. La gravedad de estos retos obliga a trabajar urgentemente en múltiples escalas.

En esta transformación que se está produciendo existe la aportación de tantos sectores del conocimiento: especialistas ambientales, sociólogos, expertos marítimos, con hipótesis muchas veces razonables, u otras anunciando grandes cataclismos. En cambio, **se pregunta poco a los diseñadores urbanos y urbanistas**, que tienen la experiencia de dar respuesta a problemas complejos con soluciones integradoras.

Recientes investigaciones de Steve Pacala y su equipo de la Universidad de Princeton —aunque algunas cuantificaciones hayan sido cuestionadas—, demuestran que la humanidad ya dispone de los conocimientos (*know-how*) científicos, técnicos, industriales y arquitectónicos para afrontar el problema del clima y del carbón en el próximo medio siglo. Pero atención, no hay un solo elemento (o candidato) creíble para resolver el problema en su totalidad, es decir, reducir el incremento de emisiones, que nos muestra un diagrama explicativo. En lugar de sueños revolucionarios de tecnología para mitigar el impacto ambiental negativo, es mejor operar por **segmentos o cuñas**, en varias escalas y de acuerdo con las condiciones ambientales y culturales locales en acciones y proyectos que reduzcan y mitiguen la contaminación.

Las **ciudades son artefactos magníficos**, pero crean el 30% del incremento de la huella ambiental. Sin embargo, estamos comprobando cómo pueden ser más eficientes y menos consumidoras de energía entendiendo y diseñando su metabolismo urbano y otras estrategias paralelas. Veamos algunas **experiencias prácticas en curso** que serían como las cuñas sugeridas por Pacala.

Una forma de ver cómo el urbanismo puede reorientarse en esta dirección es observar, con una curiosidad crítica, algunas acciones y proyectos en curso —viendo qué ocurre en otras realidades— que responden a esta urgente necesidad de transformación para evitar extender los problemas causados por un “desarrollismo” desenfrenado desde los años setenta.

---

[2] Puede verse en: Varios Autores (2026). *Urbanistic Impact of World Expos*. ORO editions.



3 Curitiba, Brasil, la selección de unos ejes de transporte eficiente permiten una densificación residencial más sostenible.



4 Vista parcial de un “eco-quartier”.

Podemos destacar cuatro frentes o estrategias a tener en cuenta[3]:

1. Hay que reorientar los **proyectos y planes a largo plazo** de forma que sean claros y eficientes. Porque en la mayoría de las situaciones territoriales occidentales y sobre todo del Sur Global, hay que clarificar las reservas de suelo para redes hídricas, espacios naturales o ejes de comunicación de forma imprescindible. Algunos ejemplos serían:
    - Nuestra **civilización se ha desarrollado en gran parte junto al agua** —los ríos y el mar— y hay que re-entender su relación con la subida del nivel del mar; pero Holanda —uno de los países ejemplares en Europa— tiene el 40% del suelo bajo el nivel del océano y llevan 800 años en esta situación; están pasando de protegerse con diques rígidos a buscar nuevos prototipos, donde el buen diseño de las formas del territorio incluye las dinámicas de la arena y del agua, como un motor de arena (*sand engine*) en los ríos o los flujos del litoral. También asegurando el **espacio adecuado para los ríos** (*room for the river*), y el agua los ocupará cuando sea necesario —seguramente pocos días al año—, pero ofreciendo parques muy dinámicos para la comunidad durante el resto, como en Nijmegen (NEXT arquitectos).
    - Mejorar el funcionamiento integral de las ciudades que, como vimos, es una gran fuente de emisiones de CO_2. Hay que entender y rediseñar su **metabolismo urbano**: energía, agua, transporte, redes inteligentes, etc., que deben mejorar su funcionamiento y eficiencia, tal y como están intentando interesantes esfuerzos en Chicago o en Copenhague.
2. Proyectos que actúan como formas sistemáticas de **transición desde la ciudad existente**, para convertirla en sostenible y socialmente justa. Ejemplos:
    - Pervivencia y mejora de la ciudad existente. Los esfuerzos de la **rehabilitación** permiten recualificar la ciudad desde sus propias condiciones. Recordemos las realizaciones de Lacaton y Vassal en tantos edificios de polígonos de vivienda masiva "sin atributos" que resultan reconvertidos en flamantes edificios con "emisiones cero".
    - El espacio público en la ciudad está cambiando, recuperando amplios sectores en desuso, como parkings o suelos vacantes, que se convierten en zonas vegetales y cívicas abiertas a la comunidad. Hay buenos ejemplos en Ciudad de Mexico, por Taller Capital, creando espacios verdes y restableciendo la huella hídrica en la ciudad, entre tantos otros.
3. Acciones o planes con voluntad de definir **nuevos paradigmas urbanos** que superen aquellos del desarrollo postmoderno:
    - Por ejemplo, la vivienda debe ser entendida **más como un proceso que como un producto**. En España tenemos este problema. Pero no hay que olvidar que la **mitad de las viviendas del Sud Global** son de pésima calidad, con escasos servicios; en muchos casos son infravivienda. Por tanto, hemos de pensar como el usuario puede guiar o intervenir en la construcción-evolución de la vivienda. Aravena, con su trabajo **Elemental**, está ofreciendo vías para este proceso, incluso con la versión presentada en Venecia con un módulo estructural con escalera y servicios que permite que la vivienda se desarrolle a medio plazo.
    - La **movilidad urbana es múltiple**. Se identifican hoy más de treinta formas de movilidad en nuestras ciudades, y su buena coordinación permite reactivar espacios urbanos rescatándolos del uso abusivo del coche. ¿Cómo hemos de diseñar estos espacios urbanos para esta movilidad? Por ejemplo, el proyecto de Jorge Wilhelm en Curitiba, seleccionando ejes para el bus exprés y estaciones bien organizadas, ha creado desde una ciudad del Sur Global un paradigma que está siendo aplicado en grandes metrópolis, como en Bogotá o Montreal, con excelentes resultados.

[3] Selección de casos que proviene del trabajo "La redefinición del Diseño Urbano", en curso en el GSD de Harvard, como seminario de investigación que analiza 150 proyectos recientes capaces de mostrar su capacidad de afrontar los actuales retos ambientales y climáticos.

4. Apostar por la investigación y **puesta en práctica de proyectos piloto** experimentales que aporten una visión de futuro.
    - Los **barrios residenciales han de ser sostenibles**. Las experiencias de los "Eco-quartiers" —como el de Boulogne Billancourt de BASE en París— nos muestra que es factible producir unos ambientes innovadores y agradables. Sin olvidar que una de sus contribuciones es la de involucrar a los residentes y usuarios en los retos ambientales cotidianos: reciclaje, economía circular, movilidad sostenible...
    - La **movilidad internacional** está siendo replanteada con la competencia o complementariedad entre el Tren de Alta Velocidad y el avión. La gran accesibilidad de estos espacios junto a estas estaciones intermodales posibilita usos y edificios de centralidad metropolitana, nunca pensados antes. Un ejemplo es "aeroport-city" de Benthem & Crowell en Ámsterdam, con su campus de actividad económica e innovadora como polo de innovación urbana.

Hemos mostrado cuatro frentes o estrategias diferentes y apuntado algunos ejemplos en los que se entiende su contribución a la mejora de la ciudad, su relación con el medio ambiente, así como la reducción de la huella climática que se puede obtener. Son formas diversas de urbanismo que engloban tipos de proyecto urbano, de planes de diversa escala y que, sobre todo, nos permiten calibrar cuan diferentes son las técnicas de desarrollo de estas iniciativas.

Así, vemos cómo el diseño de la ciudad tiene múltiples lógicas integradoras, que hay que promover y desarrollar, porque no es una ciencia con su bagaje y sus instrumentos, tampoco es el *problem solving* determinista propio de la ingeniería.

Los roles del diseñador urbano se están ampliando en este nuevo mundo, por su capacidad de entender las condiciones específicas de cada ciudad y de sus barrios, buscando su resiliencia y capacidad de ofrecer acciones socialmente más justas.

El "Urbanismo Urbano" trata de trabajar con complejidades organizadas, y por tanto exige un método propio donde la evaluación de experiencias es clave, también el proyecto debe estar abierto y adaptable a nuevas circunstancias. En cualquier caso, resulta evidente que existe la necesidad de dar respuesta a estas cuestiones candentes y que hay capacidad de respuesta a todas las escalas.

LA CIUDAD QUE QUEREMOS

José María Ezquiaga Domínguez
Universidad Politécnica de Madrid

La condición urbana contemporánea exige nuevos modos de pensar y proyectar la ciudad

Quizás lo que mejor caracterice la condición urbana contemporánea sea una transformación de las ciudades tan profunda como la experimentada en el periodo de surgimiento de las sociedades industriales en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX. En el año 1950 solo un tercio de la población mundial habitaba en ciudades. En 2014, por primera vez en la historia de la humanidad, la mayor parte de la población del planeta habita en ciudades y las estimaciones apuntan que en 2050 lo hará cerca del 70%.

Pero esta transformación no es solo cuantitativa: los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes también afectan de manera profunda al carácter de las ciudades. Lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales, determinando que acontecimientos en centros de decisión lejanos afecten rutinariamente a las vidas de millones de personas. Al mismo tiempo, el visible impacto del cambio climático y la extensión de una economía extractiva a escala global está generando una pérdida de hábitat natural sin precedentes históricos y los movimientos migratorios a las ciudades, asociados a la búsqueda de oportunidades económicas, desastres naturales o conflictos bélicos, están redibujando la geografía a escala planetaria.

La reciente emergencia sanitaria global ha desestabilizado profundamente el espacio público y las infraestructuras vitales de las ciudades, pero también ha abierto la posibilidad de visibilizar problemas urbanos latentes e inspirar nuevas estrategias. Ha puesto en valor la dialéctica equilibrada entre espacio público y espacio privado sobre la que se basan las ciudades occidentales. Además, ha fortalecido otra dimensión clave de la aglomeración humana: *el sentido de comunidad y el valor de la proximidad*, abriendo camino a una visión más amplia del papel de la arquitectura y el urbanismo en la consecución del bienestar físico y mental integral.

La ciudad justa

En este contexto, difícil pero esperanzador, las ciudades deben asumir el desafío de ser motores del desarrollo económico, pero también de la redistribución de la riqueza a través del acceso universal a los bienes públicos y la inclusión social.

Necesitamos visiones y proyectos de ciudad capaces de afrontar los grandes desafíos ambientales: el cambio climático, la renaturalización, la sostenibilidad energética, la movilidad sostenible, la valorización del espacio público; y sociales: la equidad, la salud, el acceso a la vivienda, la regeneración urbana y la salvaguarda del patrimonio cultural. Sin renunciar a la sensibilidad hacia lo cercano y lo diverso: la biografía humana y la geografía irrepetible de cada lugar.

La ciudad mediterránea

La intensidad de la interacción social estimula la innovación, la creación y la atracción del talento en las esferas económica, científica y cultural y posibilita la concentración de los recursos e infraestructuras sociales y el acceso a los mismos. Desde el punto de vista ambiental la densidad es clave para reducir la huella urbana, el consumo energético y las emisiones de carbono. Hace posible una movilidad limpia, prioritariamente peatonal en las cortas distancias y un transporte público eficiente para la movilidad obligada a escala metropolitana. En la escala arquitectónica los desarrollos urbanos de una densidad saludable favorecen la variedad de tipos de vivienda y la integración de usos muy diversos y, consecuentemente, la interacción y diversidad social en edades y niveles de renta, facilitando las estrategias de regeneración urbana.

Desde estas perspectivas es clave defender el modelo de ciudad mediterránea: *densa, continua y compacta*, basada en un equilibrio saludable entre personas, actividades, bienes públicos e infraestructuras: alejado tanto de la *disolución* de la ciudad, como del *hacinamiento* inhumano.

La ciudad abierta

La definitiva superación de la segregación radical de los usos del suelo, uno de los dogmas del urbanismo funcionalista del siglo pasado, debe dar paso a la mezcla equilibrada de actividades económicas, ocio y residencia en cada una de las piezas del tejido urbano. Las *viviendas productivas* del confinamiento, en las que han convivido el trabajo y los cuidados, la conexión social y la intimidad personal, son la vanguardia de una transformación muy profunda de la arquitectura residencial. Asimismo, la extensión del teletrabajo impulsará las tendencias a un cambio radical en la concepción de los espacios de trabajo y abrirá nuevas oportunidades para la reinvención y transformación de los distritos de negocio de la ciudad contemporánea.

La ciudad cercana

La idea de la *ciudad cercana* está asociada a la desilusionante experiencia del carácter monofuncional y carente de calidad que caracteriza a gran parte del espacio urbano contemporáneo. El urbanismo de la *proximidad* no es nuevo, surgió a principios del siglo pasado como voluntad de orientar el diseño de las nuevas áreas residenciales con algunas de las cualidades de los barrios tradicionales: la primacía del acceso peatonal a los servicios y equipamientos esenciales —empezando por la escuela— y el transporte público.

Las medidas de restricción de movilidad y distanciamiento social durante la emergencia sanitaria del covid-19 han actualizado esta idea al evidenciar las ventajas de los lugares donde la gente vive suficientemente cerca para acceder peatonalmente a los servicios que necesita y los beneficios colaterales de la reducción de la movilidad. Por otra parte, ha hecho patente el conflicto entre un espacio viario diseñado al servicio del automóvil, las necesidades de la movilidad peatonal y las demandas de las actividades económicas a pie de calle.

Se hace necesario un *nuevo contrato cívico* en favor de la prioridad peatonal y la sensibilidad hacia las nuevas necesidades de una población urbana cada vez más diversa. Capaz de redefinir el papel del espacio público desde nuevos criterios, otorgando prioridad al confort y la seguridad peatonal y la vitalidad e intensidad de la calle estimulando la más amplia variedad de actividades.

Renaturalizar la ciudad

Se hace ineludible recuperar la memoria geográfica de la ciudad y reinventar el espacio público como gran argumento de la transformación urbana. La topografía original, los cursos de agua, las cornisas han quedado con frecuencia eclipsadas en nuestras ciudades por el predominio de la homogenización constructiva y la movilidad. Es necesario promover alternativamente una renaturalización de la ciudad sustentada sobre una infraestructura verde multiescalar que cuide desde la más diminuta esquina de barrio hasta los grandes espacios naturales y rurales de escala regional. En la pequeña

escala, esto significa redefinir el papel del espacio público desde nuevos criterios: priorizar el confort y la seguridad peatonal y la vitalidad e intensidad de la calle estimulando la más amplia variedad de actividades.

La gestión inteligente del tiempo

Proyectar la ciudad visible es una herramienta insuficiente para gestionar la complejidad urbana contemporánea. Durante la emergencia sanitaria nos hemos visto sometidos a una regulación horaria de la utilización del espacio público. Esta circunstancia nos ha hecho conscientes de sus limitaciones y la importancia de su calidad, pero también de los ritmos y patrones temporales que organizan nuestra vida cotidiana. Desde esta perspectiva, la mejora de las infraestructuras vitales de la ciudad no sólo debe enfocarse a la ampliación de su capacidad, sino en mayor medida a una gestión inteligente del tiempo, como ha puesto en evidencia las consecuencias, sobre la movilidad y otros ritmos cotidianos de la vida urbana, de la experiencia del teletrabajo en el sector de oficinas públicas y privadas. Pero el cambio más profundo debe operarse en la *renovación de la dialéctica entre las esferas de lo público y lo privado, incorporando la dimensión social y la experiencia temporal al proyecto espacial de la ciudad*.

Planear en un contexto de indeterminación e incertidumbre

Finalmente, en el contexto español, el reconocido fracaso de los planes urbanísticos convencionales como herramienta eficiente para el gobierno del territorio pone de manifiesto la necesidad de superar la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social —la construcción de la ciudad— sobre el que dichas técnicas se aplican.

Se hace necesario abandonar la consideración del plan urbanístico como un mero requisito burocrático, ya que la complejidad geográfica, histórica y morfológica del territorio difícilmente se acomoda al encasillamiento reductivo de las actuales categorías legales de régimen del suelo. Es, asimismo, necesario abandonar la idea de que el planeamiento es solo una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales, con el objetivo básico de repartir eficientemente los valores del suelo. Alternativamente, necesitamos un enfoque sensible a la participación, a la complejidad social y al reconocimiento de la heterogeneidad geográfica de los espacios y territorios, más orientado a identificar oportunidades para promover acciones transformativas que a imponer técnicas normativas. Entendiendo el planeamiento urbano como aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público:

- Como expresión del capital social, económico, espacial y simbólico de la ciudad y del paisaje. Abandonando una concepción limitada del planeamiento en cuanto previsión del crecimiento para abordar los procesos de transformación y recuperación positiva de los núcleos urbanos existentes, la rehabilitación de los centros urbanos y el reciclaje del parque deficiente de viviendas.
- Como expresión de una nueva responsabilidad social: determinar las capacidades ambientales e impedir que se superen los límites biofísicos de los recursos ecosistémicos. Adoptando la capacidad de acogida como criterio operativo para evitar que el consumo de los recursos materiales hídricos y energéticos supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos.
- Como instrumento de resiliencia ante las perturbaciones asociadas a los procesos de transformación espacial y cambio climático.
- Como marco de negociación y concertación de los intereses plurales presentes en la construcción de la ciudad y el territorio, así como de participación del conjunto de la ciudadanía en las decisiones esenciales sobre el futuro de su medioambiente.

Un enfoque estratégico

En la esfera jurídico legal esto implica cuestionar el axioma, consolidado por la tradición, de un rígido sistema de planeamiento sustentado en las técnicas de la clasificación y calificación de los suelos y orientado a la regulación el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Un enfoque estratégico alternativo solventa la principal limitación de la planificación convencional: cuando más grandes sean los cambios pretendidos mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y, consecuentemente, el recurso focalizado a la improvisación fragmentaria. Frente a los modelos de base normativa intemporales, un enfoque estratégico permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función de la mejor información disponible o en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben los objetivos perseguidos.

Un enfoque estratégico exige una clara definición del objeto del planeamiento para delimitar que problemas deben resolverse a través de los planes en sus diversas escalas y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno del territorio. Debe, además, ser capaz de establecer unas reglas del juego claras formulen con nitidez en cada escala los elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. En definitiva, formular una sintaxis territorial para el gobierno inteligente y sostenible del territorio que supere la mera regulación de los usos del suelo y la asignación y reparto de los aprovechamientos lucrativos

Desde esta perspectiva, el planeamiento ganaría un nuevo potencial como herramienta para promover el debate público y el aprendizaje social como espacio de concertación y negociación en el que la ordenación territorial no se entienda como la expresión de una racionalidad incuestionable sino como una herramienta de mediación en un proceso de concertación y resolución de conflictos entre los diversos actores territoriales, institucionales y sociales.

“ELLAS EN LA CIUDAD”. UN RELATO DE URBANISMO Y GÉNERO

Reyes Gallegos Rodríguez
Universidad de Sevilla

“Ellas en la ciudad” surgió de mi investigación urbana en torno al urbanismo con perspectiva de género y el concepto de “La ciudad de los 15 minutos” en la ciudad de Sevilla, con el objetivo de imaginar los barrios de la periferia como nuevos nodos o centros urbanos inclusivos.

El modelo de “la ciudad de los 15 minutos”, presentado como “la revolución de la proximidad” por el teórico Carlos Moreno, persigue reequilibrar los recursos existentes de las ciudades para mejorar y mantener la calidad de vida de los habitantes. Y la metodología de mi investigación fue la de seleccionar diez barrios de la periferia de Sevilla construidos en un momento clave del crecimiento de la ciudad (en los años 70) que tenían elementos comunes como la tipología de bloques de manzana abierta y la alta densidad habitacional que permitía la edificación en altura. Para lograr resultados veraces de cada uno de ellos, diseñé previamente una selección de indicadores urbanos y realicé la evaluación de resultados a partir de parámetros obtenidos en bases de datos y cartografías, contrastados **con un extenso trabajo de campo y un análisis comparativo que duró varios meses, y que consistió en ir cada mañana, a la misma hora, a los barrios en los diversos modos de desplazamiento, activo y motorizado** (coche, autobús, bici y a pie, pues a ninguno de los barrios llega otro tipo de transporte de mayor velocidad como tranvía o metro).

Durante dicho trabajo de campo en estos barrios, donde predomina el asfalto, los coches y la escasez de vegetación, de mobiliario y de sombra, pude comprobar el protagonismo de toda una generación de mujeres: aquellas que los poblaron cuando se crearon, y que hoy tienen entre 70 y 80 años. Ellas no sólo son el sostén y el mantenimiento de los hogares desde hace más de cinco décadas, sino que siguen dibujando la vida cotidiana en la actualidad: además de mantener las viviendas, las fachadas, los balcones e incluso las aceras, son las principales usuarias del transporte público, de los espacios de socialización, de los mercados de abastos, de las plazas, etc. Los entornos que yo analizaba son los lugares donde ellas compran, caminan, cuidan y socializan. Se presentaban ante mi cámara de fotos como las usuarias más sostenibles en un sistema y en una ciudad inaccesible y hostil que a menudo les daba la espalda. Así comenzó la serie de fotografías que puso de relieve el papel de las mujeres en la construcción de los espacios afectivos o relacionados con la alimentación y el sostenimiento de la vida y los cuidados, claves en la definición de la cultura urbana, la identidad y el patrimonio inmaterial en las ciudades que habitamos. Porque la ciudad no es solo la que se construye físicamente, sino, sobre todo, la que se sostiene, se usa, se transforma, se cuida y se mantiene viva.

Sin embargo, el urbanismo desarrollista que planificó estos barrios periféricos lo hizo desde una dimensión únicamente productiva y androcéntrica. Junto a los miles de viviendas que conformaron estos suburbios, se construyeron carreteras para que el hombre llegara en coche cuanto antes a las fábricas. Se le puso precio al tiempo y se transformó el modelo de movilidad —basado hasta entonces en ejes troncales de transporte público— en un modelo privado (y masculinizado). Con ello vinieron las largas distancias y la zonificación funcional de las ciudades. Se diseñaron barrios residenciales disgregados, aislados unos de otros. Las funciones vitales —los cuidados, la cultura o la socialización—, y el resto de las personas que vivían en los barrios —menores, ancianos y



1 Vista aérea de la periferia de la ciudad de Sevilla en los años 70 y los denominados barrios dormitorio, polígonos de vivienda, barriadas, etc.



2 Fotograma del documental “Ellas en la Ciudad” sobre las mujeres que transformaron los barrios periféricos construidos durante los años 60 y 70.

mujeres— quedaron completamente olvidadas. La organización formal de los espacios de gestión de las ciudades, y el interés capitalista que separó el trabajo productivo y el reproductivo, dio lugar a la construcción de un mundo dicotómico: la esfera pública, masculina, y asalariada, y la esfera privada, femenina, de los afectos y cuidados, sin remuneración económica.

La generación de mujeres que estrenaron los pisos hace cincuenta años con la ilusión de vivir en una ciudad moderna se sintieron muy pronto decepcionadas. Primero, porque no existían los espacios públicos y equipamientos que prometían las maquetas publicitarias. Segundo, por la sensación de desarraigo y aislamiento en bloques y pisos idénticos sin conexiones de ningún tipo, que nada tenían que ver con la arquitectura y los modos de vida de donde venían. Las mujeres tenían que atravesar kilómetros a pie —cargando con niños pequeños y atravesando descampados, carreteras o vías del tren— para ir al mercado de abastos o al médico. Dejaron de tener autonomía no solo de movilidad (sin carné de conducir ni transporte público), sino también económica: en el momento en el que tenían hijos, la gran mayoría tenía que abandonar sus trabajos, bien porque a los maridos o las empresas no les interesaba que lo compatibilizaran con la maternidad, o bien porque las pocas que lo intentaron, aún recayendo en ellas todo el trabajo de los cuidados, no lograban hacer compatibles los horarios con las distancias y los tiempos que para ellas eran mucho mayores. Una de ellas me contó textualmente que al año de ser madre se sintió "devaluada, como que ya valía menos". "Era incapaz de pedirle dinero a mi marido".

En plena investigación, inicié un proceso de participación y comunicación con ellas y en varios barrios a la vez. Fue en ese momento cuando se produjo una transferencia de conocimiento, y el hallazgo a través de sus relatos, todos coincidentes, que me llevó a contar en la película documental lo que la historia y el urbanismo no ha visibilizado: **esta generación de mujeres —en los barrios de la periferia de las grandes ciudades de nuestro país— ha liderado, sin que se haya valorado ni contado, importantes luchas vecinales (piquetes, cortes de carreteras, marchas, encierros) para conseguir servicios y equipamientos urbanos tan básicos como centros de salud, colegios o autobuses, y para convertir aquellas áreas dormitorio de bloques idénticos de ladrillo y hormigón en barrios con vida y arraigo**. Ellas se vieron en la necesidad de organizarse y salir a la calle como única forma de resistencia frente a un urbanismo sin escala humana. **¿Cómo habrían sido las ciudades si las hubiesen diseñado personas que gestionan su cotidianidad caminando, y/o que cuidan? ¿Existirían acerados donde no cabe un carrito? ¿Viviendas donde no se puede tender la ropa? ¿Existirían "pisos cárceles" —en torres sin ascensor—?**

La conocida teórica de urbanismo Jane Jacobs (1916-2006) reclamaba ya en la década de los años 70 y a través de su activismo político y de sus publicaciones (destaco *Muerte y vida de las grandes ciudades*, 1961) que había que observar la ciudad "desde las aceras, desde los pasos de cebra, desde las esquinas, en la confluencia de las calles; y planificar a escala de la persona que camina, que cuida o que hace compra". En sus propuestas por una ciudad equitativa y sana, hablaba de indicadores urbanos tan contemporáneos como la densidad y heterogeneidad de viviendas por cada área, usos compatibles y horarios mixtos. En este sentido, en mi investigación de campo, "Ellas en la ciudad" y en los barrios se convertían en el indicador de Jacobs: no podía no recordar los escritos sobre los ojos de la ciudad —personas en los cruces, en las paradas, en los comercios, en los balcones— como distintivo de un área segura.

Podría decirse que la puesta en valor del espacio público y la preocupación creciente por la salud urbana, la inclusión, la perspectiva de género y la ecología ya empezó a conformarse desde los 90 y en los inicios del siglo XXI, dibujando un nuevo marco —aunque sólo teórico— hacia el futuro de las ciudades (Carta de Aalborg, Agenda 21) con pensadores como Lefebvre, Guattari, Latour, Manuel Delgado, Jordi Borja, Gehl, Sassen, Castells, Bauman o Sennet. Es también a partir de la década de los 90 cuando la perspectiva de género comienza a introducirse tímida y tangencialmente en las políticas de planeamiento urbano, aunque sin llegar a aplicarse aún en acciones urbanas.

En España destaca el Col·lectiu Punt 6 (Barcelona), y su publicación *Urbanismo feminista para la vida cotidiana*. La perspectiva de género en el urbanismo, es decir, el urbanismo que incluye a todas las generaciones, géneros, clases y razas, pone la vida y las personas en el centro de la planificación. Ante el diseño urbano heredado —productivo y masculino—, camina hacia ciudades más justas, donde cualquier persona de cualquier edad y género, y con la capacidad económica que tenga, posea las mismas posibilidades. Esta calidad de vida pasa por fortalecer los vínculos de proximidad en las ciudades, reforzando los lazos de los vecinos y vecinas con sus barrios de referencia. En ese sentido, "la ciudad de los 15 minutos" aúna conceptos como el de cronourbanismo (un nuevo ritmo a la ciudad, recuperar nuestro tiempo), cronotopía (diferentes funciones a un mismo lugar para aprovechar los recursos) y topofilia (amor y apego a un lugar, a la vez de estar súper conectados a otros). "El objetivo del urbanismo debería ser poder disfrutar de ciudades inclusivas que tengan en cuenta la diversidad real que caracteriza a los espacios urbanos, y así poder hacer posible que el derecho a la ciudad sea un derecho humano para todas las personas" (p. 3)[1].

Las teorías de Jacobs, el concepto de "la ciudad de los 15 minutos" y el urbanismo feminista o con perspectiva ecologista y de género son complementarias. Y aunque existen algunas actuaciones urbanísticas exitosas en esa dirección, como la peatonalización del centro histórico de Pontevedra o las "supermanzanas" en Barcelona, aún queda mucho por hacer. Hemos heredado ciudades zonificadas con más de un 70% del espacio público dedicado directa o indirectamente al coche y a su velocidad (aparcamientos, medianas, o viarios de asfalto impermeables y emisores de calor) y a día de hoy, el 80% de los desplazamientos diarios en coche en nuestras ciudades son desplazamientos forzados de la vivienda al trabajo. Sólo un 30% del espacio público de nuestras ciudades es usado para el desarrollo cultural y social. El "capitalismo petrosexorracial" impide llevar a cabo con facilidad cualquier intento de cambio sistémico, y de la misma manera que existe una desconexión enorme entre nuestros cuerpos y el lugar donde vivimos, también hemos perdido toda relación con la memoria del territorio donde nos asentamos (antiguas huertas, arroyos…). De ahí el cambio climático y las consiguientes catástrofes como las inundaciones.

El proyecto "Ellas en la ciudad" propone revertir todo esto, y ahondar en la memoria viva para cuidar un patrimonio que no deberíamos perder, y amplificar las herramientas de estudio urbano más allá de los parámetros cuantitativos, teniendo en cuenta la mirada con perspectiva de género, la observación, la escucha y la experiencia de cada lugar y cada persona que habita en las ciudades.

El valor cultural que suponen no está en los catálogos ni es reconocido. Pero su papel en todos estos años "tirando del carro" es tan clave para la historia de nuestros barrios como el de tantos relatos que han sido invisibilizados en nuestra historia.

Si pensamos en nuevos desarrollos que están multiplicándose en el último cinturón de nuestras ciudades (bloques idénticos, arquitectura banal, falta de servicios) habría que preguntarse: **¿Seguimos construyendo nuevas zonas residenciales con la misma perspectiva androcéntrica y capitalista? ¿Qué será de las ciudades, de los barrios del futuro? ¿Qué hemos aprendido?**

[1] Z. Muxí Martínez, R. Casanovas, A. Ciocoletto, M. Fonseca & B. Gutiérrez Valdivia (2011). "¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?", *Feminismo/s*, nº17, pp. 105-129.

50 AÑOS DE URBANISMO, MÁS DE 50 AÑOS DE LUCHA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y UN MODELO DE CIUDAD Y TERRITORIO

Aurora Justo Moreno
Socióloga urbanista

El urbanismo, las ciudades y el territorio no se pueden entender sin considerar el importante papel que han jugado en estos últimos cincuenta años, y que siguen desempeñando en la actualidad, los movimientos y organizaciones sociales en aras de conseguir unas ciudades más habitables, equilibradas, igualitarias, inclusivas y justas.

Hacer memoria es imprescindible para poder valorar estos años. La memoria histórica de los acontecimientos acaecidos en nuestro país es una herramienta insustituible para entender el presente de nuestras ciudades. Somos herederos y herederas del pasado. Las ciudades no solo se hacen con leyes y planes. Hay una legislación para la redacción, desarrollo y gestión del planeamiento territorial y también existen unas políticas (vivienda, transporte, medioambiente…) emanadas desde los gobiernos, ya sean estatales o autonómicos, que conjuntamente propician y amparan una forma de hacer ciudad, de construir territorio: el llamado "modelo de ciudad". Modelo de ciudad sostenido, fundamentalmente, en un modelo inmobiliario y financiero y en las denominadas actuaciones, "operaciones", urbanísticas (generalmente para usos residenciales y terciarios) que en la mayoría de los casos no están contenidas en los planes vigentes y que bajo la técnica operativa de "modificaciones de planes" han contravenido el planeamiento aprobado.

La legislación, una más liberal, otra más intervencionista, y la práctica del urbanismo no son neutrales. La ciudad, *per se*, es el espacio de confrontación de los diferentes intereses económicos, políticos y sociales, y el modelo de ciudad no es otro que la plasmación territorial de esos intereses contrapuestos. Es aquí, en esta confrontación, donde los movimiento y organizaciones sociales adquieren su razón de ser. Es la defensa de los derechos ciudadanos frente al interés político y al beneficio económico. La lucha y la defensa para tener barrios dignos (vivienda, equipamientos, infraestructuras, accesibilidad…) han sido decisivas en el paso de un régimen dictatorial a una democracia. Los pueblos y las ciudades del Estado Español, y sobre todo en las grandes ciudades, como Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao o Valencia, entre otras, no son entendibles sin los movimientos sociales y las organizaciones políticas.

No hay que olvidar que el modelo inmobiliario de este país se origina en 1957 con la creación del Ministerio de la Vivienda, a cuyo cargo estuvo José Luis Arrese como ministro. Su ideario era hacer un país de propietarios y no de un proletariado (control político: atados a una hipoteca, menor conflictividad social). A través de distintos organismos se promovieron millones de viviendas protegidas para aliviar la falta de vivienda después de la Guerra Civil: Plan de Urgencia Social, Poblados Dirigidos… que carecían de las mínimas infraestructuras básicas. Hasta ese momento, la península era un país de inquilinos.

Desde entonces, mediados de los años 50, es decir, en el transcurso de estos 75 años, se ha seguido ponderando la bonanza de ser propietario frente al alquiler y se ha auspiciado y asentado la idea de lucro y valor de cambio frente al valor de uso de la vivienda. No podemos olvidar que entre los años 1996 y 2007 asistimos al llamado "*boom* inmobiliario", cuando se llegaron a construir más de 650.000 viviendas en un solo año (se estima para ese periodo un volumen unos 6 millones de inmuebles) con un desorbitado incremento de precios y de endeudamiento familiar. Esta desmesurada actividad

constructiva y especulativa no significó la resolución del problema del acceso a la vivienda por la clara inadecuación entre precios y rentas de los hogares. Ahí tenemos el destrozo territorial, sobre todo en las zonas costeras, con evidentes consecuencias medioambientales. Se esquilmaron los recursos territoriales en aras de urbanizar con auténtica voracidad (basada en la compra y con una holgada financiación a promotor y comprador). El suelo como recurso finito no entraba y no entra en la ecuación de la especulación inmobiliaria. Se ha construido, y se sigue construyendo, en los márgenes de los ríos, saltándose la legislación en cuanto a los cálculos de las avenidas de agua por lluvia con graves consecuencias patrimoniales y humanas (los ríos retornan a su cauce). La crisis económica de 2008 y el desplome de ese *boom* inmobiliario ha tenido devastadoras consecuencias sociales, económicas y medioambientales: colapso del sistema financiero, desahucios, concurso de acreedores en el sector de la construcción, etc., con un acusado agravamiento de la desigualdad social y territorial.

Cincuenta años de urbanismo y de legislación no significa que hayamos conseguido ciudades más equitativas y democráticas. El germen social y político de antes de 1975 y la muerte de Franco representan el gran el cambio político en nuestro país, el paso de una dictadura a la democracia, con todo lo que ello significa. En el campo del urbanismo se puede resaltar la importancia de la promulgación de la reforma de la Ley del Suelo en 1975 y los Reglamentos de Planeamiento y de Gestión Urbanística de 1978, que la desarrollan y complementan. Unos cambios legislativos muy importantes y que permanecerán vigentes, en el ámbito estatal, hasta 1990, que es cuando se empieza introducir toda una serie de cambios y promulgaciones de nuevas leyes (algunas recurridas y anuladas por injerencia en las competencias autonómicas en temas de ordenación del territorio), hasta el actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Es a partir de la creación de las comunidades autónomas (1979-1983) cuando la ordenación y planificación del territorio se descentraliza y pasan a su competencia. Es también con la promulgación de la Constitución de 1978, en su artículo 47, cuando se reconoce el "derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada" y la regulación por los poderes públicos de "la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación". Preceptos que se vienen invocando, hasta hoy en día, por todos los movimientos sociales en la lucha por una ciudad y una vivienda digna y asequible.

La Ley del Suelo de 1975 junto a los Reglamentos que la desarrollaron será el marco legislativo de actuación para los primeros Ayuntamientos democráticos, que se volcaron en la formulación de Normas Complementarias y Subsidiarias y Planes Generales, a fin de mejorar el ordenamiento de sus ciudades y superar las graves carencias y deficiencias heredades del desarrollismo franquista: unas promociones inmobiliarias malamente construidas y urbanizadas y la tremenda situación de las barriadas, alojamientos por autoconstrucción derivados de la gran emigración del campo a la ciudad, situados en las periferias urbanas de las grandes ciudades. Los nuevos Ayuntamientos bregaron con todo tipo de situaciones urbanísticas y abordaron el planeamiento de sus ciudades desde otro análisis social y económico. En este sentido, es de resaltar la formulación y aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1983-1985). Un plan referente en su forma de abordar la participación pública, la gestión y las propuestas para la ciudad de Madrid.

Ha sido en este barrizal de carencias, hijo y herencia de la dictadura, donde nacen los movimientos y organizaciones ciudadanas en respuesta, tanto a la represión política como a la injusticia y desigualdad territorial: barrios periféricos de asentamientos de la emigración, sin servicios de infraestructuras, y otros con más servicios, pero también con infraviviendas, frente a unos barrios de la clase acomodada en las áreas centrales.

Es a partir de los años 70 cuando se crean las primeras asociaciones de vecinos, amparadas en los resquicios de la ley franquista de 1964 sobre asociacionismo:

> La Ley de Asociaciones de 1964, pese a su intención original de restringir la organización social, irónicamente facilitó la formación y expansión de las asociaciones vecinales, permitiendo su consolidación como fuerzas de cambio durante y después del franquismo. Estas asociaciones no solo desafiaron al régimen, sino que

> también jugaron un rol crucial en la democratización de España y en la promoción de un urbanismo más equitativo [...]. Las asociaciones vecinales, enfrentándose al régimen autoritario, se convirtieron en "escuelas de democracia", influenciando significativamente la transición a la democracia y la conformación de un nuevo modelo de ciudad. A través de la demanda de mejoras urbanísticas y servicios públicos, estas organizaciones promovieron una visión de ciudad más inclusiva y participativa, marcando un cambio en el urbanismo y la gestión local[1].

Los movimientos sociales son agentes fundamentales en la transformación de nuestra sociedad y nuestras ciudades. Son sujetos del cambio, de articulación y coordinación de derechos ciudadanos. Su papel y actividad está ampliamente documentada en diversos medios: libros, investigaciones académicas, prensa, páginas web del movimiento vecinal o plataformas ciudadanas como "La digitalizadora de la Memoria Colectiva"[2].

Si nos adentramos en esta documentación, encontramos claros ejemplos de lo significativo que ha sido el movimiento ciudadano en todo el país. Por ejemplo, en Cataluña, siendo alcalde José María Porcioles, los vecinos de los infradotados Nou Barris y el Carmel ocuparon en 1973 el pleno municipal provocando su cese. Asimismo, la oposición vecinal al Plan Comarcal de 1975 provocaría las crisis y los ceses de sus dos sucesores, Enrique Masó en 1975, y Joaquín Viola en 1976.

La película *El 47* (Marcel Barrena, 2024), y el documental *Historias del buen valle* (José Luis Guerín, 2025), son acertados retratos de los barrios periféricos de Barcelona que relatan dos situaciones y momentos de luchas vecinales en la conquista de mejoras y derechos ciudadanos. La visibilización de estas luchas ha hecho emerger otras muchas, de otras muchas ciudades. En todas hay un 47, un Torré Baro y un Balbona; hay barrios marginados con sus correspondientes luchas y agrupaciones ciudadanas.

El Bilbao del franquismo tuvo un rápido y no planificado desarrollo industrial que generó una ciudad absolutamente abandonada y con unos barrios, Rekalde, Otxarkoaga y Uribarri, sin las necesidades más básicas. De nuevo, es la movilización vecinal organizada la que provoca otra dimisión, de la Alcaldesa Pilar Careaga, en 1975[3].

Mención obligada es la lucha de los barrios en remodelación en Madrid que impulsaría al ministro de Obras Públicas y Urbanismo, Joaquín Garrigues Walker, a la formalización del Plan de Remodelación de Barrios 1979-1986. Plan que afectó a 29 actuaciones dentro del municipio de Madrid, casi 8 km^2, y la construcción de 38.000 nuevas viviendas en Madrid.

De las luchas más recientes, y también victoriosa, está la del movimiento vecinal del barrio de Chamberí en Madrid, en su reivindicación del parque prometido en los terrenos del Canal de Isabel II, convertido en campo de golf por la entonces presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, y recurrido ante los tribunales por los vecinos, destapando el "caso Lezo", y que fue extraordinariamente narrada en el documental *De interés general. Un barrio por un parque* (Miguel Ángel Sánchez, 2022).

Hemos asistido y asistimos a unas políticas urbanas subyugadas al neoliberalismo económico bajo sus nuevas formas de intervención y financiarización. Políticas extractivas del mayor valor y aprovechamiento urbanístico y económico que están haciendo de las ciudades unos espacios cada vez más desequilibrados, injustos y segregados.

El movimiento ciudadano sigue en pie, luchando por sus derechos, por el derecho a una ciudad en la que sean interlocutores y no meros espectadores. Las últimas manifestaciones por el derecho a

---

[1] R. E. Bouzas Mendes (2024). "De la movilización a la organización: El viaje del movimiento vecinal a las asociaciones de vecinos tras la ley de asociaciones de 1964", *Revista de Derecho UNED*, nº33, pp. 277.309. https://doi.org/10.5944/rduned.33.2024.41930

[2] Colectivo sin ánimo de lucro que quiere contribuir de forma participativa a conservar la memoria audiovisual de los movimientos sociales y reconocer la memoria colectiva como parte de una perspectiva plural de la historia: https://ladigitalizadora.org/quienes-somos/

[3] Ver: Asociación de Familias de Rekaldiberri (1975). *Libro negro de Rekaldeberri*. Dirosa.

la vivienda y una ciudad más habitable, junto a las nuevas organizaciones (Sindicato de Inquilinas, Plataforma Antidesahucios —PAH— y movimiento ecologista, así como la incorporación de nuevas perspectivas como la visión de género y feminista[4]) así lo demuestran. En la actualidad, si se quiere dar respuesta a estas justas e imperiosas demandas sociales, a la emergencia habitacional y climática, el reto político y económico está en impulsar el cambio de esa política financiera y especulativa y dar respuesta a un modelo de ciudad en el que a la ciudadanía se le otorguen sus derechos, que no son otros que el retorno de las plusvalías generadas en la propia construcción de la ciudad, una de las formas de redistribuir la riqueza.

[4] Ver: Colectivo de Mujeres Urbanistas (1994). "Las Mujeres no tenemos Plan", *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, nº107; Documental "Ellas en la ciudad" (Reyes Gallego, 2025).

MIRANDO ATRÁS: ¿50 AÑOS DE "URBANISMO"?

Eduardo Leira Sánchez
Arquitecto

El periodo coincide, quizás inevitablemente, con el de nuestra trayectoria democrática. Induce a una mirada más amplia, ¿política? Surgirán sin duda otras miradas, más introspectivas. Resulta sin embargo difícil separar la evolución del urbanismo, de su reconocimiento mismo, social, como tal actividad. Al albur del arranque de los cincuenta años que ahora miramos, **habíamos ganado el relato**. A lo largo de los intensos años 70 del siglo pasado, a contracorriente primero y alardeando de ello tras la muerte del dictador, **habíamos liderado el discurso urbano**. Habíamos generado una **nueva cultura urbanística dominante**. Quizás solo los (muy) mayores lo recordemos. Quizá conviene dar algunas pinceladas de recuerdo.

En 1969 pasan cosas. En diciembre, de forma paradójica pero sintomática, el nuevo ministro de Vivienda hacía unas sorprendentes declaraciones en TVE, la única todavía. Emitía un mea culpa sobre la especulación del suelo. El ministro venía a cerrar el primer ciclo, falangista, de generación de proletarios propietarios en una sociedad que todavía en esos años se tildaba sin embargo de "sociedad sin vivienda". La producción de esta iba a alcanzar en los años 70 su primer cenit, en proporción al tamaño de la población. Parafraseando la sentencia anterior, éramos aún más una **sociedad sin ciudades**. El ministro reconocía que **el gran desafío consistía entonces en el urbanismo**. Así empezaba la década. Tras ello, el ministro creaba un insólito gabinete de Estudios, obviamente urbanísticos, al margen de la estructura ministerial. Lo hacía en su casa, a la que renunciaba, en la octava planta del Ministerio, habilitada precipitadamente para ello, y contratando a expertos no necesariamente funcionarios, algunos alevines, y no precisamente afines al Régimen.

En 1969 también se había creado la primera revista urbanística, *Ciudad y Territorio*, liderada por Fernando de Terán y que iba a convertirse en el gran soporte del intenso debate en esos años. En su presentación, se "descubre" el urbanismo. En ese mismo año, en Barcelona, se constituye el Laboratorio de Urbanismo (LUB), el centro de reflexión urbanística más importante de España. En 1970 se publica un número monográfico de una revista clave de la Transición, *Cuadernos para el Dialogo*. El número se titula "Urbanismo y Sociedad en España". Recoge artículos antológicos. Florecen otras revistas especializadas. El urbanismo está de moda, se llega a decir en alguna publicación.

En 1973, el tradicional ministerio franquista de "Vivienda" da un salto, supuestamente tecnocrático, fundiéndose, no por casualidad, con el otro gran ministerio inversor. Pasa a ser de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU). Así seguirá llamándose después, en los primeros años de democracia.

Todos ellos son indicios de la **efervescencia que está cobrando el urbanismo**. De fondo, hay una realidad precaria, fruto de un desarrollo urbano tan tardío como acelerado, producido aquí y allá, con carenciales paquetes de vivienda colgados de las carreteras de acceso a las ciudades, inconexos entre sí. Esa realidad, sin duda clamando mejoras y complementos, es proclive a la reivindicación por parte de un activismo político refrenado por la prohibición de los partidos políticos y que encuentra otra vía de escape, junto a la universidad y el sindicalismo, en el asociacionismo vecinal, al menos formalmente tolerado por el Régimen. El movimiento ciudadano cobra en esos años una impresionante extensión y fuerza. Proliferan miles de asociaciones de vecinos. De reclamar acceso

al agua, o la supresión del barro, en los muchos núcleos de chabolas, se clama por nuevas viviendas. Y ello no solo remite a la exigencia de realojo, sino que reclama que las nuevas viviendas se hagan allí donde están las chabolas (en un "lugar demasiado caro" para ellos, se decía), reivindicando el derecho al lugar. y generando nuevos barrios. En democracia, solo algunos años después, lo van a conseguir.

Contribuyen al marco los **cambios acaecidos en los colegios profesionales**, en los que, por su condición de elites supuestamente del Régimen, se han mantenido las elecciones para sus Juntas de Gobierno. En los años 70, jóvenes, provenientes de una universidad antes politizada, con ansias de cambio, acceden a liderar colegios. Ello también influye. Los Colegios de Arquitectos tienen representación en las Cortes corporativas del franquismo. En ellas se está discutiendo la reforma de la Ley del Suelo que se aprobará en 1975, meses antes de la muerte del dictador. Es la que se va aplicar después, en democracia. Entre sus rasgos de modernización, los jóvenes arquitectos consiguen incluir, con protagonismo, la **participación ciudadana en el planeamiento urbanístico**. Va a jugar un papel crucial en esos planes de los años 80, de la joven democracia.

El contexto también ha cambiado. El nuevo ministerio lanza en 1973 las Actuaciones Urgentes (ACTUR) al margen del planeamiento, de mayor escala y apoyo en grandes infraestructuras, quizás preludio de los futuros Programas de Actuación Urbanística (PAU) de la burbuja. Pretenden asimilarse a las *new towns* inglesas. Tienen escaso alcance, aunque dan lugar a la expropiación de grandes extensiones de suelo. Parecen responder a un cambio en el sector inmobiliario, camino a la financiarización de la economía que se avecinaba. En todo caso, marcan, junto a otros tantos indicios, lo que el LUB, en la presentación de su seminal "contraplán" de la Ribera, identifica como "punto de inflexión" en la cultura urbanística, cuya batalla estábamos ya ganando. Sin embargo, fue quizás un aviso de lo que efímero que iba a ser el dominio del relato.

Tras la muerte del dictador, en el segundo quinquenio de los años 70, propiamente de la Transición, se legalizan los partidos, se celebran las elecciones generales en 1977, se da la amnistía, se aprueba la Constitución y se posponen las primeras elecciones municipales. Nada más legalizarse, en 1976, el PSOE, en su primer eufórico congreso, lanza una fugaz propuesta de nacionalización del suelo.

Al año siguiente, escasos meses después de las elecciones generales de 1977, se produce un hecho trascendental, reconocido como expresión de nuestra Transición: los **Pactos de la Moncloa**. Se firman ante la emergencia económica y son un éxito. Ahora bien, incluyen un apartado tan insólito como sintomático, de "Suelo y urbanismo". Más allá de la propia existencia del apartado, en sus conclusiones (en que, no por casualidad, se acuerda una nueva ley de expropiaciones) se constata el dominio del relato. **En aquel momento el "urbanismo" había alcanzado una condición de actividad esencial**. Se reconocía como algo fundamental. Hoy, parece inimaginable que algo así se produjera. Si se abordase, parecería todavía más insólito que hubiera una mesa de urbanismo. Habría muchas sectoriales. Si acaso una se dedicaría a dilucidar sobre cómo producir más y más suelo sin "limitaciones" (sin urbanismo), para construir más y más vivienda, "agilizando trámites" y obviando por supuesto el recurso a la (denostada) expropiación. Solo alguno tildaría eso de "urbanismo", quizás a posteriori para adornar los resultados.

Muestra indudable del papel y reconocimiento del urbanismo que se había alcanzado en aquel momento, en que se discutía el futuro, por fin democrático, de nuestro país, es el propio **artículo 47 de la Constitución**, que se iba a aprobar al año siguiente. Considerado por tantos una "debilidad", cuando no una frivolidad que se les coló a los padres constitucionales, muestra lo que ocurría en aquel momento. Como ahora se dice, **habíamos ganado el relato**. No se improvisaba, no había que hacerlo. Esa conquista, que eso era lo que era, se había venido construyendo, con multitud de facetas y factores a lo largo de los años 70. El artículo 47 también lo denota. Más allá de la declaración del derecho a la vivienda digna, al que ahora tanto se alude, se insiste en la **captación de las plusvalías generadas en el proceso urbano, para impedir la especulación**. En aquel momento se había llegado al consenso de su necesidad. Pronto pasó a ser algo tan siempre declarado como nunca conseguido.

Las elecciones municipales se retrasan a 1979. Con grandes expectativas de ganar esas elecciones, los partidos se preparan para gestionar los nuevos ayuntamientos democráticos. Esta gestión, incluidos los planes urbanísticos que se abordan, van a constituir lo que los militares denominan la fase final de **"explotación del éxito"**, tras haber tomado la colina. Ganan ciertamente las elecciones municipales y son los que pueden **explotar la batalla cultural que han previamente ganado**.

El urbanismo se adueña del reconocimiento social en ciudades carenciales, fruto del denominado "desarrollismo". El debate irrumpe en los renovados Colegios de Arquitectos. Se cuestiona el "urbanismo de mancha" solo centrado en la extensión, nunca suficiente, de la ciudad que ha venido respondiendo al tardío pero aceleradísimo proceso de trasvase campo-ciudad y que, en atropelladas etapas, está ya dando pie a la formación metropolitana "a saltos" con la expulsión de la ciudad central por el mercado inmobiliario[1]. El debate se acentúa desde las universidades, sobre todo desde Barcelona, con su LUB. Pero, ante todo, **el reclamo de "urbanismo" se exige en la calle**, por un movimiento vecinal que irrumpe en un entorno predemocrático que empieza a vislumbrarse, como corolario mismo de la propia democracia. **Solo si alcanzamos la democracia podremos tener urbanismo**. Este, con las mejoras en la ciudad que implica, será la consecuencia de haber ganado la democracia. Una poderosa razón para impulsar ambas en un marco de limitación de derechos y prohibiciones.

La Ley del Suelo de 1975 es con la que van a tener que trabajar los primeros ayuntamientos democráticos nacidos de las elecciones municipales de 1979. La participación ciudadana, que se había colado en la ley por una brecha del Régimen marca los grandes debates urbanos de los **nuevos planes de los años 80**. **No solo nuevos, sino de nuevo tipo**. Pudimos hacerlo por lo que adelantaba antes, habíamos ganado el relato y, convenciendo, lo aplicábamos. Encontramos en Italia razonamiento teórico. Allá habíamos ido a buscarlo en los años 70, y en los 80 ellos vinieron a España, a contrastar resultados[2].

Fueron la oleada de planes que se forjaron con el inusitado, y ciertamente irrepetible, entusiasmo del momento, habiendo ganado la democracia. **Con esos planes se mostraba para qué servía**. Constituyeron lo que, de forma propia, se llamó entonces el "urbanismo urbano" y que, décadas después, también se ha recordado como el "urbanismo democrático". Hace tres años, uno de los coprotagonistas de esa serie de planes se preguntaba: "¿Qué fue del urbanismo democrático?"[3] ¿Qué pasó? Que fue de hecho un fenómeno efímero, producto de la irrepetible conquistada democracia[4]. Empezó a ser entendido como muy peligroso, o al menos perjudicial, ante lo que se avenía, con la financiarización del suelo y la vivienda. Pronto perdimos el ganado relato urbano.

Madrid fue el primer plan, emblema y referente. También mostró el peligro de lo que podía ser el urbanismo. También en Madrid surgió primero la reacción. No conocíamos lo que luego hemos aprendido en exceso: cómo se puede demonizar un relato ganador a partir de un acuñado tópico, que pueda lanzarse como bulo fácilmente creíble. El plan estaba en contra, incluso impedía —se llegó a decir— el crecimiento de la ciudad. Ese maniqueísmo conminó a hacer otro plan. Tardó más, careciendo ya del entusiasmo con que contó el primero.

---

[1] Area Metropolitana cuyo paradigma puede encontrarse en Madrid, que crece "a saltos", nada que ver con la tópica "mancha de aceite". Crece saltando a sucesivas coronas de los pueblos limítrofes, guardando para el final su propia periferia municipal. Solo ahora, treinta años después de haberse planeado, está entrando en juego el sudeste de la ciudad central. Eso sí, se achaca en último término al urbanismo, nada que ver con la especulación.

[2] *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1990), publicación ítalo-española, obra colectiva recopilatoria, en que se reconocieron los resultados alcanzados en España, en parte vistos desde la academia italiana, en cuyas universidades tanto habíamos acudido a intensos debates en los años 70.

[3] Salvador Moreno, arquitecto codirector del Plan General de Málaga, en un seminal artículo "Qué fue del urbanismo democrático", en *El Confidencial*, 3 de noviembre de 2023.

[4] Ciertamente, solo Damián Quero, otro de los codirectores del Plan General de Málaga y director del de Sevilla, fue el único que atisbó bien pronto (con la consiguiente sorpresa de los italianos) lo efímero que iba a ser lo que Salvador ha terminado por denominar el "urbanismo democrático". Véase su artículo en la obra citada en la nota 2.

El plan de 1985, sin embargo, surtió sus efectos y dejó su impronta. En el primer *boom* inmobiliario, del final de los años 80, las grúas no estaban en la periferia, en donde se achacaba que el plan no había dispuesto suficiente nuevo suelo. Lo hacían en lugares mucho más llamativos, por centrales. Era quizás la parte más vistosa, aunque no la más importante, de aquel urbanismo democrático que, con la elaboración y pensamiento acumulados durante los años de la Transición, habían ganado el relato. La ciudad pasó a mejorarse, a completarse de dotaciones, a suturar sus consustanciales heredados fragmentos inconexos, a rematarse con nuevas edificaciones y espacios públicos. El Plan de 1997, con su obsesión de aumentar el suelo urbanizable, mantuvo en gran medida lo que, despectivamente, se había tildado de gran Plan de Reforma Interior del plan anterior. **Aquello de "recuperar Madrid", que consistía en último término en recuperar el concepto mismo de ciudad, como espacio colectivo, apenas permaneció por inercia**. Podría resultar discutible que haya persistido, pese a las loas de Madrid que hoy tanto se prodigan.

El revisionado plan de Madrid se aprobó ya en 1997, en los albores de la gran burbuja financiera, trasladada al "ladrillo". Fue, sin embargo, una de las pocas cuidades en donde se produjo esa segunda vuelta, antes de la gran crisis y, por así decir, del abandono del urbanismo, de lo que ha terminado por ser algo de lo que hay que huir. En este siglo, apenas se han hecho ya planes.

Tras aquellos primeros planes, construidos al calor de la conquistada democracia, y que constataba su valía, el urbanismo empezó a ser visto de otra manera. Cada vez costó más la innovación en la ciudad. Se siguió intentando, en los desarrollos turísticos, en la reconversión industrial, pasando a abordar balbuceos de planes territoriales, de ya reducida incidencia. Más que para arreglar y mejorar, **el urbanismo empezó a ser visto ante todo como limitador**. Quizás porque resultaba expresión de la intervención pública ante el cada vez más sacralizado mercado. Imprescindible proceso que sin embargo ha mostrado, ante los cambios, su incapacidad de solucionar lo que, también cincuenta años después, ha vuelto a convertirse en el "problema de la vivienda".

Frente a límites, había que inventar modos de esquivarlos. Y, ante ello, aumentar la dosis defensiva de la norma, casi nunca definitiva pero sí retardataria. La corrupción, que había estado en la base del crecimiento urbano en el antiguo régimen, tenía que encontrar vías para superar los límites. Lo que había sido el añorado urbanismo redentor se iba a convertir en la pesadilla a superar, responsabilizándolo de todos los males e impedimentos. La regulación, diversificada en las comunidades autónomas, fue paulatinamente convirtiéndose en algo de una inusitada complejidad. Partiendo de una base común de omnicomprensiva ambición y rigidez, quizás justificada en su arranque democrático, no evolucionó. Por el contrario, aumentó sus entroncados procesos hacia una galopante esclerosis, producto, eso sí, de su supuesto, por cacareado, mayor garantismo. Contra corrupción, más procedimientos y, sobre todo, más informes sectoriales. El plan general de una ciudad fue convirtiéndose, cada vez en mayor medida, en un monstruo de mil cabezas ante el cual lo mejor era evitarlo. Se fue gradualmente dejando de acometer nuevos planes. Cuando algún municipio se lanzaba, para hacer algo de lo mismo, se embarrancó durante años o incluso décadas. Muchos se han quedado en el camino. Hoy, cuarenta años después de aquellos primeros planes del "urbanismo democrático", la mayoría de las ciudades continúan apoyándose en ellos. Con remiendos, añadidos, y con cambios más o menos ortodoxos, ahí perviven, obviamente con problemas arrastrados, tantos otros nuevos y todos de difícil solución con esos mimbres.

Después, perdido el dominio del relato, y al volver al tran-tran inmobiliario de siempre, aquel "urbanismo democrático", ensalzado como tal, pasó. No cabe aludir a que perdió su componente democrática, pues siguió adelante con propuestas, tan repetidas como técnicamente ensalzadas y políticamente respaldadas. **Quizás lo que perdió fue su condición misma de "urbanismo"**. Seguro que otras miradas, más focalizadas en la evolución de nuestra propia actividad, refuerzan esta tesis.

Parte de lo que aquí se recoge está desarrollado en extenso en: E. Leira (2025). "Madrid: From Dictatorship to Democracy. Winning the Culture Battle, Leading the Urban Story", en Carrión Mena, F. & Rodríguez Álvarez, S. -ed.- From the city as a project to the City Project*, Springer Nature, pp. 465-493.*

URBANISMO ORDENADOR VERSUS URBANISMO INCLUSIVO

Josep Maria Llop Torné
Universitat de Lleida

Mi aportación[1] se apoya en un marco con matices. Mi valoración en mis experiencias. Con todo ello dicto una reflexión final, que intenta superar el baile entre urbanismo redentor y urbanismo humilde hacia propuestas concretas.

Marco

Considerar el gran cambio de escala económica de España. El PIB Español ha crecido unas once veces. En 1975 era de unos 144.000 millones y el del 2025, con una proyección normal, será de más de 1,6 billones de euros. La diferencia es mucho mayor a nivel local. El presupuesto del Ayuntamiento Lleida en 1979 era de unos 4,5 millones (traducido en euros) y ahora unos 220, una diferencia de casi cincuenta veces.

Considerar el bajo nivel de las infraestructuras de ese país. Nos movíamos lentamente con infraestructuras muy pobres. Por ejemplo, para ir desde Lleida, mi ciudad natal, a Barcelona, en tren, se tardaba casi 6 horas, con un tren de vapor llamado el "correo", su función básica. Sin embargo, el día 24 de septiembre de 2025, para ir a la Jornada de presentación de la revista *CyTET* sobre los 50 años de urbanismo, necesité solo dos horas y media, desde Lleida a la sala del Ministerio en Madrid, combinando AVE con cercanías. La primera distancia es de unos 155 km, la segunda es del triple (velocidad 7 veces mayor).

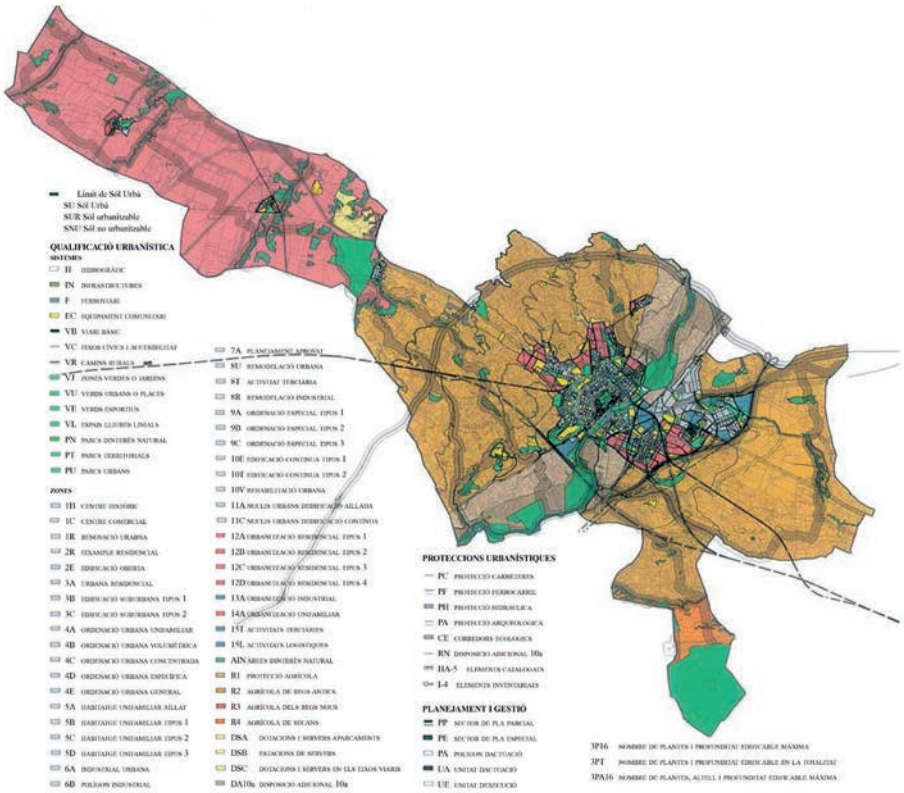
Considerar las diferencias instrumentales en los cincuenta años. El año 1975 trabajaba en el equipo del Plan General Metropolitano (PGM) de 1976. Las 35.541 alegaciones, en su información pública de 1974, se codificaron en fichas perforadas. Costó "muchísimo" encontrar una computadora para procesarlas. Hoy, la digitalización y la automatización completa de los instrumentos y de los procedimientos urbanísticos, las bases de datos y las fuentes de información globales, ofrecen unas miradas diferentes. Hoy en urbanismo es posible ver todo y ver todo el detalle al mismo tiempo. No era así cincuenta años atrás.

Matices

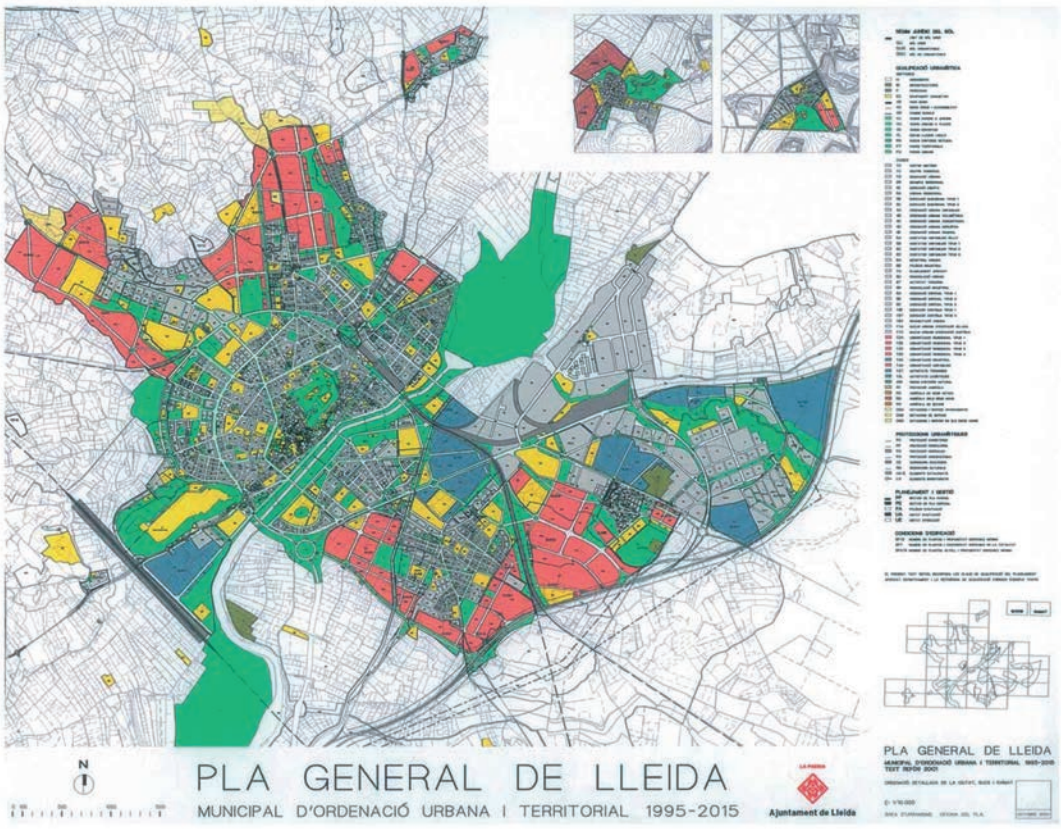
Hay matices, en algunos discursos sobre urbanismo, que desenfocan o maltratan las reflexiones del camino recorrido y rumbo a seguir. Uno, el urbanismo no es el inmobiliario. Otro es que el suelo artificial no solo es de tipo residencial. El tercero es que sin voluntad política no hay plan.

A la "burbuja" alguien cometió el grave error de llamarla "urbanística". No es ni correcto ni lícito. Induce a errores de reflexión. Nunca los tipos de interés, por estar dentro del euro, habían bajado tanto. Aumentaron tanto la demanda (esto era obvio) como simultáneamente la oferta (esto era raro). Nunca habían coincidido antes ambos vectores. No era el urbanismo, eran causas económicas y especialmente financieras las que hicieron explotar los mercados financieros. Estos arrastraron las hipotecas y con ellas el sector de la vivienda, es decir de la arquitectura y de la construcción.

[1] El artículo es de responsabilidad del autor, que agradece el apoyo crítico a Carme Bellet, Manuel Benabent, Carmen de Andrés, Rafael García Català, Montse Giné, Marian Leboreiro, Llanos Masiá, Carmen Mota, Ramon Morell y Manuel Ramos.



1 Plan General de Lleida (2001): Estructura urbanística general (1:25.000). Define la clasificación del suelo en el término municipal, la calificación del suelo no urbanizable con sus protecciones urbanísticas y ecológicas y la estructura general.



2 Plan General de Lleida (2001): Plano de ordenación detallada de la ciudad y de los núcleos de Sucs y Raimat (1:10.000). En este plano se define la calificación del suelo urbano y urbanizable utilizando la técnica de la zonificación detallada. Se definen los sectores de planeamiento tanto ensuelo urbano como en urbanizable y las unidades de gestión en suelo urbano (83 unidades de actuación).

Es un error medir en bruto el suelo artificializado y equipararlo a residencial. Porque los aumentos de los suelos de actividades (comerciales, industriales, logísticas y terciaras) sumados a las grandes superficies de infraestructuras derivadas son muy extensos. Hay que recordar la "explosión" del PIB de once veces. Eso supone un aumento tanto del consumo directo (dinero) como de los espacios y de las formas de distribución y de transporte (movilidad). Añado un comentario técnico: el monto del consumo comercial básico (alimentación y productos cotidianos) en todas las ciudades es dos o tres o cuatro veces mayor en valor económico que el del sector inmobiliario. Estas cifras tienen consecuencias específicas de la gran expansión del suelo artificial. Regla general excepto en áreas turísticas, que sí tienen una gran dimensión residencial superficial.

La frase de que sin voluntad política no hay plan. Puede ser cierta, pero es simplona y reduccionista. No solo porque incluye una traslación de soberanía del pueblo a la política. El plan no es del político ni del urbanista. El plan debe ser la ley espacial del futuro del espacio común de todos.

Estas equivocas o erróneas opiniones tuercen el sentido del urbanismo: una política del mayor interés general. Además, el urbanismo no es solo la disciplina urbanística.

Experiencias

Mis experiencias como urbanista son treinta años de profesional y veinte años de académico. El segundo en una Cátedra UNESCO con "Plan Base" = Metodología de urbanismo inclusivo. El primero abarca desde el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 (equipo de redacción 1973-1978), al que puedo llamar "urbanismo ordenador", hasta el Plan General de Lleida (PGL, 1995-2015) que fue aprobado definitivamente en 1999 (como director de un excelente equipo). A la mitad justa del arco de cincuenta años. Plan elaborado muy tecnológicamente y tramitado muy participativamente.

Este plan es "urbanismo inclusivo". Es decir, un plan pensado para servir a la población y que esta pueda entender el plan. Ambas son excelentes experiencias profesionales y de gestión vinculadas al tema del urbanismo real. Escribo después de haber estado bailando entre ambos urbanismos. El primero supuso unos avances claros en los planes estructurales y tecnocráticos y merece estudios específicos. El segundo porque recibió el *1er Premi d'Urbanisme de Catalunya* otorgado por la Societat Catalana d'Ordenació del Territori (SCOT) y por la Generalitat de Catalunya. Precisamente en 1999, año de aprobación. Ambos, por cierto, son planes urbanísticos vigentes, el primero a punto de cumplir cincuenta y el segundo veinticinco años. Este recorrido disciplinar hecho dentro de la administración pública local se amplía en los últimos años con la cooperación internacional y transferencia de urbanismo inclusivo. Mediante cursos y talleres de plan base. Lo que me confiere la experiencia y visión no solo desde la perspectiva europea, también desde las poblaciones sin plan, la mayoría de las ciudades del mundo, especialmente las ciudades intermedias de América Latina y de África.

Reflexión final

La reflexión no entra en detalle en las tres etapas de la transición y desarrollo normativo (de los años 70 a los 90); la del "boom inmobiliario" (1997-2007), y crisis, regeneración y sostenibilidad (2008-2025). Sin duda este marco este marco necesita nuevos retos.

Uno, superar el error de que el urbanismo debía pagar el coste de todo y más del plan.

Además, hay que asumir que la problemática es amplificada por la legislación, que carga al plan de las temáticas sectoriales, añade burocratización y complica tramitación.

Propongo que la aprobación de los planes sea mediante "ponencias técnicas". Que integren dentro (durante un plazo exacto de tiempo) todos los entes y todos los informes sectoriales como foro técnico. No solo que se emitan dentro de la ponencia. El informe final no será la suma de los sectoriales. El plan quedara ligado a integrar el acta, resultado final del diálogo sobre informes dentro de la ponencia técnica.

Otro, entender que los planes deben ser claros y estables, pero las normas flexibles.

Propongo planes claros, con un dibujo cuidado de los "elementos o piezas estructurales" de la ciudad (vialidad básica y conexiones, espacios libres y verdes, equipamientos generales y los grandes números de densidad e intensidad residencial y localización del suelo para actividades). Planes abiertos, con normativas dinámicas y flexibles, pero nunca desregularizados. Adaptar la normativa no debe ser modificación de plan (flexibilidad).

El plan se desarrolla con Planes y Proyectos urbanos y además con Agenda y Programas sectoriales o temáticas. Se desarrollan con planes de segunda escala y además con "proyectos urbanos" de áreas concretas, como actuaciones autofinanciables. Porque su definición a escala de proyecto lo permite. Siempre enmarcados en la estructura del plan. Así, el plan debe estudiar su viabilidad de financiación pública de la estructura y no cargarle el desarrollo inmobiliario. Pero sí que es básica la definición y la gestión de la política de suelo a favor de una vivienda para todos y de la regeneración de la ciudad consolidada.

Considero clave adoptar y generar por un planeamiento y una gestión urbanística mejor.

Basadas en las experiencias positivas, que son la mayoría de los ejemplos, de estos cincuenta años. Promoviendo la cultura del urbanismo, de modo que sus profesionales la compartan y la comuniquen a la población. La esperanza está en que aumentar su cultura urbanística cambiará la política. Todo ello hará emerger un urbanismo de mayor calidad, un urbanismo inclusivo y de acción. Un urbanismo basado en la pléyade de nuevos principios y nuevas reglas de urbanismo, que bajan desde Naciones Unidas o Directivas Europeas. Para desde lo local transformar lo global. Especialmente apoyados en la ecología, la equidad y el género, la regeneración urbana y la salud pública, el sistema ambiental en su esencia, así como otros tantos vectores teóricos actuales de renovación de la disciplina urbanística.

Propongo incluir la población, para que entienda el plan, no solo su participación.

Con formas de "cogestión del plan y su ejecución" y "decisión" dentro del barrio o sector. Afirmo, que el urbanismo está en la base de los derechos humanos. **Mi lema es que el derecho al plan es o debe ser la base del derecho a la ciudad.**

URBANISMO Y SISTEMAS AGROALIMENTARIOS, VISIONES EMERGENTES Y RETOS DE FUTURO

Nerea Morán Alonso & Marian Simón Rojo
Universidad Politécnica de Madrid

Hablar de los últimos cincuenta años del urbanismo en España supone hacer un recorrido por los cambios económicos, políticos y sociales que han influido en cómo se abordan los procesos de planeamiento urbano y territorial. En el sistema agroalimentario, estos cambios se traducen en procesos como la progresiva desaparición de actividades agrarias en muchos entornos urbanos, la creciente concentración de propiedad del suelo, la globalización de los circuitos de suministro, la transformación del comercio de proximidad o la modificación de los patrones de consumo.

En estas décadas los discursos de la sostenibilidad y la resiliencia han ido permeando la disciplina, pero es importante preguntarse si también lo ha hecho la conciencia de los límites ambientales y de la responsabilidad colectiva para garantizar la satisfacción de las necesidades humanas dentro de esos límites. Es decir, la necesidad de una transición ecosocial justa. Y más aún, si hemos desarrollado las herramientas para hacerlo a través del planeamiento urbano y territorial.

Respecto al acceso a la alimentación, no hay un reconocimiento generalizado de la necesidad de protección de espacios agrícolas ni de la previsión de infraestructuras y dotaciones para asegurar el acceso alimentario. La conservación, gestión y localización de una parte significativa de los espacios e infraestructuras que hacen posible que las ciudades y pueblos se alimenten se ha dejado en manos privadas. Una anécdota que resulta ilustrativa de los cambios que se han dado históricamente en la relación entre urbanismo y alimentación es la que refieren Manuel Guàrdia y José Luis Oyón relatando cómo Ildefons Cerdà en su *Teoría de la Construcción de las Ciudades* (1859) consideraba esenciales los pósitos y las alhóndigas para asegurar el abastecimiento urbano, pero apenas una década después, en su *Teoría General de la Urbanización* (1867), afirmaba que no era necesario que la Administración mantuviera "inmensos hórreos o paneras", pues la liberalización del comercio y el ferrocarril garantizaban el abastecimiento. La anécdota ilustra cómo la transición a la ciudad industrial reorganiza el sistema alimentario territorial, comenzando un camino que nos ha conducido al actual contexto de globalización, deslocalización y desvinculación entre producción y consumo. Nos encontramos en un contexto de cambio global en el que necesitaremos reorganizar esta relación y avanzar a nuevos modelos. La buena noticia es que hay indicios de que esto está comenzando a ocurrir.

Los cambios recientes

Cuando, hace ya más de una década, desde nuestro Grupo de Investigación (GIAU+S, UPM)[1] comenzamos a analizar cómo el planeamiento podía contribuir a proteger los espacios agrarios, encontrábamos muy pocos ejemplos en nuestro entorno. La mayoría de las referencias procedían de Italia, Francia o Reino Unido, mientras que en España los suelos agrícolas seguían sin reconocimiento específico en el planeamiento.

Efectivamente, existían en otros países distintas herramientas de protección, mediante planes que delimitaban y regulaban suelos agrícolas por su valor productivo; planes de ordenación territorial

[1] Línea de investigación en Urbanismo Ecológico y Sistemas Agrarios del GIAU+S: https://vps181.cesvima.upm.es/urb-sis-agra/oferta-de-trabajo-bufagri/

supramunicipales; o planes estratégicos y sectoriales. En nuestra geografía, el ejemplo más innovador era el del Parque Agrario, con tradición en Italia desde los años 90, y que a comienzos de los 2000 se comenzaba a implantar con el ejemplo del Baix Llobregat, con un plan especial de protección del suelo y un consorcio de gestión.

Desde entonces, impulsado desde distintas disciplinas y movimientos sociales, ha ido creciendo el interés por relocalizar los sistemas agroalimentarios, conectando con conceptos como el de biorregión, actualizado por Alberto Magnaghi y David Fanfani desde la escuela territorialista; el de paisajes productivos continuos (CPUL), propuesto por Katrin Bohn y Andre Viljoen en Reino Unido; el del urbanismo agrario en el transecto urbano rural que idea Andres Duany basado en la Ciudad Jardín; o el de sistemas alimentarios locales de base agroecológica que se plantea desde la economía ecológica y los estudios académicos en agroecología. En el contexto internacional, esta cuestión ha ganado centralidad en las agendas locales, con redes de ciudades para impulsar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, resilientes, equitativos y saludables, como el Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas, la red global C40, el programa CITYFOOD de ICLEI, o la iniciativa Green Cities de la FAO.

Visiones emergentes

Actualmente en nuestro país, podemos afirmar que cada vez más territorios están incorporando la dimensión agraria y alimentaria en sus instrumentos de planificación. Lo que antes eran experiencias aisladas se han ido transformando en un movimiento más amplio, que abarca planeamiento territorial, general, especial y estratégico[2].

En la escala territorial, ejemplos significativos son el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava (2022), formulado desde una mirada biorregional, que integra el análisis de la fertilidad del suelo y del metabolismo territorial y urbano; o el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia, que, entre otros instrumentos, establece un estándar mínimo de suelo agrícola por habitante (100 m² en un radio de 10 km desde el núcleo urbano), y reconoce la huerta como una infraestructura territorial estratégica, en la que reactivar la actividad agraria profesional, proteger la productividad del suelo y fomentar el acceso a productos locales de calidad.

A escala metropolitana, el Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona (2023), se articula en torno a cuatro ejes principales: la preservación de los servicios ecosistémicos mediante una infraestructura verde que condiciona el crecimiento urbano; la promoción de una ciudad metropolitana de proximidad; la mejora de la eficiencia en los asentamientos existentes; y la transición ecológica, social y tecnológica, con una visión integrada de energía, agua, residuos y agricultura. Establece la regulación urbanística para el suelo no urbanizable, calificando áreas núcleo forestales, zonas de conectores, y dos tipos de suelo agrario con distintas regulaciones: el mosaico agroforestal por un lado, en zonas de montaña con pendientes moderadas, donde es necesario reactivar la actividad agraria; y la plana agraria por otro, compuesta por zonas aluviales y de delta con pendiente menores del 3%, protegida por su alto valor agrario. También en el borde urbano se presta atención a la producción agrícola periurbana, mediante la regeneración de suelos, y se establecen patrones funcionales, que permitirán bajo condiciones aptas de compatibilidad e impacto, usos como el de agricultura profesional en la ciudad, o reutilizar tejidos industriales urbanos para logística, producción y reciclaje de proximidad.

Pasando a la escala municipal, en Palma de Mallorca, el nuevo Plan General de Ordenación Urbana (2023) integra la producción agroalimentaria local y sostenible dentro de la ordenación urbana, considerando el suelo, el agua y la biodiversidad como parte de la infraestructura azul y verde. Propone, entre otras acciones, la creación de un Parque Agrario y el diseño de ejes cívicos que conecten la ciudad con el medio rural.

---

[2] Las siguientes referencias se han analizado en: Simón Rojo, M., Morán Alonso, N., Giocoli, A. & Matarán Ruiz, A. (2023). "Los planes de ordenación urbana y territorial desde la lógica de sistemas alimentarios sostenibles", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 873-882. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.16

Otros planes destacables son los de infraestructura verde. El Plan Director de la Infraestructura Verde de Zaragoza (2017) reconoce los terrenos agrícolas como áreas que aportan servicios ecosistémicos esenciales, con medidas concretas como la creación de una Estrategia Agroalimentaria, un Parque Agrario, un Parque Huerta, un programa de huertos urbanos y un estudio de desclasificación de suelo urbanizable. En el caso de Madrid, proyectos como el Bosque Metropolitano (2021), o el truncado Barrios Productores (2023), fueron pioneros en unos planteamientos teóricos que combinaban la producción local y la regeneración ecológica.

¿Y los próximos 50 años?

Esta visión panorámica nos da una impresión de que los cambios que hace apenas quince años eran incipientes se han ido extendiendo y empezando a consolidarse. Sin embargo, es necesario alertar de la urgencia de una transición ecosocial territorializada en redes biorregionales, que debe ser transversal y permear en las dimensiones cultural, económica, política y metabólica de nuestros sistemas urbano-territoriales. Desde el urbanismo, podemos avanzar una hoja de ruta para esta transición agroecológica, con cinco claves:

1. *Los sistemas agrarios como elementos estructurantes del territorio*. Es necesario avanzar en la planificación desde los sistemas hídricos, naturales y agrarios que constituyen el territorio, reconociéndolos como elementos estructurantes, y desarrollar nuevas herramientas de protección y ordenación de espacios agrarios a escala supramunicipal. Se podrían crear figuras equiparables a los parques nacionales o regionales, con distintos grados de protección y reglamentos específicos, trasladando a los sistemas agrarios la lógica que la Red Natura 2000 aplica a los espacios naturales.
2. *Planificación multifuncional*. Los espacios agrarios son infraestructuras territoriales estratégicas que no solo producen alimentos. Dependiendo de cómo se gestionen contribuyen a regular el ciclo del agua, conservar biodiversidad, ofrecer paisajes identitarios y sentido de pertenencia, y generar empleo local. Por ello se debe avanzar en soluciones para reintegrarlos en los ciclos naturales, desde un enfoque agroecológico, articulando los planes de ordenación con las políticas sectoriales, económicas y sociales. Garantizar el futuro de estos espacios exige criterios claros de uso y regulación estable, pero también una mirada transversal: vincular las políticas de urbanismo con las de desarrollo rural, empleo, salud o educación.
3. *Planificación multiescalar*. Se deben identificar y ordenar las funciones complementarias que pueden cumplir los suelos agrarios en las distintas escalas del transecto urbano-rural. Numerosas propuestas han partido de esta visión multiescalar, desde el urbanismo agrario, a los paisajes urbanos productivos continuos, pasando por la idea de hortodiversidad, en la que cobra sentido una agricultura urbana que penetra en la ciudad, con nodos y corredores, transformando sus zonas libres, sus ejes, sus zonas verdes y permeando incluso en los equipamientos y los espacios privados.
4. *De la protección del suelo a la reorganización del sistema alimentario*. La planificación del sistema agroalimentario excede a la protección de los espacios agrarios, requiere también integrar los suelos y las infraestructuras y servicios necesarios para acoger las distintas actividades de la cadena alimentaria, desde la producción primaria, a la transformación, la distribución, la adquisición y consumo, sin olvidar la gestión de los residuos. Para vincular producción y consumo, se debe evaluar la capacidad de carga del territorio, cuantificar las necesidades alimentarias de la población y asegurar la participación de los actores sociales y económicos implicados, especialmente del sector primario, combinando la protección del suelo con el fomento de circuitos cortos y economías locales.
5. *Coproducción de políticas y gobernanza territorial*. Finalmente, avanzar en esta integración requiere repensar el papel de la planificación y la gestión territorial, fomentando la innovación apoyada en la investigación, la formación y la actualización profesional. Sistematizar el conocimiento, compartir experiencias y experimentar con nuevos instrumentos son pasos clave

para que las ideas innovadoras pasen del papel a la práctica. Entre los nuevos enfoques a integrar es fundamental el de la coproducción de políticas públicas, y la participación en la planificación y la gestión del territorio, superando barreras políticas, técnicas, administrativas, y asegurando la cooperación entre actores, por ejemplo, a través de Consejos Alimentarios.

CAMBIAR LAS REGLAS DEL JUEGO DEL URBANISMO EN ESPAÑA

Salvador Rueda Palenzuela
Ecólogo urbano

En España, a tenor de las disfunciones que padecen las ciudades y los impactos globales que generan en los sistemas generales del planeta, podríamos afirmar que algo no se está haciendo bien. A mi entender, en relación al urbanismo, las razones son múltiples: un conjunto de restricciones normativas profuso, contradictorio y con objetivos principales y secundarios en un orden equivocado; un sistema de condicionantes conceptuales y técnicas que atienden más a la parcialidad y la simplificación que a la integración y la complejidad; unos planes de estudio que no le dan la relevancia que tiene a la planificación de las ciudades (el urbanismo es considerado por el estudiantado como una "maría" en las carreras de arquitectura e ingeniería) cuando ya Sócrates dejo dicho que "de lejos, la sabiduría más grande y más admirable es la que se necesita para planificar y embellecer las ciudades y las comunidades humanas"[1].

Las ciudades son los sistemas más complejos creados por la especie humana. El movimiento planificador con más predicamento en la historia del urbanismo, el "movimiento moderno" (todavía hoy es la columna vertebral de los planes de estudio en urbanismo de tantas universidades), está basado en conceptos tan "simples" que su plasmación en el territorio lleva a una simplificación tal que en lugar de crear ciudad ha convertido los territorios en un inmenso suburbio de una gran ineficiencia en el consumo de suelo, materiales y energía, de un elevado impacto ambiental, de una insoportable segregación social, etc. El "tinglado" armado por bancos, inversores, aseguradoras, constructoras, colegios profesionales, ayuntamientos, universidades, legisladores, etc. para el impulso urbanístico está tan bien engrasado que ha urbanizado en España más suelo en treinta años que en toda la historia de nuestro país. Se ha impuesto el modelo de "edificación universal"[2], el funcionalismo urbanístico y el modelo territorial "ciudad-región", un coctel explosivo de instrumentos para la depredación rápida del territorio.

Los intentos por revertir el desaguisado no han sido suficientes ni han tenido la entidad para crear un modelo alternativo. Desde diversas instancias universitarias (con la ETS de Arquitectura de Barcelona a la cabeza) se propuso articular el urbanismo a través del "proyecto urbano", que focalizaba la transformación en un área limitada del territorio nuevo o consolidado prescindiendo, en buena medida, de la lógica de la matriz que lo acogía. El proyecto se constituía en un "tarugo" con lógicas que difícilmente encajaban en la matriz. Cada uno iba por su lado sin integración alguna.

Las disfunciones locales y las incertidumbres globales son hoy de tal envergadura que el urbanismo como herramienta debe, imperativamente, **asegurar** el futuro, además de mejorarlo. A tenor de las disfunciones e impactos que sufren y generan las ciudades, parece razonable articular, de nuevo, propuestas integrales de urbanismo cambiando, necesariamente, los principios que lo han sustentado en los últimos tiempos en España. Si se quiere revertir el actual escenario de disfunciones locales e incertidumbres globales, nos vemos obligados a cambiar las reglas del juego urbanísticas y lo que ello conlleva, empezando por el marco teórico y conceptual, el marco normativo y el sistema organizativo.

---

[1] Platón. *El Banquete*.

[2] J.M. Naredo (2025). "Urbanismo con 'burbujas' auge de las 'operaciones' y declive del planeamiento", *Ciudad y Territorio*, vol. LVII, nº224, pp. 537-556.

Todo lo que hacen los humanos es intencionado, también en el urbanismo. Grandes planificadores como Ildefonso Cerdà abrazaron el higienismo, que buscaba mitigar el impacto que las epidemias infringían cada cierto tiempo (pocos años) en la ciudad de Barcelona y, a la vez, proyectar la ciudad para adaptarse a las premisas de la nueva era industrial. El movimiento moderno, con Le Corbusier a la cabeza, buscó hacer compatible la vida en la ciudad con los impactos de la era industrial. Hoy, el escenario es de una elevada complejidad, y a los problemas y disfunciones urbanas se añaden las incertidumbres del cambio global que se han generado porque hemos cruzado diversas líneas rojas de variables esenciales para la vida. Estos deberían ser los objetivos principales del nuevo urbanismo y en ningún caso debería ser la prioridad el crecimiento económico a costa de depredar territorios inmensos, excluir a grandes segmentos de la población e incrementar las incertidumbres citadas saltándose las leyes de la naturaleza. El nuevo urbanismo no puede ser otro que aquel que aborde la complejidad y sus consecuencias.

Para ello se necesita un marco conceptual integrador, holístico y sistémico y la ecología es, a mi entender, el marco de conocimiento idóneo para conseguirlo.

El objeto de estudio de la ecología son los ecosistemas y, según la definición de ecosistema[3], la ciudad lo es. Si analizamos la definición, fuera de los ecosistemas no hay nada. Por tanto, es imposible encontrar algo más integrador que el enfoque ecosistémico.

Debido a la complejidad de los ecosistemas, también los ecosistemas naturales, la ecología ha usado los modelos para comprender su funcionamiento y, también, su proyección hacia el futuro. No son la realidad, pero nos facilitan su comprensión y su devenir. Llegados a este punto, es necesario preguntarse si hay un modelo urbano que pueda asemejarse a los utilizados en el ámbito de los ecosistemas naturales y si estos son comparables. En cierto modo sí que son comparables, pero —a diferencia de los ecosistemas naturales— hay que destacar, como ya se ha indicado, que los modelos urbanos no pueden definirse sin incluir la intención. Los modelos urbanos han de ser, necesariamente, intencionales. En mi opinión, las intenciones que ha de contener el modelo urbano y territorial no han de ser otras que las explicitadas anteriormente, es decir, reducir las disfunciones locales y abordar los impactos globales.

El modelo urbano que puede hacer frente a los retos enunciados es compacto en su morfología, complejo en su organización (mixto en usos y biodiverso), eficiente metabólicamente y cohesionado socialmente. De un tiempo a esta parte han ido apareciendo, como si un reloj de cuco se tratara, distintos tipos de ciudad: la ciudad sostenible, la ciudad inteligente, la ciudad saludable, la ciudad de los 15 minutos, la ciudad de los cuidados, la ciudad resiliente… Cuando se analizan las variables principales que los justifican, se llega a la conclusión que solo pueden conseguir sus objetivos si el modelo urbano que los contiene a todos es compacto, complejo, eficiente y cohesionado socialmente.

Un nuevo urbanismo

El Urbanismo Ecosistémico[4] es el instrumento para transformar los territorios que, con sus quince principios, llena de contenido los cuatro ejes del modelo urbano. Cada uno de los principios atiende a la resolución de las principales disfunciones actuales configurando una suerte de dicotomías tendenciales como las que se describen a continuación: 1. Compacidad vs. dispersión: reducir el consumo de suelo incrementando la proximidad y la masa crítica de personas y personas jurídicas; 2. Descompresión vs. compresión: el equilibrio urbano; 3. Accesibilidad vs. movilidad privada: transportes alternativos al coche, garantizando el acceso a la ciudad de todos los ciudadanos; 4. Ciudadano vs. peatón: los usos y derechos en el espacio público; 5. Habitabilidad en el espacio público:

[3] Un sistema es un conjunto de elementos fisicoquímicos que entran en relación y que se distinguen unos de otros por las restricciones que se establecen entre los elementos que se relacionan. Cuando algunos de los componentes del sistema son organismos vivos, al sistema se le denomina ecosistema. Los ecosistemas son sistemas abiertos en información, materia y energía, siguen el principio de Margalef y son escalables: una habitación, un edificio, un barrio o una ciudad son ecosistemas pues cumplen la definición.

[4] S. Rueda (2023). *El Urbanismo Ecosistémico*. Fundación Ecología Urbana y Territorial. Disponible en: www.feut.org.

el control de las variables de entorno; 6. Complejidad vs. simplificación: aumentar la complejidad urbana incrementando el número y la diversidad de las personas jurídicas; 7. Hiperconectividad: los flujos de información en la era digital; 8. Verde vs. asfalto: incrementar la superficie verde y la biodiversidad urbana; 9. Autosuficiencia vs. dependencia: hacia la autosuficiencia energética; 10. Autosuficiencia hídrica con recursos próximos y renovables: preservación del ciclo hídrico; 11. Reducción, reutilización y reciclaje vs. despilfarro: hacia la autosuficiencia de los materiales; 12. Adaptación y mitigación del cambio climático; 13. Cohesión social vs. exclusión social: hacia la convivencia social mezclando rentas, culturas y edades; 14. Acceso universal a la vivienda en edificios más sostenibles; 15. Dotación y distribución equilibrada de equipamientos.

El enfoque sistémico e integrador de la propuesta hace que los principios del Urbanismo Ecosistémico trabajen al unísono y de manera sinérgica. Los principios están interrelacionados de manera íntima, creando un sistema de equilibrios dinámicos entre ellos. Solo se alcanza la maximización de los principios y objetivos intencionales aquí expuestos cuando se alcanza el equilibrio. Como en cualquier sistema complejo, la interrelación genera procesos de retroalimentación que denotan la interdependencia de los principios entre sí. Cuando un principio manifiesta flaqueza, su debilidad arrastra al desequilibrio a los principios con los que tiene mayor relación. La interdependencia entre los principios es el fundamento de la aproximación sistémica.

El modelo urbano y los principios y objetivos propuestos canalizan la intención para el abordaje de las disfunciones e impactos enunciados. El grado de cumplimiento de cada uno de los principios se conoce a través de un sistema de indicadores que cuantifiquen y objetiven las intenciones expresadas. Para su evaluación, los resultados obtenidos se comparan con unos valores máximos, mínimos o ahorquillados[5] de referencia que determinan si el sistema está equilibrado o no, si nos acercamos o nos alejamos del sistema de proporciones adecuado. Los valores de referencia que se proponen constituyen el sistema de restricciones[6] de la planificación ecosistémica.

Una de las características del concepto de ecosistema es su escalabilidad. Si la ciudad es un ecosistema, ¿cuál es el mínimo ecosistema urbano capaz de acoger e integrar, de manera sistémica, los principios y objetivos del Urbanismo Ecosistémico[7]? La "supermanzana urbanística" es la unidad básica —es el fractal— de este nuevo urbanismo[8].

En los nuevos desarrollos urbanos, la repetición del ecosistema mínimo urbano garantiza la consecución de los principios y objetivos del conjunto y se convierte en la base del modelo funcional y urbanístico del Urbanismo Ecosistémico.

En el caso de la regeneración urbana, las supermanzanas que parten de unos valores para los indicadores distintos de los valores deseables se modificarán intencionadamente para que se acerquen a los valores propuestos mediante la planificación urbanística y/o la planificación sectorial (movilidad, biodiversidad, economía, vivienda, medioambiente…).

En la actualidad, la planificación urbanística dibuja un solo plano donde se establecen, fundamentalmente, los usos urbanos que quedan reservados por ley. El plano urbanístico actual no acoge, porque no puede, el conjunto de variables que deben regularse para abordar los retos de hoy y del futuro. Al plano en superficie deben añadirse, con la misma figura jurídica, un plano en cubierta y un plano en el subsuelo con las reservas adecuadas en cada plano. Las variables relacionadas con la sostenibilidad en la era de la información se incluyen sin dificultad cuando las reservas urbanísticas se ubican en tres planos (en tres dimensiones).

---

[5] El sistema de evaluación se asemeja a un análisis de sangre, en el que la comparación de los resultados obtenidos con los valores máximos, mínimos o ahorquillados de referencia determina si el individuo está en equilibrio (sano) o no (enfermo).

[6] El sistema de restricciones tiene aquí un sentido similar al que contiene la definición de ecosistema.

[7] Rueda, S. (2018). *Carta para la planificación de ciudades y metrópolis*. Fundación Ecología Urbana y Territorial. Disponible en: www.feut.org.

[8] Rueda, S. (2026, en imprenta). *Planificar con fractales*. Asimétricas. Disponible en: www.feut.org.

Cambiar las reglas del urbanismo en España

Desde el punto de vista técnico

Creo que, hoy, la mayoría de los urbanistas son del parecer que los actuales Planes Generales de Ordenación se han convertido en un instrumento obsoleto, rígido, poco flexible y muy alejado de los problemas que debería abordar. Cada vez son más los urbanistas que consideran que un Plan General de Ordenación debería contar, primero, con un documento estratégico que, de manera integrada, incluyera la totalidad de las variables implicadas en el abordaje de los objetivos. El Plan Estratégico[9] es el que define el sistema de proporciones adecuado para acercarse al modelo urbano propuesto y lo hace aplicando los 15 principios del Urbanismo Ecosistémico y su sistema de restricciones, conformado por 44 indicadores que evalúan lo lejos o lo cerca que está el plan del modelo urbano, y que evalúan, también, el nivel de compacidad, de funcionalidad, de habitabilidad, de complejidad, de biodiversidad, de eficiencia en el uso de los recursos metabólicos y de inclusión social. Para el cálculo de los indicadores, tanto para nuevos desarrollos como para la regeneración de tejidos existentes, se redactó el Certificado del Urbanismo Ecosistémico[10].

El Plan Estratégico (*masterplan*) determina lo que cabe y lo que no, el nivel de ocupación del territorio y donde, los factores limitantes para el desarrollo, las oportunidades para el crecimiento económico, el impacto ambiental previsto, los recursos naturales disponibles, la preservación del patrimonio natural, cultural y arquitectónico, etc. El Plan Estratégico debería ser parte integrante del Plan de Ordenación que debería contar, también, con un Plan Estructural que fijará los usos del suelo que el Plan Estratégico le ha indicado.

Desde el punto de vista jurídico

De un tiempo a esta parte, se han otorgado derechos a la naturaleza, a distintos ecosistemas naturales. Antes se le habían otorgado derechos, también deberes, a las "personas jurídicas". Las ciudades son el mayor patrimonio que tienen los españoles. Visto el nivel de impacto del modelo tendencial de producir ciudad o el que generan, entre otras, las plataformas como Airbnb, Amazon, etc. se hace más necesario que nunca otorgarle derechos a la ciudad. El derecho de la ciudad, un "ecosistema jurídico", un "ente" que, por motivos económicos y/o de poder, se diluye para convertirse en suburbio, o pierde el "alma" por expulsión de sus habitantes, gentrificando las áreas de mejor calidad urbana, o se pierde la mixticidad de usos de la ciudad mediterránea en aras de las plataformas de logística globales o de las grandes superficies.

La normativa urbanística debería modificarse teniendo en cuenta los derechos de la ciudad y los distintos instrumentos técnicos y tecnológicos, financieros y de organización que han de asegurar dicho derecho.

Desde el punto de vista financiero

La ciudad como ecosistema jurídico debería contar para el cumplimiento de sus objetivos, entre ellos los nuevos Planes Generales, al menos, con el 50% (hoy recibe alrededor del 15%) de los presupuestos del Estado, siguiendo la estela de otros países como Dinamarca y los países nórdicos.

Desde el punto de vista organizativo

El "tinglado de actores" antes citados deberían estar al servicio de las personas, los derechos de la ciudad y las leyes de la naturaleza aplicadas a los sistemas urbanos y al territorio.

Este es, en mi opinión, el camino, y soy consciente de la dificultad para conseguirlo; hay un abismo en algunas de las cuestiones planteadas, sobre todo las financieras y las organizativas, no obstante, no podemos olvidar que hoy nos jugamos el futuro; y la ciudad, su funcionamiento y organización, son actores principales para asegurarlo.

---

[9] Plan Estratégico de Sostenibilidad de La Laguna (2024). Ver Agenda Urbana de San Cristobal de La Laguna, disponible en: www.urbanismolalaguna.es/planeamiento/agendaurbana

[10] S. Rueda (2023). *Certificado del Urbanismo Ecosistémico*. Fundación Ecología Urbana y Territorial. Disponible en: www.feut.org.

LA INCOHERENCIA PENDIENTE

Fernando de Terán Troyano
Universidad Politécnica de Madrid

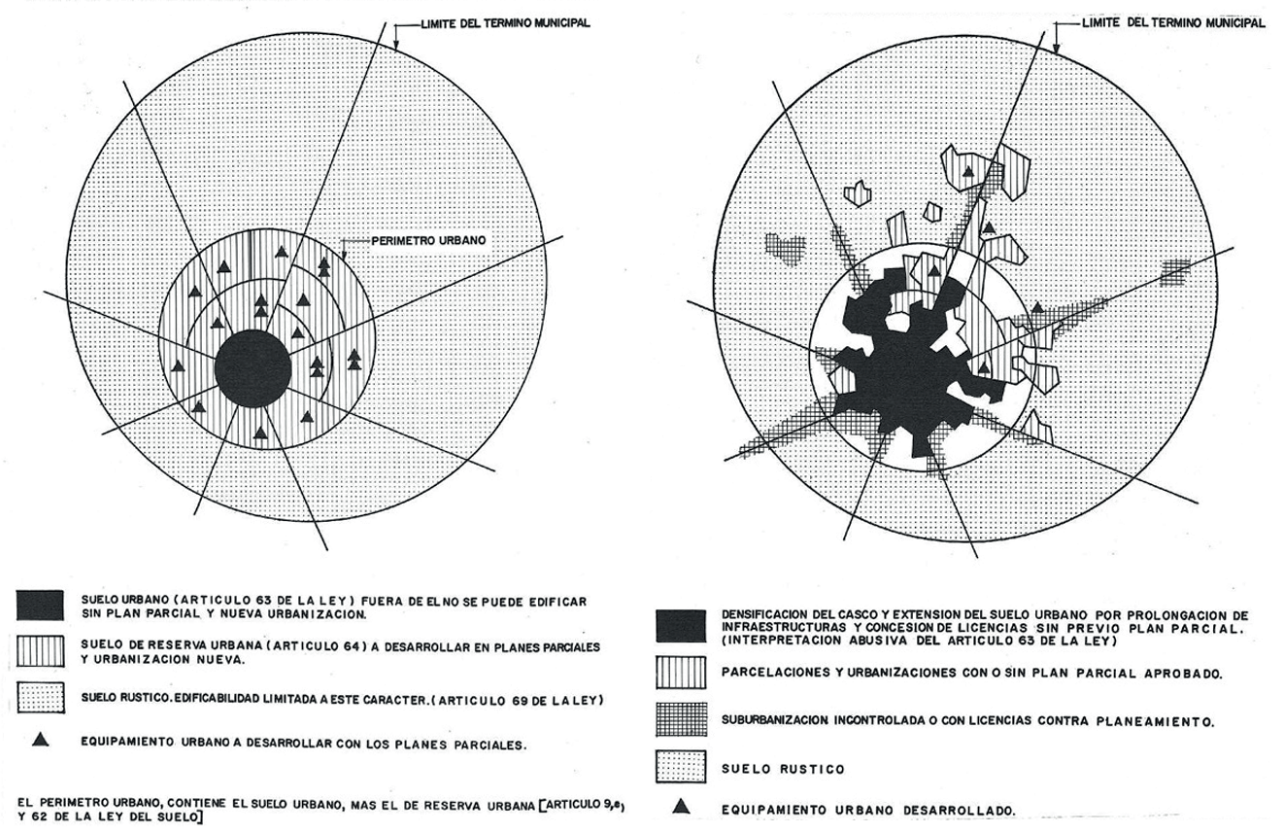
A pesar de su gran interés y del carácter enciclopédicamente exhaustivo, el apabullante número monográfico de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* dedicado a "un repaso a cincuenta años de urbanismo en España: 1975-2025" no entra en la consideración de la incoherencia que supone el mantenimiento actual del cuerpo legislativo urbanístico español originario de 1956-1976, que sigue vigente, y la práctica urbanística cotidiana actualmente en desarrollo, que transcurre prácticamente al margen del mismo, ni tampoco explica la génesis histórica de tal situación. La breve reflexión que desarrollo seguidamente desde una nueva consideración de los hechos (sin alterar la historia de la que forman parte como ya la he contado, aunque posiblemente sin destacarlos suficientemente) intenta añadir elementos que ayuden a entenderlo y a explicarlo.

Partimos de que, efectivamente, en mayo de 1975 se aprobó la llamada "Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" que venía a sustituir a la "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" de 1956, única normativa reguladora vigente entonces del urbanismo español. Ello obedecía a la necesidad política de atender al problema de la escasez de vivienda modesta (manifestada ominosamente en la visible presencia del suburbio creciente y en la denuncia generalizada de la codiciosa especulación del suelo, inaceptable para la retórica oficial), males que se achacaban a la insuficiencia de suelo edificable (es decir urbanizado), cuya producción estaba estrechamente limitada jurídicamente por el rígido sistema que había institucionalizado aquella Ley del Suelo de 1956 (pasando obligadamente por el planeamiento) para evitar la indiscriminada extensión de las ciudades.

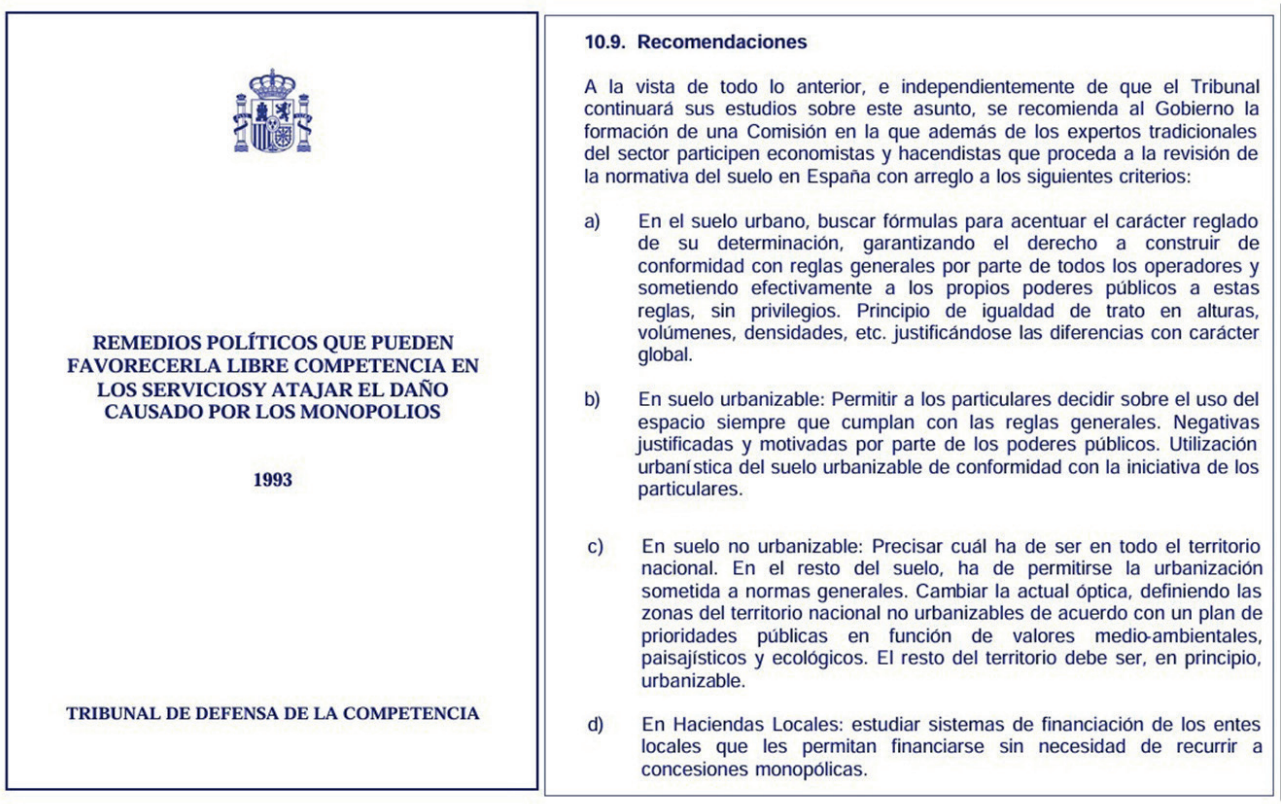
La intención de la nueva ley era mejorar esa situación, sustituyendo tal sistema por uno más ágil, capaz de facilitar la aparición de ese suelo. Para ello modificaba el procedimiento legal previsto para la transformación de aquel suelo que el planeamiento declaraba potencialmente urbanizable (edificable) en un suelo que realmente lo fuera. Pero, en realidad, complicaba un poco más ese procedimiento con innovaciones tales como la introducción del "aprovechamiento medio", sin incidir en su configuración general, la cual estaba esencialmente constituida por los "sistemas de actuación" que habían sido establecidos por la Ley del Suelo de 1956 para dar forma a un complejo proceso que asignaba un destacado papel a los propietarios del suelo dentro de él. Se apoyaba fundamentalmente en la reparcelación "para superar la desigualdad con que los propietarios reciben y soportan los influjos de la ordenación"[1] e incidía osadamente sobre la configuración tradicional del derecho de propiedad, con la creación de un verdadero nuevo estatuto jurídico del suelo.

En diversas ocasiones me he referido a la aparición de esos "sistemas de actuación" que, con indudable origen en el pensamiento de Cerdá ("mancomunidades de reparto", "compensación", "contribuciones especiales"), junto con su invento de la reparcelación en que se basaban, fueron formalizados y completados por el perfeccionismo de Bidagor e incorporados orgullosamente por él a la Ley del Suelo de 1956 (puedo dar fe de ello porque lo hablé directamente con él). Y he señalado la extrañeza que me producía la ausencia total de algo semejante en las demás legislaciones

[1] Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, Preámbulo.



1 Diagramas (Fernando de Terán, 1971) interpretativos del proceso teórico de desarrollo urbano previsto por la Ley del Suelo de 1956 (izquierda) y del proceso real de desarrollo de las ciudades españolas (derecha).



REMEDIOS POLÍTICOS QUE PUEDEN FAVORECERLA LIBRE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOSY ATAJAR EL DAÑO CAUSADO POR LOS MONOPOLIOS

1993

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

10.9. Recomendaciones

A la vista de todo lo anterior, e independientemente de que el Tribunal continuará sus estudios sobre este asunto, se recomienda al Gobierno la formación de una Comisión en la que además de los expertos tradicionales del sector participen economistas y hacendistas que proceda a la revisión de la normativa del suelo en España con arreglo a los siguientes criterios:

a) En el suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir de conformidad con reglas generales por parte de todos los operadores y sometiendo efectivamente a los propios poderes públicos a estas reglas, sin privilegios. Principio de igualdad de trato en alturas, volúmenes, densidades, etc. justificándose las diferencias con carácter global.

b) En suelo urbanizable: Permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos. Utilización urbanística del suelo urbanizable de conformidad con la iniciativa de los particulares.

c) En suelo no urbanizable: Precisar cuál ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica, definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medio-ambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable.

d) En Haciendas Locales: estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones monopólicas.

2 Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993: “Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”, con un extracto de sus recomendaciones sobre el suelo.

europeas contemporáneas, cuando las escudriñaba ávidamente al incorporarme profesionalmente al urbanismo en los años sesenta. Y también, que pronto advertí que aquel complejo procedimiento de difícil desarrollo, estaba dificultando la conversión en urbanizable (edificable) del suelo señalado para ello por el planeamiento[2].

Pues bien, si en 1975 resultaba evidente que aquella lLey del Suelo de 1956, encargada directamente por Franco para atender al problema de la vivienda y detener la especulación del suelo, había fracasado visiblemente tras diez años de vigencia, por lo que se había impuesto su rectificación por nueva ley, ocurría después de otros diez años de vigencia de esta nueva, que podía volver a constatarse que ambos problemas no solo no habían sido atajados, sino que habían empeorado y que la situación era escandalosamente grave. Por eso el Gobierno volvió a intentar superarla por medio de un nuevo cambio legislativo y apareció una nueva ley, llamada "Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo", aprobada en 1990, que incidía directamente en la formación del precio del suelo y volvía a regular el papel que correspondía a los propietarios para su transformación en edificable mediante un sistema nuevo de "equidistribución" de las cargas y beneficios causados por el obligado planeamiento previo, introduciendo el "aprovechamiento tipo" en "áreas de reparto" y la utilización de "transferencias de aprovechamiento urbanístico". Lo cual requería una nueva organización de la gestión, que se complicaba aún más y exigía mayor capacidad jurídica[3].

Pero, en 1993, un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia propuso la creación de una Comisión de Expertos que estudiase la normativa que regulaba el uso del suelo que, según ese informe, se caracterizaba en España por un intervencionismo extremo que arrancaba en la Ley del Suelo de 1956 y se había mantenido en sus reformas, dentro de "un sistema que prácticamente ignora el mercado"[4]. En 1995, esa Comisión dictaminó (teniendo en cuenta la gran cantidad de suelo potencialmente edificable que existía en ese momento según determinaba el planeamiento vigente de innumerables ciudades) que "el problema del precio y de la disponibilidad de suelo edificable es fundamentalmente un problema de gestión", debido a la complejidad del sistema legal previsto para hacerlo realmente edificable[5].

Corrían vientos liberalizadores en la alta dirección de la política económica (¡de un gobierno socialista!) y la reacción oficial fue denunciar el carácter de "la cultura antiliberal que impregna toda la legislación española sobre urbanismo desde la Ley de 1956"[6]. Entonces, se empezó a difundir, con pasmosa generalidad, la idea de la perturbadora singularidad del urbanismo español frente al del resto de Europa, por una característica diferencial debida a "esa rara institución jurídico económica" que establece y regula el aprovechamiento urbanístico del suelo, ligándolo a la forma de repartirlo equitativamente entre sus propietarios. Una característica que "ha marcado al urbanismo español y lo ha diferenciado nítidamente del resto de Europa" creando un "sofisticado y perfeccionado aparato jurídico económico de facultades/derechos y deberes/cargas sobre la propiedad fundiaria, insólito en el panorama europeo"[7]. Y no tardó en reconocerse y demostrarse autorizadamente que su origen estaba en el pensamiento de Cerdá, en el que, como antes dije, se encontraban anticipados los inventos de la reparcelación y de los sistemas de actuación[8].

---

[2] F. de Terán (2017). *Antes de salir por la puerta del tiempo*. Lampreave.

[3] *Ibid*.

[4] Tribunal de Defensa de la Competencia (1993). *Remedios políticos que pueden favorecer la competencia en los servicios y alejar el mal causado por los monopolios*. Madrid.

[5] Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1995). "'Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo' del Informe sobre Suelo y Urbanismo", *Ciudad y Territorio*, vol. III, nº103, pp. 165-187.

[6] M.A. Fernández Ordóñez (1995). "El debate sobre el mercado del suelo", *Ciudad y Territorio*, vol. III, nº103, pp. 23-27.

[7] J. García Bellido (1996). "Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español", *Ciudad y Territorio*, vol. XXVIII, nº107-108, pp. 5-13.

[8] Para comprobar el sólido sustento de estas afirmaciones, que no tengo espacio para desarrollar aquí, debe leerse muy atenta y detenidamente el denso texto de: M. Bassols Coma (1996). "Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico", *Ciudad y Territorio*, vol. XXVIII, nº107-108, pp. 19-51.

No es ahora ocasión para comentar el episodio de la anulación de la Ley del Suelo de 1990 por la famosa sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, cuyos devastadores efectos dieron paso a una nueva situación en la que las Comunidades Autónomas, novedosamente encargadas de la regulación del uso del suelo, se lanzaron a la redacción de sus propias legislaciones, mientras que el Estado, ciñéndose a las competencias que le quedaban, también se dedicó a hacer nueva legislación, habilitándose entonces entre todos, coincidentemente, una concepción liberalizadora del uso del suelo, muy acorde con lo que estaba reclamando el desarrollo de la reestructuración neoliberal que se estaba imponiendo universalmente, como nueva etapa del desarrollo del capitalismo, dentro de la cual se estaba produciendo la extensión explosiva de la ciudad para dar lugar a la "ciudad difusa" y a la multiplicación de la "superficie artificial".

En ese contexto, se produjo la aplicación de las formas de la gestión empresarial a la actividad municipal, lo que dio lugar a la aparición de la "planificación estratégica" y puso de manifiesto la complicación, la inadecuación y la obsolescencia de la planificación urbanística, dando paso a una situación en la cual, desde entonces, la actividad urbanística se desarrolla prácticamente al margen de la "maquinaria" normativa legal correspondiente, aunque esta no haya dejado de mantenerse vigente, como ya he señalado[9]. Ello incluye la referencia a las dificultades de modificarla, tanto por su complejísima vinculación con el tema de la propiedad del suelo, como ha sido reconocido por los juristas[10], como por la inercia de un arraigado sistema, con dieciocho cuerpos legislativos vigentes e innumerables ciudades con planeamiento aprobado y también vigente, aunque claramente incumplido como hacía tiempo que yo mismo había dejado claro[11]. Pero también señalé cómo podía mejorar esa situación a medida que el urbanismo fuese dejando de ser una disciplina y una política en sí mismas, para ser parte de una estrategia general dentro de los vigentes acuerdos internacionales que promueven el desarrollo sostenible, desde los contenidos en la Carta de Leipizig en 2007, hasta los que figuran en la Agenda Urbana Europea de 2016, en la Agenda Urbana Española de 2019 y en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

La conclusión es que, tras estos cincuenta años, ha quedado claro el agotamiento y la inadecuación del sistema técnico-jurídico inaugurado en 1956, con su prolija, compleja y esterilizante normativa. A pesar de los esfuerzos realizados en las legislaciones estatales posteriores, que reconocían que los problemas estaban en la gestión, y aunque el planeamiento se había hecho menos predictivo incorporando márgenes de indeterminación, ello no incidía en el arduo problema jurídico de la vinculación de su desarrollo con la propiedad del suelo, lo mismo que ocurría en todas las nuevas legislaciones de las Comunidades Autónomas. Por eso puede decirse que la ordenación urbanística se va a seguir haciendo en España, un tanto confusamente, a través de los procedimientos que se han venido introduciendo en la práctica (planes estratégicos, proyectos urbanos, actuaciones de regeneración y de remodelación, actuaciones de transformación urbanística…) al margen del sistema ortodoxo tradicional ¡que se sigue manteniendo y a veces utilizando! Y esa incoherencia constituye un reto constante para todos, y un quebradero de cabeza para el Gobierno, como puso de manifiesto la retirada en 2024 de la tramitación de un nuevo Proyecto de legislación urbanística estatal, que ya había sido enviado al Congreso.

---

[9] F. de Terán (2023). "El planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica", *Ciudad y Territorio*, vol. LV, nº217, pp. 591-596.

[10] "La pesada maquinaria del derecho urbanístico español requiere tal grado de transformación que, probablemente, el pánico a abandonar los ejes que le han permitido funcionar durante casi un siglo, sea motivo suficiente para paralizar cualquier iniciativa innovadora": A. de la Cruz (2020). "Las diez plagas del urbanismo español", en Castelao Rodríguez, J., Criado Sánchez, A. & Jalvo Mínguez, J. -coord.- *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*, Wolters Kluwer, pp. 145-168.

[11] F. de Terán (1971). "La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes", *Ciudad y Territorio*, nº2/1971, pp. 13-26.

50 AÑOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN ESPAÑA: MARCOS DE TRANSICIÓN PROFESIONAL

Gregorio Vázquez Justel
Arquitecto urbanista

Cincuenta años de planeamiento urbanístico, onomástica que en el caso español coincide con una referencia insoslayable, unas bodas de oro que abarcan medio siglo clave de la historia nacional, con el hito de partida del cambio de régimen político e inaugural de la transición, que convierte ineludiblemente el periodo en la historia de cincuenta años de planeamiento en la España democrática. Nada más y nada menos.

Siguiendo una suerte de sucinta biografía profesional, encauzada entre el azar y la necesidad por las demandas o encargos y con los intereses propios del desempeño profesional, emerge una panorámica que permite historiar fugazmente los marcos —económicos y socioculturales, técnicos, legales— sobre los que se opera el planeamiento y se inscriben la prácticas de la planificación.

Los antecedentes de formación, partiendo de la universitaria, postgrados y especializaciones inmediatamente posteriores, bien que nunca se agota en estas disciplinas, y del abordaje práctico de la planificación a principios de los años 90, tienen como foco fundamental el Instituto Universitario de Urbanística (I.U.U.) de la Universidad de Valladolid, donde se empieza a desplegar una experiencia que podemos presumir innovadora, muy fecunda a título personal. Desde su nacimiento, el I.U.U. fue lugar de encuentro de diversos grupos de profesores, planificadores y estudiosos del urbanismo españoles, iberoamericanos y particularmente en esos primeros años, urbanistas franceses e italianos. Un centro de investigación donde se desarrollaron congresos, estudios, concursos, publicaciones y, en paralelo, ejercicios reales de planificación, con encargos en Segovia, Ávila, Zamora; ciudades medias con conjuntos históricos, que constituyeron una escuela privilegiada para nosotros, jóvenes arquitectos urbanistas. La historia urbana, las metodologías de análisis morfotipológico, la conservación de las estructuras históricas y usos urbanos, las demandas dotacionales… son aspectos prioritarios que, a la par con el espíritu teórico de la época, van alimentando y alimentándose del trabajo práctico realizado en el propio I.U.U. Una amplia cantidad de sus publicaciones documenta esas temáticas de primera mano, tanto por la inmediatez de la reflexión sobre la acción como por la participación directa de los intervinientes. Especialmente fructífera fue la interacción con el grupo académico del Politecnico di Milano, donde la figura profesoral de Giuseppe Campos Venuti y su círculo de colaboradores supuso un rico intercambio de experiencias comparadas, enseñanzas y amistades; una ocasión notable en el aprendizaje de cualquier urbanista, combinando teoría y práctica.

La complejidad de trabajos como los planes de protección de los barrios históricos de Segovia, supuso una iniciación realista tan esforzada como atrevida. Participar en todas las tareas del planificador (trabajos de campo y archivo, estadística, cartografías, análisis formal, inventariado y catalogación, estudio histórico, diagnósticos funcionales y ambientales, valoraciones de paisaje, normativas y definición de condiciones de ordenación, catalogación y regulación protectiva de unos espacios tan complejos como valiosos) representó un acceso aventajado a la planificación detallada. Planes Especiales, Estudios de detalle y también modificaciones del planeamiento general de Segovia procuraron un conocimiento acelerado de esta ciudad extraordinaria, hoy patrimonio mundial, y un empeño prolongado casi una década, con resultados dispares aunque globalmente positivos.

El final de los años 90 termina en la etapa del I.U.U. con otro ámbito temático, novedoso como apertura a la planificación de mayor escala, la ordenación del territorio, en un trabajo pionero, diseñado y dirigido por el profesor Juan Luis de las Rivas, quien con su bagaje norteamericano reciente, introduce numerosos campos de interés conceptual y técnico, para la planificación de dimensión metropolitana. Las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (22 municipios del alfoz), generan un equipo que lidera dicho profesor, en el que participa un nutrido grupo de especialistas, destacando otro fértil intercambio con expertos de la Universidad de Arizona. Además de nuevas fórmulas de participación, es la integración de aspectos medioambientales, la ecología y los conceptos del paisaje como herramienta útil para la comprensión y la planificación, la adquisición fundamental para la carrera profesional. Este trabajo, reconocido y premiado, iluminó un área conceptual con principios y factores que los paradigmas medioambientales y posteriores exigencias legislativas y sectoriales para la planificación han venido incorporando.

En la década del 2000 se aborda también otra serie de trabajos dirigidos a la revisión de planes generales en Ávila, Zamora, Ponferrada y posteriormente Valladolid, o de escala menor, Peñafiel y Villamuriel de Cerrato, donde el propio I.U.U. participa asumiendo encargos de los ayuntamientos. En paralelo se redactan normas provinciales —Burgos, Valladolid, Ávila—.

Unos planes, los de esta década, que arrastraban lastres, herederos de la planificación "científica" y la simplicidad legislativa, acusando el salto entre enciclopédicos análisis "fundamentadores" y cierto determinismo regulador. Recordamos formulaciones matemáticas abrumadoras, en especial aquellos inextricables cálculos de aprovechamientos, brutos, medios, tipos… y sus ponderaciones infinitas. Si la ciudad no es un árbol, menos un sudoku —hoy hablaríamos de algoritmos—; aquello afortunadamente murió para la técnica urbanística y contemplamos con irónica distancia dicho embrollo, pantalla autojustificativa de los sacrosantos principios de equidistribución y reasignación de plusvalías. Excesos rebajados posteriormente, en buena medida a instancias de la jurisprudencia, por una exigencia de motivación en los documentos técnicos bastante más racional y transparente.

En el I.U.U., la profusión numérica estuvo sensatamente amortiguada y dotados con la legislación autonómica de Castilla y León (Ley de Urbanismo en 1999, y su Reglamento en 2004), horma y norma para los planes, se fue encauzando la práctica de manera bastante efectiva en el cambio de siglo. El dialogo entre los responsables de urbanismo y del diseño legal en la administración regional y el I.U.U. siempre fue directo, con debates, informes y encargos que han permitido durante más de dos décadas un pulimento normativo y la dotación de estrategias, directrices e instrumentos de planeamiento ejemplar en la Comunidad Autónoma.

Avanzada la década del 2000, con algún bagaje adquirido y ya en situación de independencia profesional respecto a la universidad, aunque colaborando habitualmente, se acometen otro tipo de trabajos urbanísticos. Planificación especial y estratégica, ordenación del territorio y encargos dirigidos al enfoque integral del planeamiento con la protección patrimonial, casos de planes directores de entornos patrimoniales y estudios sobre la necesidad de proteger de forma sistémica los bienes culturales. Figuras y acuñaciones conceptuales como los Sistemas Territoriales Patrimoniales, el paisaje urbano histórico o los paisajes culturales han ido integrándose en las formas de afrontar la protección tanto de estructuras históricas como de lugares y entornos de bienes culturales —urbanos, arqueológicos, arquitectónicos o inmateriales—, alumbrando nuevos objetivos, del patrimonio industrial a los enclaves territoriales, culminando en Planes de Gestión como el de la Ciudad Vieja de Salamanca. Ejercicios que han producido también cierta dosis de teoría al servicio de esta planificación previa en intervenciones de conservación y recuperación patrimonial.

Sin caer en la narrativa de dificultades y altibajos laborales del mundo profesional, con intervalos de crisis y supuesta bonanza, la traza de los últimos treinta años cifrada en esa panoplia de instrumentos que empezó con la planificación de detalle sobre centros históricos para emprender posteriormente la revisión de planes generales, en un contexto aun dinámico —inmobiliariamente sobrecalentado— matriz de una generación de planes con fuerte inclinación hacia el desarrollo urbano, se quebró con

la crisis económica del 2008. Larga crisis que resituó el contexto, paralizó la generación de suelo y afectó notablemente los intereses, objetivos y principios de la praxis urbanística. La expansión y el crecimiento se reconvirtieron a la rehabilitación y la transformación interior, a "nuevas-viejas" lógicas operativas redirigidas a la renovación y la cirugía urbana.

Áreas de regeneración urbana (ARU) y áreas de rehabilitación de conjuntos históricos (ARCH), con sus nomenclaturas evolutivas, y planeamiento de pormenor orientado a la remodelación, han estado al servicio de estas lógicas de intervención sobre la ciudad consolidada, aunque renunciando en general al nivel de definición del proyecto urbano reivindicado en los años 90.

Si bien la ordenación del territorio, en cuanto ordenación espacial, ha tenido escaso desarrollo, diríamos cierto freno, condicionada por la planificación sectorial y reenfocada a la organización de servicios básicos comarcalizados, en territorio tan amplio y complejo como Castilla y León, otros instrumentos vinculados al desarrollo de infraestructuras —comunicaciones, residuos, energías—y la producción y transporte de renovables han sido materias para una planificación territorial subsidiaria, regida por lo sectorial, y espacio fértil de actividad en los últimos años.

También las agendas urbanas y las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), como herramientas programáticas o estratégicas complementarias a la planificación convencional, han servido para orientar acciones prácticas de intervención y mejora en las ciudades, esencialmente facilitando los cauces y mecanismos de ayudas mediante fondos estatales y europeos.

Entramos en la presente década, instalados en la(s) crisis de la planificación general, conscientes y escarmentados en la vivencia profesional, compatibilizando distintos tipos de planificación y explorando activamente otras figuras, como las que habilita la legislación de ordenación del territorio en Castilla y León de planes y proyectos regionales. Dispositivos de perfil estratégico/táctico, entre la ordenación territorial y el proyecto urbano, que están permitiendo materializar diversos programas regionales en materia de suelos industriales, vivienda pública, dotaciones e infraestructuras singulares. Incorporando determinaciones de planeamiento, gestión y urbanización, agilizan la secuencia desde la planificación a la ejecución para proyectos que la administración regional asume de interés general, bajo un control integral de los procesos desde las primeras decisiones de implantación o programa hasta la gestión y comercialización de terrenos, lo que está demostrándose un utillaje muy eficiente. Eficiencia que, unida a la facilidad para la modificación —implicando alta capacidad para adaptarse a necesidades y requerimientos cambiantes como los derivados de actividades industriales o infraestructuras—, refuerza el interés de estas herramientas.

El consenso disciplinar sobre la urgencia de actualizar los marcos legales de la planificación y repensar su instrumental operativo, contenidos y tipos de planes, señala el sentido inminente de los próximos tiempos; tiempos de cambios, ¿reformas para resolver estas crisis estructurales? Esa será otra historia.

BIBLIOGRAFÍA

Acebillo, J.A. (2022). “En defensa de l’Eixample”, *Política&Prosa*, nº50, pp. 61-66.

Alonso Teixidor, L.F. (2023). *Urbanismo a pesar de todo, pero, ¿Qué fue de la arquitectura?* Fundación COAM.

Álvarez Mora, A. (2024). *La liquidación del espacio tradicional: Los centros históricos en España 1960-2015*. Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística.

Ardura- Urquiaga, A., López-de-Lucio, R. & Zúñiga-Simón, W. C. (2025). “Madrid 1975-2025: cincuenta años de desarrollo y transformación urbana”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 857-876. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.19.

Ajuntament de Barcelona (1987). *Àrees de nova centralitat*. Ajuntament de Barcelona. http://hdl.handle.net/11703/101579.

Arrondo Segovia, M. & Rodríguez Alonso, R. (2020). “Análisis comparado de modelos inmobiliarios en Europa”, Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, nº148, pp. 51-60.

Banco de España (2024), “El mercado de la vivienda residencial en España: Evolución reciente y comparación internacional”, *Documentos Ocasionales*, nº2433.

Bárcena, C., Gratacos, C. & Guallart, V. (2015). *Plans i Projectes de Barcelona 2011-2015*. Ajuntament de Barcelona.

Bohigas, O. (1985). *La reconstrucció de Barcelona*. Edicions 62.

Bohigas, O. (2004). “Contra la incontinencia urbana: reconsideración moral de la Arquitectura y la Ciudad”, *Perspectivas Urbanas/Urban Perspectives*, nª5. https://hdl.handle.net/2099/636.

Burón, J. (2025). *El problema de la vivienda*. Arpa.

Burriel de Orueta, E. (2008). “La ‘década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)”, S*cripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº Extra 12, p. 60.

Busquets, J. (1985). “Nueve planes catalanes”, *UR*, nº2.

Busquets, J. (2004). *Barcelona. Evolución urbanística de una capital compacta*. Ediciones del Serbal.

Calderón, B. & García Cuesta, J.L. (2017). “Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad”, *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº21, pp. 560-580. https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429.

Campos Venuti, G. (1981). *Urbanismo y austeridad*. Siglo XXI de España Editores.

Campos Venuti, G. (1984). “Plan o proyecto: una falsa alternativa”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº59-60, pp. 55-60. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81742.

Canosa Zamora, E. & García Carballo, Á. (2014). “Segregación y fragmentación social en la región urbana madrileña los modelos residenciales de las clases altas en la ciudad”, en Michelini, J.J. -coord.-, *Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América Latina*, Los Libros de la Catarata, pp. 124-145.

Cantallops i Valeri, L. (1984). “Plan general de ordenación urbana de Tarragona”, *Ciudad y Territorio*, nº59-60, pp. 137-149. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81750

Castellón Valderrama, A. (2022). *Historia de la tutela de los conjuntos históricos en España*. Tesis doctoral, Universidad de Granada. https://digibug.ugr.es/handle/10481/75928.

Castells, M. (1972). *La cuestión urbana*. Siglo XXI de España Editores.

Castells, M. (1984). “Planeamiento urbano y gestión municipal: Madrid, 1979-1982”, *Ciudad y Territorio*, nº59-60, pp. 13-40. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/3930/644.

Cenicacelaya, J., Bilbao Fullaondo, J., & Alberto Gandía, J. -eds.- (2001). *Bilbao 1300-2000: una visión urbana*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación en Bizkaia.

Cerezo Ibarrondo, A., Lora-Tamayo Vallvé, M., & Tejerina González, J.I. (2025). “Las actuaciones sobre el Medio Urbano en España 2024”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº223, pp. 405-428. https://doi.org/10.37230/CYTET.2025.223.20

CCOO Estudios, Gabinete Económico (2024). *Cuatro décadas fallidas de política de vivienda*. Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, Delegación en Bizkaia. https://www.ccoo.es/3cdb9560b75a9655d655bcd94ca825c9000001.pdf

Clos, O. (2008). *Barcelona, transformación: planes y proyectos*. Ajuntament de Barcelona.

Comín, F. (1999). "El desarrollo del Estado del bienestar en España", *Historia y Política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, nº2, pp. 7-38.

Chueca Goitia, F. (1977). *La destrucción del legado urbanístico español*. Espasa-Calpe.

De la Cruz Mera, Á. (2023). "Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 649-666. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5.

De la Cruz Mera, Á. (2025). "De la Ley de Suelo de 1975 a la última Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015: un repaso a cincuenta años de producción normativa estatal ininterrumpida", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 485-504. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.1

De la Cruz Mera, Á. & Madurga Chornet, M.I. (2019). "Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LI, nº199, pp. 175-200. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76722

De Santiago Rodríguez, E. (2023). "La situación del planeamiento municipal en España: un complejo panorama con luces y sombras", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 953-968. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.23.

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2021). "Planeamiento urbanístico durante la burbuja y la posterior resaca inmobiliaria: de los excesos del neodesarrollismo a las dificultades de un urbanismo corrector. El caso del área urbana de León", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº138, pp. 1-102. https://doi.org/10.20868/ciur.2021.138.4730.

De Santiago Rodríguez, E. & Rodríguez-Suárez, I. (2025). "Los barrios periféricos de bloque: déficits heredados, maduración silenciosa, rehabilitación y retos futuros", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 671-714. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.11.

De Santiago Rodríguez, E. & Cuadrado, A. (2025). "Apuntes para un breve repaso a la historia del urbanismo de los últimos 50 años en España a través de los Premios Nacionales de Urbanismo", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 989-1024. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.26.

Díaz Orueta, F. & Lourés Seoane, M.L. (2013). "Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial", *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, nº3, pp. 7-16.

Dioni López, J. (2021). *La España de las piscinas*. Arpa Editores.

Ezquiaga, J.M. (2003). "La operación de los PAU", en Sambricio, C. -ed.-, *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*, Nerea, pp. 308-312.

Ezquiaga-Domínguez, J.M. (2019). "La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LI, nº202, pp. 765-784. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77735.

Ezquiaga-Domínguez, J.M. (2023). "La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 597-634. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3.

Fernández Durán, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Virus Editorial.

Fernández-Maroto, M. (2021). *Urbanismo y evolución urbana de Valladolid (1979-2012). Del proyecto reformista a la hegemonía de lo inmobiliario*. Ediciones Universidad de Valladolid. https://uvadoc.uva.es/handle/10324/52231

Fernández-Maroto, M., De las Rivas-Sanz, J.L. & Santos-y-Ganges, L. (2025). "Modelos de ciudad versus generaciones de planes: 50 años de planeamiento municipal en España (1975-2025)", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 599-616. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.7.

Fernández Salgado, C. (2011). "Democracia y participación: El Plan General de Madrid de 1985", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº79, pp. 6-67.

Ferrer, A. & Sabaté, J. (1995). "El planejament urbanístic", en *10 anys d'Ajuntaments democràtics (1979-1989). Elements per un balanç*, Federació de Municipis de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

Ferrer, A. & Solà-Morales, M. (2005). "El urbanismo municipal en España", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, nº43.

Font, A. (2007). *La explosión de la ciudad: Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Ministerio de Vivienda.

Font, A. (2015). "Barcellona: dalla pianificazione della città compatta al progetto urbanistico dei territori metropolitani", *Urbanística*, nº155, pp. 43-57.

Font, A., Llop-Torné, C. & Corominas-Ayala, M. (2025). "Cincuenta años de urbanismo en Barcelona (1974-2024): de la Ordenación Urbana al Proyecto Metropolitano", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 877-900. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.20.

Font, A., Llop, C. & Vilanova, J.M. (1999). *La construcció del territorio metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

García-Bujalance, S. (2015). *El Plan General de Málaga de 1983. Un instrumento para la transformación urbana*. Tesis doctoral, Universidad de Málaga.

García-Martín, F.M., Ros-Sempere, M., Silvente-Martínez, M.J., Sánchez-Balsalobre, P.F., Pastor-Lamberto, R. & Carcelén-González, R. (2025). "Cinco décadas de planeamiento y transformaciones urbanas en la Región de Murcia, 1975-2025", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 971-988. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.25.

Gigosos Pérez, P. & Saravia Madrigal, M. (1993). "Relectura del planeamiento español de los años 80. Generación de planes, generaciones de urbanistas", *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, nº1, pp. 37-52.

González Rodríguez, J.J. (2020). *Cambio social en la España del siglo XXI*. Alianza.

Górgolas Martín, P. (2017). "Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº111, pp. 5-64. https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536.

Górgolas Martín, P. (2019). "Del 'urbanismo expansivo' al 'urbanismo regenerativo': directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LI, nº199, pp. 81-100. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716.

Górgolas, P. (2019). *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción*. Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.

Górgolas, P. & Sainz-Gutiérrez, V. (2025). "Medio siglo de urbanismo en Andalucía: de la austeridad reformista a la insostenibilidad expansiva", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 901-920. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.21.

Guijarro González, E. (2012). *El urbanizador en la Comunidad Valenciana y su relación con el empresario constructor*. Tesis doctoral, Universitat de València.

Hernández Aja, A. & López de Lucio, R. (1995). *Los nuevos Ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente 1985-1993*. Ayuntamiento de Madrid.

Hernández Aja, A., Matesanz Parellada, Á., Rodríguez-Suárez, I. & García Madruga, C. (2015). "Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)", *Informes de la Construcción*, vol. 67, Extra-1, m024. https://doi.org/10.3989/ic.14.057

Hernández Aja, A. & Rodríguez Suárez, I. (2017). "De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada", *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, nº20, pp. 1-20. https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.20.

Hernandez-Partal, S. (2020). “Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: Estudio Comparado (I)”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LII, nº205, pp. 613-642. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11.

Hernandez-Partal, S. (2023). “Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 829-858. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.14

Larrodera, E. (1972). “Evolución del planeamiento en España”, *Ciudad y Territorio: Revista de ciencia urbana*, nº14, pp. 6-13.

Lefevre, H. (1968) [2020]. *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.

Leira, E. (1984). “Del Plan de Madrid: elementos para un debate”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº59-60, pp. 81-110. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81746/51161

López, I. & Rodríguez, E. (2010). *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Traficantes de Sueños.

López de Lucio, R. (2002). *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en 20 años de Ayuntamientos democráticos*. Ayuntamiento de Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo.

López de Lucio, R. (2008). *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes. La relevancia del planeamiento a través de los premios nacionales de urbanismo*. Ministerio de Vivienda.

López de Lucio, R. (2022). “Los PAU de Madrid, 1997-2020”, en Ladra, S. -ed.-, *Madrid, ciudad de los 15 minutos*, Lengua de Trapo, pp. 189-198. https://doi.org/10.3917/s.ldt.ladra.2022.01.0189

López de Lucio, R., Ardura Urquiaga, A., Tejera Parra, J. & Bataller Enguix, J.J. (2016). *Madrid 1900-2010. Guía de Urbanismo y Diseño Urbano*. Ayuntamiento de Madrid.

LUB-Laboratori d’Urbanisme de Barcelona (1985). “El Urbanismo Urbano”, *UR*, Monográfico nº1. https://lub.upc.edu/web/arxiu_LUB/UR_informaciorevista1.html

Llop, C. (1995). *Espais projectuals d’una metròpoli. Canvis en l’estructura espacial de. l’àrea central metropolitana de Barcelona. 1976-1992*. Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya.

Marín, S. & Mínguez, R. (2020). *45 Años de evolución económica, social, empresarial e institucional de España: 1975-2020 una visión global*. Consejo General de Economistas y Cámara de Comercio de España.

Marinero Peral, A. (2018). “Desclasificando suelo urbanizable: la experiencia de Castilla y León”, *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano,* nº. 12.

Marinero Peral, A.M. (2025). “La construcción de la práctica urbanística en las comunidades autónomas: el caso de Castilla y León”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LVII, nº224, pp. 519–536. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.3.

Martínez Callejo, J. (2009). *Bilbao: desarrollos urbanos, 1960-2000, ciudad y forma*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Martorell, J., Bohigas, O., Mackay, D. & Puigdomènech, A. (1991). *La Villa Olímpica Barcelona 92. Arquitectura, Parques, Puerto deportivo.* Gustavo Gili.

Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2019). *Ciudades en venta. Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España.* Publicacions de la Universitat de València.

Menéndez Rexach, A. (1996). “Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº107-108, pp. 127-148. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84122.

MITMA (2015). *Sectores Residenciales en España: Estudio sobre la situación actual de ámbitos o sectores con especial potencialidad edificatoria incluidos en el Sistema de Información Urbana (SIU*). Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. https://www.mivau.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/sectores-residenciales-en-espana-2014

MIVAU, Dirección General de Vivienda y Suelo (2025). “Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social”. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Secretaría General Técnica, Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación. https://publicaciones.transportes.gob.es/downloadcustom/sample/3749

Monclús, F.J. (1998). “Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas”, en Monclús, F. -ed.-, *La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, pp. 5-15.

Monclús, F. J. (2003). “The Barcelona model: ¿an original formula? From ‘reconstruction’ to strategic urban projects (1979 2004)”, *Planning Perspectives*, vol. 18, nº4, pp. 399-421. https://doi.org/10.1080/0266543032000117514.

Monclus, F. J & Díez Medina, C. (2020). *La ciudad de bloques: reflexiones retrospectivas y prospectivas sobre los polígonos de vivienda modernos*. Abada Editores.

Naredo, J.M. (1996). *La burbuja económico-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Siglo XXI de España Editores.

Nel·lo, O. (2012). “Herencias territoriales, exploraciones geográficas y designios políticos”, en Schulz-Dornburg, J., *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*, Ambit.

Nel·lo, O. (2019). “Legado, declive y vigencia de los Ayuntamientos del Cambio”, *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/legado-declive-vigencia-ayuntamientos-cambio_129_1516030.html

Nel·lo, O. & Esteban, J. (2022). “El urbanismo y la ordenación del territorio: una relación compleja y crucial”, en Farinós, J. & Olcina, J. -coords.-, *Ordenación del territorio y medio ambiente,* Tirant, pp. 351-372.

Parkinson, M. (2014). “Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. XLVI, nº179, pp. 11-27. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76284

Perales Madueño, F. (1996). “La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº107-108, pp.101-126. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84121

Picazo-Ruiz, F. (2021). “Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LIII, nºM, pp. 217–238. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.13.

Quero Castanys, D., Leira Sánchez, E. & Seguí Pérez, J. (1986). “La Exposición Universal de 1992 en el Avance de Sevilla”, *Geometría*, nº2, pp. 56-68.

Roch Peña, F. (2001). “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística: el declive del Plan creador”, *Urban*, nº. 6, pp. 6-14.

Rodriguez López, J (2006). “Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres períodos”, *Papeles de Economía Española,* nº 109, pp. 76-90.

Romero, J., Brandis, D., Delgado Viñas, C., García Rodríguez, J.L., Gómez Moreno, M.L., Olcina, J., Rullán, O., Vera-Rebollo, J.F. & Vicente Rufí, J. (2018), “Aproximáción a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº77, pp. 1-51. https://doi.org/10.21138/bage.2533.

Rubio Alférez, J. & Borrajo Sebastián, J. (2019). “Setenta años de planificación estratégica de infraestructuras”, *Revista técnica de la Asociación Española de la Carretera*, nº226.

Rubio del Val, J. (1990). *La política de rehabilitación urbana en España: evolución, experiencias y efectos*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Instituto del Territorio y Urbanismo.

Rubio del Val, J. (2011). “Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación”, *Informes de la Construcción*, vol. 63 Extra. https://doi.org/10.3989/ic.11.060.

Rullán Salamanca, O. (1999). “La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno”, *Investigaciones Geográficas*, nº22, pp. 5-22. https://doi.org/10.14198/INGEO1999.22.08.

Sainz Gutiérrez, V. (2006). *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.

Sainz-Gutiérrez, V. (2022). "El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LIV, nº214, pp. 837-856. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.3

Sainz Gutiérrez, V. (2023). "Nuevos enfoques del urbanismo en Andalucía durante la Transición: un itinerario para su estudio", *Historia Actual Online*, vol. 61, nº2, pp. 173-188.

Sambricio, C. & Ramos, P. -ed.- (2019). *El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*. Ayuntamiento de Madrid, Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible.

Seguí Pérez, J. (2022). "La 'Transición' del planeamiento en Andalucía: análisis de la década de los 80", en Sambricio, C. -ed.-, *La cultura urbanística en los años de la Transición*, Universidad de Sevilla, pp. 331-346.

Solá-Morales, M. & Parcerisa, J. (1987). "El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas", *Estudios Territoriales*, nº24, pp. 33-51.

Solans, J. A. (2020). *Barcelona 1869-1979. Els anys decisius del planejament de la metrópoli*. Museu d'Historia de Barcelona.

Terán Troyano, F. (1982). *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Alianza Editorial.

Terán Troyano, F. (1999). *Historia del Urbanismo en España III: siglos XIX y XX*. Cátedra.

Terán Troyano, F. (2009). *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Akal.

Terán Troyano, F. (2011). "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)", *Urban*, nº1, pp. 8-27. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/169.

Trapero Ballestero, J.J. (1985). "Características del nuevo planeamiento municipal", *Estudios Territoriales*, nº17, pp. 169-181.

Tribunal de Defensa de la Competencia (1993). *Remedios políticos que pueden favorecerla libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*.

Vaquer Caballería, M. (2017). "Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época,* nº7, pp. 68-85. https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10421

Vaquer-Caballería, M. (2023). "Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 667-678. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.623.217.6.

Vinuesa, J. (2013). *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Díaz & Pons.

Vinuesa, J., Sánchez-Fayos, T., & Oliete, A. (1986). "La operación de remodelación de barrios en Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº68, pp. 71-87. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82065

VVAA (1983). *Plans i projectes per a Barcelona 1981/1982*. Ajuntament de Barcelona.

VVAA (1987). [Mesa Redonda] "El urbanismo español en la última década", *Urbanismo. Revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, nº1, pp. 8-24.

VVAA (1990). *Diez años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Instituto del Territorio y Urbanismo.

Ynzenga Acha, B (1979). "Entre el luego y el ahora: Reflexiones sobre el planeamiento urbano en el momento actual", *Ciudad y Territorio: Revista de Ciencia Urbana*, nº39, pp. 7-16. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81222.

Ynzenga Acha, B. (1981), "Comentarios a los PAI", *Ciudad y Territorio: Revista de Ciencia Urbana,* nº50, pp. 11-22.

FUENTES DE LAS FIGURAS

MARCO

Fig. 1: Izquierda: CyTET (1974). "Actuación urbanística urgente de "Tres Cantos" Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº18-19, pp. 108-120. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80484. Derecha, arriba: Archivo de SEPES. Derecha, abajo: Cartoteca de la Biblioteca Regional de Madrid Joaquín Leguina. **Fig. 2:** Arriba: Ayuntamiento de Málaga (izquierda) y Archivo de la Transición Española (derecha). Abajo: *El Confidencial* (izquierda), LUB (derecha). **Fig. 3:** Izquierda: López de Lucio (2022). Derecha: Elaboración propia. **Fig. 4:** Izquierda: Comunidad de Madrid. Derecha: Ayuntamiento de Valladolid. **Fig. 5:** Sistema de Información Territorial Visor SIT, Comunidad de Madrid. **Fig. 6:** Izquierda: Archivo de la Transición. Derecha: Museo Reina Sofía. Fotografía de Manel Armengol. **Fig. 7:** Archivos MIVAU. **Fig. 8:** Izquierda y Centro: Libro "Recuperar Madrid", Ayuntamiento de Madrid, 1982. Derecha: Memoria del PGOU, 1985. **Fig. 9:** Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. **Fig. 10:** VVAA (1990). **Fig. 11:** Izquierda: José Carlos Babiano, Pedro Bermúdez, Javier Grondona y Carlos López, *Revista Urbanismo COAM*, nº 16. Derecha: Sede Electrónica del Catastro. **Fig. 12:** Fotografías de: Arriba: Michael Moran en OTTO Archive (CA). Hisao Suzuki (CA). Jesus Granada (CA). David Frutos (CA). Centro: Universidad de Alicante. Hisao Suzuki (CA). COADE Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura. Abajo: Estudio Elisa Valero (CA). SPOT (CA). Simón García (CA) [CA: web de La Casa de la Arquitectura]. **Fig. 13:** Izquierda: Catalá Roca. Centro y derecha: Beat Marugg en web Arquitectura Catalana.cat. Abajo: Roman Piro en web de la Casa de la Arquitectura. Lourdes Jansan Ferrer en web Arquitectura Catalana.cat. **Fig. 14:** Izquierda: Blog "Carreteras en el tiempo": https://carreteraseneltiempo.blogspot.com/2020/06/las-carreteras-espanolas-en-el-verano.html. Derecha: Esteban Gonzalo Rogel en: https://valenciablancoynegro.blogspot.com/2016/02/la-falla-del-semaforo-de-europa.html. **Fig. 15:** Lluis Casals en web Arquitectura Catalana.cat. Web Spain Info. Ajuntament de Barcelona. **Fig. 16:** *ABC*. Daniel G. López en *ABC*. Pedro Madueño en *La Vanguardia*. **Fig. 17:** BOE. Fototeca del CNIG. Ayuntamiento de Pamplona. **Fig. 18:** Izquierda: Archivo propio. Centro: Gaceta Municipal de Vitoria, 1993. Derecha, arriba: Ayuntamiento de Vila-real. Derecha, abajo: Fotografía de Rafael Trenor. **Fig. 19:** Ajuntament de Barcelona (1987: 20). Derecha: García Morera en Diario Ara.cat. **Fig. 20:** Izquierda: Celia Hernando, Orden Mundial. Derecha: Red de Iniciativas Urbanas. **Fig. 21:** PLAU Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio, Junta de Castilla y León. **Fig. 22:** Ayuntamiento de Toledo. **Fig. 23:** Ayuntamiento de Talavera de la Reina. **Fig. 24:** Arriba, izquierda: Entidad Urbanística de Conservación Costa Ballena. Arriba, derecha: Fototeca del CNIG. Abajo, izquierda: Gobierno de Aragón en *El País*. Abajo, derecha: RH Arquitectos. **Fig. 25:** Gráfico superior: Elaboración propia a partir de Estadística de vivienda libre y protegida del MIVAU y cifras oficiales de población del INE. Gráfico central: Elaboración propia. Gráfico inferior: COFOG: Intervención General de la Administración del Estado; deducciones IRPF: Instituto de Estudios Fiscales, datos PIB e inflación: datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE. **Fig. 26:** Castellón Plaza. Ayuntamiento de Burriana. **Fig. 27:** Arriba: Greenpace, https://especiales.datadista.com/playa-burbuja/marbella-zona-cero/, *El Diario Montañés*. Abajo: Viñetas de El Roto, Manel Fontdevila y Forges. **Fig. 28:** Ayuntamiento de Barcelona, Archivo del Poblenou. Barcelona Port Olimpic. **Fig. 29:** Bilbao Ría 2000. **Fig. 30:** Avila Convention Bureau. Centro Niemeyer. Vicente Miranda, Wikipedia. Centro Botín. TIIA MONTO, Wikipedia. Ayuntamiento de Villanueva de la Serena. **Fig. 31:** Izquierda: Archivo propio. Derecha, arriba: Fototeca CNIG. Derecha, abajo: Oasiz Madrid. **Fig. 32:** Izquierda: Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Ministerio de Fomento (2015): "Sectores residenciales en España 2014". Derecha: Junta de Castilla y León. **Fig. 33:** SAREB, octubre 2025. **Fig. 34:** Fotografía de Pedro Pegenaute, La Casa de la Arquitectura. **Fig. 35:** Cíclica para MITMA. Q-21 Arquitectos. **Fig. 36:** Izquierda: Elaboración propia. Derecha: SoydeMadrid.com. **Fig. 37:** Izquierda, arriba: Agenda Urbana de Menorca. Izquierda, abajo: EUKN. Derecha: Agenda Urbana Española. **Fig. 38:** Izquierda: Ayuntamiento de Madrid. Centro, arriba, e izquierda, abajo: Elaboración propia. Derecha, arriba, y centro, abajo: Ayuntamiento de Barcelona. **Fig. 39:** Elaboración/Archivo propio. **Fig. 40:** Izquierda: Fernando Sánchez, *El Diario*, 5 de abril de 2025. Derecha: *El Diario*, 7 de febrero de 2025. **Fig. 41:** Elaboración propia a partir de datos del INE, Censos de 1970 y 2021. **Fig. 42:** Izquierda, arriba: Elaboración propia. Izquierda, abajo: Fotocasa. Derecha: Elaboración propia. **Fig. 43:** Izquierda: https://sp.depositphotos.com/stock-photos/alconchel.html. Derecha: Elaboración propia.

MATERIALES

01_MAPAS

Población y demografía: Fig. 1: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Fig. 2: Elaboración propia a partir de Gómez Giménez, J. M. (2023). D*esigualdades socio-territoriales en España: La reconfiguración del sistema interurbano español*. https://oa.upm.es/73966/. Fig. 3: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). **Infraestructuras y territorio:** Fig. 1 y 2: Elaboración propia en base a las redes de transporte del Centro Nacional de Información Geográfica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y del Atlas Digital de las Áreas Urbanas del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Fig. 3 y 4: Elaborado en base al Observatorio de Transportes y Logística del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. **Planeamiento urbanístico:** Fig. 1: Porto Rey, E. (1983). *Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios*. COAM; elaboración propia a partir de los inventarios de suelo del Ministerio competente (Ministerio de Vivienda 1977; Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT, 1992; y Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, MIVAU, 2023). Fig. 2 y 3: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Urbana del MIVAU (2023). Fig. 4: Arriba Izda.: Estudio Seguí. Arriba Dcha.: Plan General de Navalcarnero. Abajo Izda.: Martín Martín, V.O., Jerez Darias, L.M., Pérez Pérez, M. & García Cruz, I.

(2010). “Georreferenciando la corrupción urbanística en España”, en Ojeda, J., Pita, M.F. & Vallejo, I. -eds.- *Tecnologías de la Información Geográfica: la Información Geográfica al servicio de los ciudadanos*, Universidad de Sevilla, pp. 917-929. Abajo Dcha.: https://vivienda.jcyl.es/web/es/urbanismo-ordenacion-territorio/desclasificacion-suelo-urbanizable.html. **Ocupación de suelo:** Fig. 1: Elaboración propia. *CORINE Land Cover* 1990, 2000, 2006, 2012 y 2018 (CNIG). Fig. 2: Elaboración propia. *CORINE Land Cover* 1990 y 2018 (CNIG). Fig. 3: Elaboración propia. INE. Censos de población y vivienda, Tesorería General de la Seguridad Social. *CORINE Land Cover* 1990, 2000, 2006, 2012 y 2018 (CNIG). Fig 4: Elaboración propia. *CORINE Land Cover* 1990 y 2018 (CNIG).

02_TEMAS

Legislación urbanística: Fig. 1: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado. Fig. 2: Elaboración propia. Fig. 3: Boletín Oficial del Estado. Fig. 4: Archivo de la Subdirección General de Políticas Urbanas, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. **Vivienda y producción inmobiliaria:** Fig. 1: Anuarios estadísticos del INE y Estadísticas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Fig. 2 y Fig. 4: Elaboración propia a partir de la revisión de las legislaciones de suelo y vivienda desde 1975 hasta la actualidad. Fig. 3: Elaboración propia a partir de fuentes estadísticas. **Centros históricos:** Fig. 1: Elaboración propia a partir del catálogo on-line de la Biblioteca Nacional de España. Fig. 2: Avance del Plan especial del centro histórico de Valladolid (1985-1986), Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Fig. 3: Proyecto “Políticas Urbanas aplicadas a los Conjuntos Históricos” (2011-2013), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2010-15228). Fig. 4: Proyecto “Producción de la vivienda y recuperación patrimonial en el marco de los Centros Históricos” (2006-2009), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (SEJ2006-01530). **Suburbanización:** Fig. 1: Instituto Geográfico Nacional (CENIG). Ortofotos PNOA 07/2022, 1065_3 y 1065_4. Fig. 2: GENCAT. Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya. Ortofoto Territorial, 2024. Fig. 3: Generalitat Valenciana. Infraestructura de dades Espacials Valenciana. Ortofoto 2025, 0695_8_3. Fig. 4: Instituto Geográfico Nacional (CENIG). Ortofotos PNOA 07/2023, 0581_4. **Turismo:** Fig. 1: *Visit Benidorm*. Fig. 2: PNOA 2024, IGN. Fig. 3: MTN25_raster 2024, IGN. Fig. 4: PNOA 2024, IGN, y *Diari de Tarragona*.

03_FECHAS

1975: Fig. 1: Asociación Vecinal del Pozo del Tío Raimundo (1986). Fig.2: Excmo. Ayuntamiento de Madrid. Fig. 3: Guía COAM. Fig. 4: Fundación Felipe González. **1992:** Fig. 1: MBM Arquitectes, en: https://world-architects.com/. Fig.2: Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A., en: https://www.diariodesevilla.es/sevilla/legado-Expo_0_1128487693.html. Fig. 3: Bilbao Ría 2000, en: https://www.bilbaoria2000.org/. Fig. 4: Javier Monclús. **1997:** Fig. 1: Elaboración propia. Fig. 2: Modificada a partir de imagen de Marostegui, 2014. Wikimedia Commons (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vista_aerea_El_Qui%C3%B1%C3%B3n_(Sese%C3%B1a).jpg). Fig. 3: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España. Fig. 4: Modificada a partir de imagen de Luis García (Zaqarbal), 2011. Wikimedia Commons (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Edificio_Mirador_(Madrid)_03.jpg). **2007:** Fig. 1: *Google Earth*. Fig.2: Górgolas, P. (2016). *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuesta para reconducir la herencia recibida. Los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla. Fig. 3: Álvarez, M., García, E., Trapiello, G. & Trapiello, R. (2015). *Nación Rotonda*. PHREE. Fig. 4: Territorio y Ciudad SLP. **2015:** Fig. 1: Ajuntament de Barcelona. https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/es/slideshow/home-center. Fig.2: Ayuntamiento de Madrid. https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-urbanismo-y-obras/Plan-MAD-RE/?vgnextfmt=default&vgnextchannel=097867c77d662610VgnVCM1000001d4a900aRCRD. Fig. 3: Junta de Andalucía. https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulacionderritorioyvivienda/servicios/actualidad/noticias/detalle/189825.html. Fig. 4: ArchDaily. https://www.archdaily.cl/cl/964718/tribuna-publica-flu-or-plus-alba-gonzalez.

04_GRANDES CIUDADES

Madrid: Fig. 1: Oficina del Plan General, Ayuntamiento de Madrid, 1985. Croquis autoría de J.M. García-Pablos. Fig. 2: López de Lucio, R. -ed.- (2002). *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en 20 años de Ayuntamientos democráticos*. Gerencia Municipal de Urbanismo. Fig. 3: Ayuntamiento de Madrid. Fig. 4: Elaboración propia. **Barcelona:** Fig. 1: Ayuntamiento de Barcelona. Fig. 2: Fotografía de Jon Tugores. Fig. 3: Archivos institucionales de los responsables de los distintos planes. Fig. 4: Ayuntamiento de Barcelona. **Valencia:** Fig. 1: a. Gaceta Ilustrada, núm. 625 (29 de septiembre de 1968). b. Taller de Arquitectura, 1982. Fig. 2: La ciudad que queremos. Ayuntamiento de Valencia, Oficina Municipal del Plan. Fig. 3: PEPRI del Mercat (F. Gaja y A. Ferrer) y PEPRI de la Seu-Xerea (Vetges tu i mediterrània, S.L) Fig. 4: Estrategia Green Leaf (Omgeving, 2022). **Sevilla:** Todas las figuras proceden del Ayuntamiento de Sevilla. **Zaragoza:** Las Figuras 1, 2 y 3 pertenecen al Archivo de planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Zaragoza, y corresponden con documentos urbanísticos que han sido publicados y sometidos a información pública en distintos momentos. La Figura 4 es una fotografía aérea de la zona central de Zaragoza, procedente del archivo fotográfico de Expo Zaragoza 2008.

05_CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS

Fuenlabrada: Los materiales gráficos se fundamentan en los trabajos del Plan General dirigidos por el equipo de José Mª García-Pablos y Jesús Gago Dávila, como socios de la Empresa AREA SL, adjudicataria del Concurso lanzado en 1996 por el Ayuntamiento de Fuenlabrada, trabajos que obtuvieron el Premio Nacional de Urbanismo de 2004 del Ministerio de Vivienda. En concreto, se han elaborado sobre la base de los documentos de Avance y de Plan General, así como de los

Planes Parciales de desarrollo, reseñados en: López de Lucio, R. -ed.- (2007). *Ordenar el Territorio, Proyectar la Ciudad, Rehabilitar los Tejidos existentes: La relevancia del Planeamiento a través de los Premios Nacionales de Urbanismo 2004, 2005 y 2006*, Ministerio de Vivienda; García-Pablos Ripoll, J.M. (2018). *Caligrafías Urbanas: álbum de Boc-ethos*, Rueda. **Valladolid:** Fig. 1: Elaboración propia, a partir de datos del Corine Land Cover (clases de suelo 1.1.: tejidos urbanos; 1.2.: zonas industriales, comerciales y de transporte; y 1.4.: zonas verdes artificiales, no agrícolas) y el Instituto Geográfico Nacional. Fig. 2: Elaboración propia, a partir de datos de los planes generales de 1984 y 2003. Fig. 3: Archivo Municipal de Valladolid, CAR 153. Fig. 4: Modificación del PGOU con ordenación detallada y del PECH de Valladolid en la Red Ferroviaria Central (2010), Plano de Ordenación 00: Croquis de imagen no vinculante (Cr_01). **A Coruña:** Fig. 1y Fig. 2: Elaboración propia a partir de datos de Catastro. Fig. 3: Elaboración propia a partir de visor 3D ArcGIS Pro. Fig. 4: Sistema de Información y Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia (SIOTUGA). **Logroño:** Todas las fuentes utilizadas, tanto gráficas como escritas, son de elaboración propia de José Ramón Bergasa y se recogen en el libro realizado a partir de su tesis doctoral, titulada *Logroño, una ciudad media hacia el nuevo modelo urbano. Desarrollos urbanos 1958-2009*, publicada por el Ayuntamiento de Logroño y el Instituto de Estudios Riojanos (IER). El libro fue presentado en junio de 2025, editado en diciembre de 2023 y la tesis defendida en junio de 2019. **Municipios litorales del Mar Menor:** Elaboración propia a partir de datos catastrales y ortofotografía PNOA-IGN.

06_EPISODIOS

La remodelación de barrios en Madrid: Fig. 1 y 2: Archivo de Mariano Calle y de la Asociación de Vecinos de Palomeras Bajas. Fig. 3: Archivo del Área de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid. Fig. 4: Plano: Echenagusía Belda, J. -dir.- (2009). *De Gerencia de Urbanización a SEPES, medio siglo de historia: memoria de la experiencia*. SEPES (p. 114); Gráfico: Mariano Calle. **Barcelona 1992:** Fig. 1: Arxiu Institut Municipal d'Història de Barcelona. Fig. 2: Àrea d'Urbanisme (1983). *Plans i projectes per a Barcelona 1981-1982*, Ajuntament de Barcelona. http://hdl.handle.net/11703/103412. Fig. 3: https://www.laramblabarcelona.com/juegos-olimpicos-de-1992/. Fig. 4: MBM Arquitectes, en https://www.arquitecturacatalana.cat/es/obras/pla-dordenacio-de-la-vila-olimpica-i-del-port-olimpic-de-barcelona. **Bilbao Ría 2000:** Fig. 1: Fotografía de Federico Camerin (2013). Fig. 2: Revista *Bilbao Ría 2000*, nº1 (2000), p. 9. Fig. 3: Archivo de Bilbao Ría 2000. Fig. 4: Archivo de Bilbao Ría 2000. **El Cabanyal (Valencia):** Fig. 1 y 4: Luis Francisco Herrero García (2016). *El Cabanyal: permanencias y transformación*. Tesis doctoral, Universitat Politècnica de València. Fig. 2: Salvem El Cabanyal, Canyamelar. Fig. 3: Diseño de Vicente Gallart. **Marina Isla de Valdecañas (Extremadura):** Elaboración propia a partir de fotografía de los autores.

07_PLANES

Plan General Metropolitano de Barcelona (1976): Plan General Metropolitano de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona). **Plan General de Ordenación Urbana de Málaga (1983):** Autores del plan: Salvador Moreno Peralta, Damián Quero Castanys y José Seguí Pérez. **Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1985/1997):** Fig. 1: Izquierda, Geoportal del Ayuntamiento de Madrid (https://geoportal.madrid.es/IDEAM_WBGEOPORTAL/index.iam); derecha, Martínez, L. & Perpiñá, A. (1989). "Operación Urbanistica Gran Vía de Hortaleza", *Urbanismo*, nº23, pp. 80-83. Fig. 2: Arriba, documentación del Ministerio de Obras Públicas, a través del Grupo de Historia Urbana del Barrio del Pilar, disponible en: https://www.eldiario.es/madrid/somos/coloso-bolas-megalomana-estatua-antonio-lopez-acompana-arcos-m-30_1_9853983.html; abajo, Geoportal del Ayuntamiento de Madrid (https://geoportal.madrid.es/IDEAM_WBGEOPORTAL/index.iam). Fig. 3: Elaboración propia a partir de datos disponibles en Geoportal del Ayuntamiento de Madrid (https://geoportal.madrid.es/IDEAM_WBGEOPORTAL/index.iam). **Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (2001):** Documentación asociada al Decreto 206/2001, de 2 de agosto, de la Consejería de Fomento de la JCyL, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno. Las figuras 2 y 3 fueron elaboradas bajo la dirección de Juan Luis de las Rivas y se conservan en el Archivo Municipal de Valladolid (PL 4446, PL 4439 y PL 4445). Las figuras 1 y 4 se corresponden con la actualización de las DOTVaEnt contratada al equipo en 2006, que traslada las directrices a un soporte cartográfico más preciso, y se conservan en el archivo del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. **Plan Territorial Insular de Menorca (2003):** Plan Territorial Insular de Menorca, Consell Insular de Menorca, 2003. Redactado por José María Ezquiaga (director), Rafael Mata, Luciano Parejo y Gemma Peribáñez.

08_PROYECTOS URBANOS

Valdespartera (Zaragoza): Fig. 1: Elaboración propia. Fig. 2: Plan Parcial SUZ 89/4 Valdespartera. Ayuntamiento de Zaragoza. Fig. 3-4: Fotografías de Paco Cuenca. **Ecociudad de Sarriguren (Navarra):** La fuente de las figuras 1 y 3 es la publicación titulada *From ideas to reality. Sarriguren Ecociudad Ecocity*, editada en 2009 por el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra. La figura 2 es de elaboración propia sobre una imagen de dicha publicación. **Regeneración urbana en el barrio de La Mina**: Todas las imágenes son propiedad de Jornet Llop Pastor arquitectos. **Rehabilitación del casco histórico en Santiago de Compostela**: Fig. 1-2: Consorcio de la ciudad de Santiago. Fig. 3-4: Adrián Martín Prieto. **Anillo verde de Vitoria-Gasteiz:** Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

09_DEBATES CULTURALES

Plan versus proyecto: Fig. 1: Biblioteca de la ETSAB. Fig. 2: Archivo de José María García-Pablos. Fig. 3: Revistas Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales. Ministerio de Fomento. Fig. 4: Ayuntamiento de Barcelona. **Nuevas periferias urbanas:** Fig. 1: SGV: Madrid Sur: Vallecas, 1987. Fig. 2: MBM Arquitectes. Fig. 3: Ayuntamiento de Getafe. Fig. 4: Estudio Miguel Oliver. **Sostenibilidad ambiental:** Fig. 1: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Urbana (SIU). Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Fig. 2 y 3: Elaboración propia a partir de la revisión de los códigos electrónicos de urbanismo disponibles en la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Fecha de última consulta: septiembre de 2024. **Ordenación del territorio:** Fig. 1: Farinós, J. et al. (2020). "Tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio en España; diagnóstico de conjunto y propuestas de mejora", en Farinós, J. -coord.- *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 695-746. Fig. 2: Peiró, E. & Farinós, J. (2020). "La pertinencia de la política de ordenación del territorio y de un diagnóstico sobre su práctica", en Farinós, J. -coord.- *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 35-58. Fig. 3: Gobierno Vasco, Consell Insular de Menorca, Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo y Generalitat de Catalunya. Fig. 4: Diario *Las Provincias*, Paco Tortosa, FUNDICOT (2021) y *World Economic Global Forum*. **Gentrificación y turistificación:** Fig. 1: Carrer Major d'Eivissa en la década de 1970: A. Subirats Casanovas. *Arxiu d'Imatge i So Municipal d'Eivissa (AISME)* y foto de 2025 de Catalina Pascual Rigo. Fig. 2: *Todo por hacer*: https://www.todoporhacer.org/la-ciudad-turistificada-entrevista-a-jorge-sequera/. Fig. 3: Bosch Hotels: https://bossh-hotels.com/descubriendo-el-madrid-mas-castizo-una-guia-para-huir-de-la-gentrificacion/. Fig. 4: Vives-Miró, S., Rullan, O., Artigues, A. & Navarro, V. (2023). "Gentrificaciones financiarizadas. Gentrificaciones de quinta oleada. Relaciones desahucios-clase en Palma (Mallorca-Islas Baleares)", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 27, nº2, pp. 185-210. https://doi.org/10.1344/sn2023.27.40747; https://insideairbnb.com/; https://insideairbnb.com/

10_RETOS DE FUTURO

El derecho a la ciudad equipada y de calidad: Fig. 1: Archivo Digital Biblioteca Nacional (izquierda); Exposición "Madrid y sus barrios", COAM, abril de 1975. Fig. 2: Dibujo a mano de Javier García Bellido. Archivo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Fig. 3: Ayuntamiento de Vitoria (web). Fig. 4: Turismo de Castilla y León (web); Google Earth. **Rehabilitación urbana:** Fig. 1: Arriba izda.: Geoportal Madrid y elaboración propia; arriba dcha.: "Deprisa, Deprisa" (1981); abajo izda.: *ABC*, 10/03/1980; abajo dcha.: archivo propio. Fig. 2: Arriba: "Análisis de políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios" https://oa.upm.es/85259/; abajo: Plan Integral de Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala 2000-2005; Plan Integral del Polígono Sur de Sevilla 2006-2014; Proyecto Urban: Barrios Zona Norte de Alicante 2007-2013; Experiencia y metodología para un modelo de Desarrollo Comunitario. El caso de San Cristóbal de Los Ángeles (Editorial Popular, 2011). Fig. 3: Izda.: Premios AVS 2013, foto: Hevia; dcha.: ERUrCyL, 2016, IUU. Fig. 4: Arriba izda.: ERESEE 2020; resto: proyecto CITyFIED 2014-2019 (precios de 2013). **Agotamiento de recursos:** Elaboración propia de los autores. **Movilidad sostenible y ciudad de proximidad:** Fig. 1: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (2021). *Estrategia de movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030*. Fig. 2: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. *¿Qué es la movilidad sostenible?* https://www.transportes.gob.es/transporte-terrestre/que-es-movilidad-sostenible. Fig. 3: Rupprecht Consult - Forschung & Beratung GmbH -ed.- (2019). *Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*, 2ª ed., Comisión Europea. Fig. 4: Alianza Editorial, 2023 (izquierda); Ville de Paris y Micaël (derecha). **La España despoblada:** Fig. 1: INE, Censos de población 1900 a 1990, Estadísticas del padrón continuo 2000 a 2020, Censo anual de población 2021 a 2024. Elaboración propia. Fig. 2: INE, Estadísticas del padrón continuo2001, Censo anual de población 2024. Fig. 3: INE, Censo anual de población 2024. Fig. 4: INE, Censo anual de población 2024; INSS, Tesorería General de la Seguridad Social, CCC y Afiliados -Régimen- CNAE 2D en junio de 2024. Elaboración propia.

MIRADAS

Pág. 302: Andrés-Mateo, C., & Masiá-González, L. (2023). "El aparente ocaso de los planes: Torrelavega, una oportunidad para la renovación del modelo", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. LV, nº217, pp. 927-940. https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.21. **Pág. 310 y 312:** Trabajo "La redefinición del Diseño Urbano", en curso en el GSD de Harvard. **Pág. 320:** Documental "Ellas en la Ciudad" (dirigido por Reyes Gallegos, producido por Las Afueras Films y distribuido por Movistar Plus+). **Pág. 332:** Llop Torné, J.M., & García Catalá, R. (2011). "El Plan General Municipal de Ordenación Urbana y Territorial de Lleida, 1995-2015", *Urban*, nº12, pp. 84-101. https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/463. **Pág. 344:** Arriba: De Terán Troyano, F. (1971). "La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes", *Ciudad y Territorio*, nº8, pp. 13-26. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80156. Abajo: Tribunal de Defensa de la Competencia, 1993.

NOTA: Todas las figuras incluidas en este libro están convenientemente identificadas y referenciadas en cuanto a su autoría y fuente original, y responden a una finalidad exclusivamente académica, conforme a lo previsto en la legislación vigente en materia de protección de la propiedad intelectual en términos de cita y crítica científica.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alario Trigueros, Milagros Estilita
Universidad de Valladolid (milagros.alario@uva.es)

Profesora titular de Análisis Geográfico Regional. Tras sus estudios sobre la reforma estructural de la agricultura (colonización, concentración parcelaria, transformación en regadío, valoración de los programas LEADER), se orientó a los paisajes agrarios, rurales, patrimoniales y sistemas territoriales, dentro del grupo de investigación reconocido Mundo Rural. Como miembro de la Cátedra de Estudios de Género de la Universidad de Valladolid, aborda la situación de las mujeres en los espacios rurales de Castilla y León: sus modelos, problemas, dinámica, perspectivas... Ha realizado una intensa actividad de transferencia mediante convenios y contratos con Grupos de Acción Local, administraciones y asociaciones regionales y nacionales. Cuenta con un centenar de publicaciones, participaciones en proyectos de investigación, convenios y contratos.

Álvarez Mora, Alfonso
Universidad de Valladolid (amora@uva.es)

Arquitecto (1972) y doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Madrid (1976). Catedrático de Universidad (1984) con destino en la Universidad de Valladolid. Becario del Ministerio de Educación, con estancias en el MIT de Cambridge, EE.UU. (1982-84). Investigador en París (1992) y en la Universidad La Sapienza de Roma (1997 y 2004). Investigador del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (1996-2017). Director del Departamento de Urbanismo de la Universidad de Valladolid (1986-1993). Director de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid (1993-1996). Director del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (1991-2016) y de su revista, *Ciudades*. Desde 2016, Profesor Emérito de la Universidad de Valladolid, con distinción de Emérito Honorífico desde 2018.

Amuchastegui Moreno, Paula
Arquitecta urbanista (pamuchastegui@erdu.es)

Socia y codirectora de ERDU. Máster en Igualdad. Ha sido secretaria-coordinadora, vocal y presidenta en funciones de la Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas. Ha sido directora y/o redactora de 25 planes generales de ordenación urbana (premio COAVN 2022 de Urbanismo por el PGOU de Lekeitio) y de otros tantos instrumentos de ordenación urbanística estructural y pormenorizada y territorial en el País Vasco y Navarra. Además, ha elaborado numerosos trabajos para la inclusión de la perspectiva de género en el planeamiento y diversos estudios sociourbanísticos para la declaración de áreas degradadas y de rehabilitación integrada. Asimismo ha sido organizadora, moderadora y ponente en congresos, cursos y jornadas, miembro de jurados profesionales y autora de diversas publicaciones.

Andrés Mateo, Carmen + Masiá González, Llanos
Arquitectas urbanistas (candres@cemaselle.com / llmasia@cemaselle.com)

Arquitectas por la ETS de Arquitectura de Madrid y técnicos urbanistas por el Instituto Nacional de Administración Pública. Son socias fundadoras del estudio profesional C. ANDRÉS + LL.MASIÁ (C+LL SLP), especializado en la ordenación territorial y urbanística y en la gestión del paisaje. Han redactado instrumentos de planeamiento en todas sus escalas, entre los que cabe señalar los relacionados con el Camino de Santiago a su paso por Aragón, La Rioja y Castilla y León; planes especiales para la rehabilitación, regeneración y renovación urbana, planes vinculados a la protección del patrimonio y de conjuntos históricos y planes generales, entre otros Lorca, Aranda de Duero, Palencia y Lugo. Entre sus últimos trabajos destacan la Directriz del Camino de Santiago —Camino francés— a su paso por Aragón, Plan Especial de la Vega del Río Andarax en la Aglomeración Urbana de Almería, Estudio para la integración de urbanizaciones/asentamientos dispersos en el entorno de Albacete, Plan Especial de Actuación Urbana del segundo ensanche de Pamplona y los planes generales de Torrelavega, Llanes y Villaviciosa. Tienen experiencia docente como profesoras asociadas en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, y como profesoras y coordinadoras en el Máster Universitario en Urbanismo y Estudios Territoriales impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública en colaboración con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Aquilué Junyent, Inés
Universitat Politècnica de Catalunya (ines.aquilue@upc.edu)

Profesora agregada del Departamento de Urbanismo, Territorio y Paisaje (DUTP) de la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), donde desarrolla su actividad docente e investigadora. Es arquitecta por la ETS de Arquitectura de Barcelona (2011), doctora en Urbanismo por la UPC (2017, Contrato FPU del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), máster universitario en Planeamiento Urbano y Territorial por la ETS de Arquitectura de Madrid (2012, Beca La Caixa) y máster en Sistemas de Información Geográfica (2023). Su investigación, centrada en cómo la incertidumbre afecta a los sistemas urbanos, le ha permitido publicar en revistas como *Cities*, *Scripta Nova*, *INVI* y *EURE*, y escribir la monografía *Ciudad e incertidumbre. Sistemas urbanos a la luz del miedo, la violencia y la seguridad [Ámsterdam, Sarajevo, Beirut*. Actualmente, es IP en diversos proyectos de investigación financiados por la Agencia Estatal de Investigación y la Fundación BBVA, y en 2025 fue reconocida con una beca Leonardo.

Ardura Urquiaga, Álvaro
Universidad Politécnica de Madrid (alvaro.ardura@upm.es)

Doctor arquitecto por la ETS de Arquitectura de Madrid (Universidad Politécnica de Madrid, 2021, Premio Extraordinario) donde imparte clase desde 2015, con la categoría de profesor permanente laboral desde 2024. Es investigador en el grupo LoCUS-UPM, donde desarrolla líneas de investigación sobre gentrificación, turistificación, regeneración urbana y vivienda. Es especialista en planeamiento urbanístico y participante en algunos de los proyectos urbanísticos más relevantes de Madrid, como la Operación Chamartín (2003-2010) o la Operación Campamento. Actualmente es director del equipo redactor del Plan de Ordenación Municipal de Letur, Albacete. Formó parte de la Junta Directiva de Club de Debates Urbanos (2009-2019) y del comité editor del libro *Madrid Materia de Debate*. Es coautor con Daniel Sorando de *First we take Manhattan. La destrucción creativa de las ciudades* (Catarata), y con Ramón López de Lucio, Javier Tejera y José Javier Bataller de *Madrid, 1900-2010. Guía de urbanismo y diseño urbano* (Ayuntamiento de Madrid).

Arias Goytre, Félix
Arquitecto urbanista

Arquitecto urbanista por la ETS de Arquitectura de Madrid (1968), y *Planning Diploma* por la *Architectural Association* (Londres, 1969-1971). También realizó los estudios de sociología en la Escuela Crítica de Sociología (Madrid, 1967-1969). Ha sido jefe del Servicio de Planeamiento de COPLACO (1974-1979), miembro del equipo de coordinación de la Oficina Municipal del Plan en la revisión del plan general de Madrid (1980-1981), director general de Urbanismo de la Comunidad de Madrid (1983-1991), director técnico en la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1991-1996), concejal del Ayuntamiento de Madrid (2003-2007), director de SEPES en el Ministerio de Vivienda (2007-2010) y director general de Suelo y Políticas Urbanas en el Ministerio de Fomento (2010-2011). También ha desarrollado una extensa actividad docente, en universidades como la Complutense, Autónoma de Madrid, Carlos III, Politécnicas de Madrid, Barcelona y Valencia y del País Vasco.

Bergasa Pascual, José Ramón
Universidad de Navarra (jrbergasa@hotmail.com)

Arquitecto y doctor arquitecto (Universidad de Navarra), Técnico Urbanista (Instituto Nacional de Administración Pública) y Máster en Urbanismo y Estudios Territoriales (Universidad Internacional Menéndez Pelayo). Funcionario de carrera, trabaja como jefe de la unidad de Urbanismo del Ayuntamiento de Alfaro. Durante años ha sido vocal de la Comisión de Ordenación de Territorio y Urbanismo de La Rioja y profesor asociado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra y, en la actualidad, es profesor invitado en esta y otras universidades españolas y latinoamericanas. Por su especialización, participa activamente como ponente en jornadas y cursos organizados por las diferentes administraciones públicas, universidades y otras entidades, además de colaborar en proyectos de investigación académica y ser autor de libros y artículos especializados.

Bermúdez Pastor, Pablo
Universidad Autónoma de Madrid (pablo.bermudez@uam.es)

Graduado en Ciencias Ambientales y en Geografía y Ordenación del territorio por la UAM, máster en Ciudades Inteligentes y Sostenibles. Actualmente está contratado en el Programa de Formación de Profesorado Universitario y es estudiante de doctorado en el programa de Ciencias Humanas de la UAM. Desarrolla su tesis en Geografía sobre Desafíos y oportunidades de los espacios abiertos de uso público en la regeneración de barrios de promoción pública. Sus aportaciones más recientes se centran en dos líneas de investigación prioritarias: en primer lugar, aquellas más vinculadas al análisis del paisaje de las periferias y, en segundo lugar, aquellas de carácter más metodológico, centradas en el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas. Pertenece al equipo de investigación sobre periferias urbanas.

Busquets Grau, Joan
Universidad de Harvard (busquets@gsd.harvard.edu)

Arquitecto y urbanista, catedrático de *Urban Planning and Design* del Graduate School of Design en la Universidad de Harvard (EE.UU.). Fue cofundador del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB), y hasta 2002, catedrático en la Escuela de Arquitectura de Barcelona, y también fue director de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona en los preparativos de los Juegos Olímpicos de 1992. Desde los años 90 desarrolla proyectos urbanos con su despacho BAU en varias ciudades europeas, como La Haya, Delft, Ginebra, Rotterdam, Toulouse, Toledo y Lisboa, entre muchos otras, y en todo el mundo, como Singapur, Shanghái, Ningbo y São Paulo. Ha sido galardonado en dos ocasiones con el Premio Nacional de Urbanismo de España; con el Premio Erasmus de Holanda (2011); el Premio Cultural de Arquitectura de Cataluña y el Gran Premio Especial de Urbanismo en Francia (2012); elegido miembro de la Académie d'Architecture de Francia (2016); y premio Patrick Abercrombie de la Unión Internacional de Arquitectos (2021).

Calle Cebrecos, Mariano
Arquitecto (mariano.calle@acceplan.com)

Vinculado desde hace medio siglo a las Asociaciones Vecinales (AAVV) de Madrid y a sus barrios, ha colaborado en las luchas por la vivienda, el transporte, los equipamientos y el derecho a la ciudad con las AAVV de Palomeras (Vallecas) Entrevías, Villa de Vallecas, Orcasur (Usera), Santa Petronila (Villaverde) y La Zaporra (Alcobendas). Consejero de OREVASA (Ordenación y Realojamiento de Vallecas SA), en representación de las asociaciones vallecanas en el proceso de realojo del barrio de Palomeras. Autor de proyectos de viviendas de promoción pública, sociales y en régimen de cooperativa, así como diversos planes de ordenación territorial y urbana en varios países de América Latina y en Marruecos. Fundador de ACCEPLAN, consultora especializada en accesibilidad universal. Fundador y miembro de la directiva del Movimiento por la Paz (MPDL), ha coordinado proyectos de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo en América y África.

Camerin, Federico
Universidad de Valladolid (federico.camerin@uva.es)

Arquitecto-urbanista por la Università Iuav di Venezia (2014), fue investigador en 2014-15 y 2016-17 en dicha universidad a través de dos contratos de investigación anuales en urbanismo. En 2020, consiguió el doble título de doctor en Arquitectura (Universidad de Valladolid) y Ph.D. (Bauhaus-Universität Weimar, Alemania) en el marco del proyecto "urbanHist" (Marie Skłodowska-Curie Actions – Innovative Training Networks). En 2021, comienza su etapa posdoctoral (en Iuav, 2021, con un contrato CRUI, y en la Universidad de Valladolid, entre 2022 y 2024, en el marco del programa nacional español "Margarita Salas"). En la actualidad, es investigador posdoctoral "Ramón y Cajal" en la Universidad de Valladolid y miembro ordinario del Instituto Universitario de Urbanística y del GIR "Planificación Territorial y Urbanística".

Campesino Fernández, Antonio-José
Universidad de Extremadura (camferant@gmail.com)

Catedrático jubilado de Geografía Urbana y Regional de la Universidad de Extremadura. Investigador en urbanismo y rehabilitación de centros históricos del Patrimonio Mundial; ciudades abaluartadas de la Raya Ibérica; turismo cultural y turismo de frontera. Autor de 229 publicaciones, 10 libros, 131 capítulos de libros, 85 artículos y 41 publicaciones sobre la Raya. Profesor visitante de la Faculdade de Arquitectura de la Universidade Moderna de Lisboa. Redactor de planes generales de ordenación urbana y especiales de protección. Representante de la Universidad de Extremadura en la Comisión de Seguimiento del Plan Especial de Cáceres. Consejero de la Inmobiliaria Municipal de Badajoz. Presidente del Grupo de Geografía Urbana de la Asociación Española de Geografía. Asesor urbanístico del Consorcio Cáceres 2016. Vicepresidente de ICOMOS-España.

Canosa Zamora, Elia
Universidad Autónoma de Madrid (elia.canosa@uam.es)

Profesora titular de Análisis Geográfico Regional en la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se ha centrado en la promoción inmobiliaria, la morfología y el paisaje urbanos, especialmente en la periferia de las ciudades españolas. Sobre estos temas ha publicado numerosos trabajos, en los últimos años en colaboración con Ángela García Carballo. Desde 2005 colabora asiduamente en los Seminarios del Paisaje organizados por el Instituto del Paisaje de la Fundación Duques de Soria. Desde 2015 forma parte de la Junta Directiva del Club de Debates Urbanos, en Madrid. Pertenece al grupo de investigación PAYTEMAL y mantiene, con otros colegas, una línea investigadora consolidada en periferias urbanas (https://periferiaspaisajesurbanos.com/).

Carcelén González, Ricardo
Universidad Politécnica de Cartagena (ricardo.carcelen@upct.es)

Profesor titular en la Universidad Politécnica de Cartagena, subdirector de Posgrado y Cultura de la ETS de Arquitectura y Edificación y miembro del Laboratorio de Investigación Urbana. Es doctor en Arquitectura y Tecnología de la Edificación por la Universidad Politécnica de Cartagena (2017), Máster en Gestión e Investigación del Patrimonio Histórico-Artístico y Cultural por la Universidad de Murcia (2012) y arquitecto por la Universitat Politènica de València (2007). Su investigación se centra en las arquitecturas del turismo, especialmente la ciudad de vacaciones, la arquitectura moderna en la Región de Murcia y los procesos turísticos en la Costa Cálida.

Córdoba Hernández, Rafael
Universidad Politécnica de Madrid (rafael.cordoba@upm.es)

Arquitecto especializado en planeamiento y medio ambiente y doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Madrid. Desarrolla trabajos urbanísticos a diversas escalas, incluidos planes territoriales, generales y de desarrollo, así como proyectos de urbanización, ordenación patrimonial y litoral, labores de asesoría e informes de viabilidad, y actúa como perito en procedimientos urbanísticos relevantes. Compagina esta labor con la docencia en la Universidad Politécnica de Madrid como profesor contratado doctor en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid y participa en varios másteres, coordinando cursos sobre regulación urbana sostenible y cambio climático.

Corominas i Ayala, Miquel
Universitat Politècnica de Catalunya (miguel.corominas@upc.edu)

Doctor arquitecto y profesor de urbanismo en la ETS de Arquitectura de Barcelona desde 1976. Ha sido profesor invitado a las Escuelas de Arquitectura de La Coruña, Montevideo, Córdoba (Argentina), Montpelier, Nancy, Belleville (París), Rice (Houston, EE.UU.) y en el MIT (Cambridge, EE.UU.). Es cofundador del European Master on Urbanism, programa de postgrado común de las Escuelas de Arquitectura de Barcelona, Delft, Leuven y Venezia. Ha sido secretario y director del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de Catalunya. Actualmente es catedrático y subdirector del Departamento. Ha participado en varias exposiciones y realizado diversas publicaciones sobre el ensanche de Barcelona, al que dedicó su tesis doctoral (Premio extraordinario) y del que fue responsable en el Ayuntamiento de Barcelona de 1983 a 1987. Compagina la docencia con la práctica profesional del urbanismo en el estudio CCRS arquitectes i associats, habiendo desarrollado numerosos trabajos en el campo del planeamiento urbanístico y de la edificación.

Castrillo Romón, María A.
Universidad de Valladolid (maria.castrillo.romon@uva.es)

Arquitecta (1991) y doctora en Urbanismo (1997), investigadora y docente del Instituto Universitario de Urbanística (IUU) y el grupo de investigación reconocido "Planificación territorial y urbanística", y catedrática de urbanística y ordenación del territorio en el Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura, ambos de la Universidad de Valladolid. Es miembro de los consejos de redacción de las revistas *Ciudades* (España) y *Espaces et sociétés* (Francia). Ha sido directora del Instituto Universitario de Urbanística (2016-2021) y profesora e investigadora invitada en universidades de España, Francia, Portugal y México. Sus publicaciones se pueden consultar en el ORCID 0000-0002-2331-2854.

De Juana Aranzana, Fernando
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (fdejuana@vitoria-gasteiz.org)

Ingeniero de Montes. Investigador en la Cátedra de Zoología y Entomología de la ETS de Ingenieros de Montes de Madrid (1988-1990). Responsable del Programa de Formación de Técnicos Medioambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (1990-1995). Jefe del Área de Planificación y Proyectos en el Centro de Estudios Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (1995-2013). Jefe de la Unidad de Anillo Verde y Biodiversidad del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2013-2025). Ha desarrollado su trabajo profesional en los campos de la restauración ambiental, gestión de espacios verdes, conservación de la biodiversidad y defensa contra inundaciones.

De la Cal Nicolás, Pablo
Universidad de Zaragoza (pdelacal@unizar.es)

Arquitecto por la Universidad de Navarra, master of Architecture in Urban Design por la Universidad de Harvard, y doctor por la Universidad de Valladolid. Desde 2009 imparte clases en el Grado de Estudios en Arquitectura y en el Máster habilitante de Arquitectura de la Universidad de Zaragoza. Ha desarrollado una intensa actividad investigadora y cuenta con numerosas colaboraciones en libros y revistas especializadas. Trabaja desde 1989 en su despacho de arquitectura CEROUNO ARQUITECTOS SCP, con especial dedicación a los trabajos de planificación urbanística y territorial. Desempeñó el puesto de Jefe del Área de Proyectos de la sociedad estatal Expoagua Zaragoza 2008 S.A. en el proyecto de la Exposición Internacional de Zaragoza.

De la Cruz Mera, Ángela
Abogada y Administradora Civil del Estado (angeladelacruzmera@gmail.com)

Licenciada en Derecho y técnica del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Subdirectora general de Políticas Urbanas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Gobierno de España durante más de quince años. Previamente, durante veinte años, fue asesora jurídica en materia de urbanismo en los diversos ministerios con competencias en materia de suelo y vivienda. Fue miembro del equipo redactor de numerosa normativa estatal en materia de suelo, y directora y coordinadora de la elaboración e implementación de la Agenda Urbana Española, aprobada en febrero de 2019. Ha sido profesora y conferenciante en jornadas, cursos y seminarios organizados por universidades, centros de formación, públicos y privados, y fundaciones, tanto nacionales como internacionales, y autora de libros y de artículos en revistas especializadas como *Revista de Derecho Urbanístico*, *Ciudad y Territorio*, *Estudios Territoriales*, *Práctica Urbanística*, *Revista de Administración Local*, etc.

De Las Rivas Sanz, Juan Luis
Universidad de Valladolid (jlrivas@uva.es)

Arquitecto y doctor arquitecto por la Universidad de Navarra, y catedrático de urbanística y ordenación del territorio en la Universidad de Valladolid, donde es actual director de su ETS de Arquitectura, desde abril de 2024. Ha sido director del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura y del Instituto Universitario de Urbanística, donde desarrolla su actividad investigadora. Autor de más de cien publicaciones especializadas, ha dirigido 23 tesis doctorales y ha sido profesor visitante en el Politécnico de Milán, University of Texas at Austin, Universidad Iberoamericana de

Puebla, entre otros. Gran Premio Europeo de Planificación Regional y Urbana (ECTP-CEU, 2003) por las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno, y "Gerd Albers Award" (ISOCARP, 2016) por el libro *Supercities. La inteligencia del territorio* (escrito con Alfonso Vegara). Es académico de número de la Real Academia de Bellas Artes de Valladolid.

De Santiago Rodríguez, Eduardo

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (edesantiago@mivau.gob.es)

Doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Madrid, con Premio Extraordinario. Ha sido profesor asociado del área de Urbanística y Ordenación del Territorio en la ETS de Arquitectura de Alcalá (2001-2010) e invitado en diversas universidades y másteres de urbanismo. Funcionario de carrera, ha sido Consejero Técnico en varios ministerios, y actualmente trabaja en el de Vivienda y Agenda Urbana, con especial dedicación a temas europeos y cuestiones de sostenibilidad, regeneración urbana y urbanismo en el medio rural. Ha participado en la redacción de varios textos normativos y coordinó las Estrategias de Rehabilitación Energética en España (ERESEE 2014, 2017 y 2020). Es el secretario de la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, coordinador del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, y miembro de los Planes Nacionales de Arquitectura Tradicional y de Paisaje Cultural. También es el punto focal de España en la *European Urban Knowledge Network* (EUKN). Ha participado como experto en diversos grupos de trabajo a nivel europeo e internacional (Comisión Europea, Agenda Urbana de la UE, Interreg, Horizon 2020, UN-Habitat, OCDE, Unión por el Mediterráneo, etc).

De Terán Troyano, Fernando

Universidad Politécnica de Madrid (fernandodeteran@gmail.com)

Arquitecto dedicado especialmente al urbanismo. Catedrático de Urbanismo en la Universidad Politécnica de Madrid y profesor honorífico de las universidades de La Plata, de Mendoza, y de la FLACAM. A lo largo de su vida y trayectoria profesional, ha compaginado la enseñanza en las aulas universitarias con la investigación, dejando en su haber un gran número de publicaciones y la realización de diversos proyectos profesionales. Entre otros, ha desempeñado los cargos de director técnico de COPLACO en Madrid (1977-1980), director del IEAL (1985-1987), académico de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando y director de la misma (2014-2020). Es autor de numerosos artículos, ensayos y libros, destacando *Planeamiento urbano en la España contemporánea* (1978), *Madrid, ciudad región* (1992) e *Historia del Urbanismo en España, siglos XIX y XX* (1999). Ha sido igualmente fundador y director de las revistas *Ciudad y Territorio* (1969-1989) y *Urban* (1997-2007). Ha sido galardonado con la Medalla de Oro de la Arquitectura 2025 del CSCAE, el Premio COAM 2024 por el *Atlas histórico del urbanismo español* o el Premio Rey Jaime I de Urbanismo en 2005.

Díaz Sotelo, Antonio María

Ayuntamiento de Madrid (diazsam@madrid.es)

Arquitecto por la ETS de A Coruña, técnico urbanista por el Instituto Nacional de Administración Pública y Máster en Intervención en la Ciudad por la Universidad Politécnica de Madrid. Redactor de planes urbanísticos y proyectos de edificación y urbanización, en Galicia y en Madrid, para empresas e instituciones. Funcionario del Ayuntamiento de Madrid desde 1993, con responsabilidad en el Plan General y en el Plan Director de Paisaje. Subdirector general de Planeamiento Urbanístico entre 2015 y 2019. Actualmente es jefe del Servicio de Regeneración Urbana del Área de Vivienda. Profesor asociado del Departamento de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Madrid desde 1990. Investigador del Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio y para otros organismos e instituciones.

Ezquiaga Domínguez, José María

Universidad Politécnica de Madrid (jm@ezquiaga.es)

Doctor arquitecto (Premio Extraordinario) por la Universidad Politécnica de Madrid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de la Universidad Politécnica de Madrid, y ha sido director de Planeamiento de Madrid, director general de Urbanismo de la Comunidad de Madrid y Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. En la actualidad es director del Consejo de Redacción de la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. Fundador de la oficina Ezquiaga Arquitectura Sociedad y Territorio, ha sido distinguido con diversos reconocimientos profesionales, entre ellos el Premio Nacional de Urbanismo 2005, el Premio Europeo de Urbanismo ECTP-CEU 2012, el Premio Europeo Gubbio de l´Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici de Italia 2006 y 2012, el Premio de Arquitectura Internacional del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España 2015, y el Premio a la Contribución al Desarrollo del Urbanismo en España 2024.

Farinós Dasí, Joaquín

Universitat de València (joaquin.farinos@uv.es)

Catedrático de Geografía de la Universitat de València y miembro fundador de su Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, donde es investigador responsable del grupo de investigación "Gobierno Local y Desarrollo Territorial Sostenible". Actual presidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), desde abril

2019, y director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana desde 2016. Responsable de medio centenar de proyectos y contratos de investigación. Autor de más de un centenar de libros y artículos sobre geografía y política regionales, y sobre la planificación y gobernanza territoriales. Asesor en foros y organismos que desarrollan en la práctica algunas de las cuestiones tratadas desde el ámbito académico. Ponente y profesor invitado en diversos congresos, jornadas y programas de diversas universidades europeas y latinoamericanas.

Fernández Maroto, Miguel

Universidad de Valladolid (miguel.fernandez.maroto@uva.es)

Doctor arquitecto (Premio Extraordinario) por la Universidad de Valladolid, donde ejerce como profesor titular de urbanística y ordenación del territorio en la ETS de Arquitectura. Asimismo, es miembro del grupo de investigación reconocido "Planificación Territorial y Urbanística" y del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, del que es su actual director. Su actividad investigadora se centra en las técnicas e instrumentos de planificación urbana, atendiendo tanto a su historia reciente como a las líneas de innovación actuales, y se ha desarrollado en el marco de varios proyectos financiados por el programa marco de la Unión Europea (INTENSSS-PA, 2ISECAP) y el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (PER-START, URBAN.Baukultur).

Fernández Ramírez, Cristina

Universidad Politécnica de Madrid (cristina.fernandez@upm.es)

Arquitecta urbanista con experiencia en planificación urbana y territorial en diferentes escalas y contextos, destacando su experiencia internacional en consultoría urbana bajo criterios de sostenibilidad, en trabajos como la redacción del Plan Regional de Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Centroamérica y República Dominicana, de la mano del proyecto de la Unión Europea Eurosocial+. La transversalización de temas en torno a la sostenibilidad y el género han forjado parte de su experiencia profesional, donde destacan los temas relativos al estudio de los procesos del mercado de vivienda, las políticas públicas urbanas y sus efectos en la ciudadanía, especialmente la más vulnerable.

Fidalgo García, Pablo

Geógrafo y consultor (pfidalgo@hum.uc3m.es)

Licenciado en Geografía e Historia, sección de Geografía, por la Universidad de Oviedo (1986) y especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la Universitat Politècnica de València (1988). En el ámbito docente, desde 2007 es profesor asociado en la Universidad Carlos III de Madrid, y ha sido profesor de proyectos en el Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Universitat Politècnica de València, 1996-2009). Como consultor privado, desarrolla su actividad desde 1992 en el ámbito del análisis y la planificación territorial y urbanística, y en el diseño e implementación de observatorios y sistemas de información territorial y urbana. Ha sido vocal de la junta directiva del Colegio de Geógrafos de España, y vicepresidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

Font Arellano, Antonio

Universitat Politècnica de Catalunya (antonio.font@upc.edu)

Arquitecto (1968) y doctor arquitecto (1977) por la ETS de Arquitectura de Barcelona, y catedrático de urbanística y ordenación del territorio y profesor emérito (2014-2018) en la ETS de Arquitectura del Vallès, de la que fue director, así como del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio, de la Universitat Politècnica de Catalunya. Fue miembro del Taller de Arquitectura y Urbanismo (TAU) y miembro fundador del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB), y ha realizado numerosos trabajos e investigaciones, entre los que destacan los referidos al análisis territorial de la región metropolitana de Barcelona. En 1983 recibió el Premio Nacional de Urbanismo, y en 2022 fue investido doctor *honoris causa* por la Universitat Politècnica de València.

Gallegos Rodríguez, Reyes

Universidad de Sevilla (mgallegos1@us.es)

Doctora arquitecta, especializada en urbanismo y paisaje con más de veinte años de experiencia laboral desde una perspectiva ecológica y de género. Es directora y productora audiovisual en "Las afueras films", docente en el Departamento de Urbanismo de la ETS de Arquitectura de Sevilla y de su máster en Ciudad y Arquitectura Sostenibles, y colabora con artículos divulgativos sobre cuestiones de ciudad en varios medios. Ha sido directora del proyecto *La ciudad Viva* (2008-2015) de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, e ideóloga y directora del Plan REAVIVA (2015-2019) para la mejora urbana del espacio público en los once distritos de la ciudad de Sevilla, y recibió el Premio Andalucía de Urbanismo en 2016 y el Premio COAS en 2020. Tras crear una serie de exposiciones de fotografías (#ellasenlaciudad), ha sido directora y guionista del documental "Ellas en la ciudad", original de Movistar Plus (2025), que recibió el premio al mejor largometraje documental de la Academia de Cine de Andalucía.

Gaja i Díaz, Fernando
Universitat Politècnica de València (fgaja@urb.upv.es)

Arquitecto, especialidad de urbanismo, por la ETS de Arquitectura de la Universitat Politècnica de València (1979), doctor en Arquitectura por la Universitat Politècnica de València (1984), y máster en Administración Pública por la Universitat Politècnica de Catalunya (1987). Profesor titular de urbanismo (jubilado) de la Universitat Politècnica de València, con actividad profesional especializada en urbanismo, participando o dirigiendo la redacción de planes de todo tipo y escala. Entre sus publicaciones cabe destacar *La Transformación Urbana de València en la II Restauración Monárquica Borbónica* (2022); *Futurópolis* (2016); *Urbanismo Estacionario* (2013); *Revolución Informacional, Crisis Ecológica y Urbanismo* (2006); *Intervenciones en Centros Históricos de la Comunidad Valenciana* (2001); y *La Promoción Pública de la Vivienda en València* (1990).

García Carballo, Ángela
Universidad Autónoma de Madrid (angela.garcia@uam.es)

Doctora en Geografía por la Universidad Autónoma de Madrid desde 2012, con Premio Extraordinario de Doctorado Europeo. En la actualidad es profesora contratada doctora en esta universidad. Su producción científica se centra esencialmente en el estudio del paisaje de las periferias urbanas afectado por la desigualdad y la segregación, las representaciones culturales de la ciudad y la memoria del periodo franquista en la ciudad. Pertenece al grupo de investigación PAYTEMAL y mantiene, con otros colegas, una línea investigadora consolidada en periferias urbanas (https://periferiaspaisajesurbanos.com/). En 2024 ha coordinado, con otras personas, dos monografías en la editorial Tirant Lo Blanch: *Paisajes de la desigualdad en las periferias* y *Cartografías críticas de las periferias urbanas*.

García Martín, Fernando Miguel
Universidad Politécnica de Cartagena (fernando.garcia@upct.es)

Profesor titular del área de urbanística y ordenación del territorio en la Universidad Politécnica de Cartagena, y director de la ETS de Arquitectura y Edificación. Es doctor en Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbanas por la Universidad Politécnica de Madrid (2017), máster en Planeamiento Urbano y Territorial por la misma universidad (2011) y arquitecto por la Universitat Politècnica de València (2007). Sus líneas de investigación abarcan la morfología urbana, la planificación territorial y los impactos del cambio climático sobre el territorio.

García-Pablos Ripoll, José María
Arquitecto y urbanista (chemagpr@gmail.com)

Arquitecto por la ETS de Arquitectura de Madrid desde 1969. Con una extensa trayectoria profesional, se ha dedicado a la arquitectura y el urbanismo desde el ejercicio libre de la profesión y el compromiso público, así como a la docencia en distintas Escuelas de Arquitectura, entre ellas la de Valladolid (años 80 y 90) y la Universidad Europea de Madrid (1999-2020). Recibió el Premio Nacional de Urbanismo en 1983 por el plan general de Madrid, y en 2005 por los desarrollos urbanos de Fuenlabrada. Sigue estudiando, enseñando y participando en distintos proyectos de investigación.

García-Pérez, Sergio
Universidad de Zaragoza (sgarciap@unizar.es)

Profesor permanente laboral en la Universidad de Zaragoza. Su investigación focaliza en la morfología urbana, el análisis de su calidad y sus opciones de regeneración urbana (Ministerio de Economía y Competitividad, 2015-19; Ministerio de Universidades, 2022). Es especialista en el uso de técnicas de análisis espacial avanzado, el trabajo con datos geoespaciales y el uso de cartografía como herramienta analítica y proyectual. Ha desarrollado actividad profesional en el despacho 300.000 Km/s (Premio Nacional de Urbanismo por el CSCAE en 2019, Mención Abercrombie UIA 2023), colaborando en proyectos relacionados con el análisis urbano, la vivienda y la regeneración urbana (2020-22). Ha realizado estancias de investigación en la Universidade do Porto (2018, 2022) y la Université Paris I-Sorbonne (2019).

Gómez Giménez, José Manuel
Universidad Politécnica de Madrid (jm.gomez@upm.es)

Profesor ayudante doctor de la ETS de Ingenieros en Topografía, Geodesia y Cartografía de la Universidad Politécnica de Madrid. Arquitecto, graduado en Ciencias Políticas y de la Administración, y en Sociología. Premio “Enrique Fuentes Quintana” por su tesis sobre desigualdad socioespacial en 2022. Miembro de la red ANE XXI del Instituto Geográfico Nacional, del grupo de transferencia de capacidades de las universidades españolas para el logro de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y coordinador del primer estudio de zonificación y áreas funcionales para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico dentro de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Colaboró con TRAGSATEC en la redacción del Plan de Acción Local para la Agenda Urbana de Madrid. Investiga sobre integración funcional y cohesión territorial desde una perspectiva multiescalar.

González García, Isabel
Universidad Politécnica de Madrid (isabel.gonzalez@upm.es)

Profesora contratada doctora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de Madrid (Universidad Politécnica de Madrid), con acreditación para profesora titular. Actualmente es la responsable del Grupo de investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Madrid (GIAU+S) y coordinadora de los Puntos Nacionales de Contacto del programa URBACT (*National Urbact Point*) y de la *European Urban Initiative* (*Urban Contact Point EUI*) de la Unión Europea, a través de un protocolo general de actuación entre la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Hacienda (Subdirección General de Fondos Europeos).

Górgolas Martín, Pedro
Universidad de Sevilla (gorgolas@us.es)

Profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Esta dedicación docente ha sido compartida con una intensa actividad profesional centrada en el campo del planeamiento urbano y la planificación territorial. La experiencia adquirida ha sido trasladada hacia la actividad investigadora, verificándose en la participación en proyectos de investigación —que han recibido premios y distinciones— y en la publicación de libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas que, atendiendo a la multidisciplinariedad que caracteriza al urbanismo y la ordenación del territorio, pertenecen a campos diversos: los estudios urbanos, la geografía, las ciencias políticas o el derecho.

Gusman, Inês
Universidad de Santiago de Compostela (mariaines.gusmancorreia@usc.es)

Profesora de Geografía Humana en el Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela (USC) y directora de la Fundación Centro de Estudios Eurorregionales Galicia-Norte de Portugal (CEER). Es licenciada en Economía por la Universidad de Miño y doctora en Desarrollo Regional e Integración Económica por la USC. Sus principales líneas de investigación incluyen la cooperación transfronteriza e intermunicipal, el estudio de las fronteras y de las identidades territoriales, la gestión del patrimonio y el turismo cultural.

Hernández Aja, Agustín
Universidad Politécnica de Madrid (agustin.hernandez@upm.es)

Catedrático emérito contratado de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha dirigido 27 tesis doctorales. Responsable de los doctorados "Desarrollo Urbano Sustentable" en Chile y "Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana" en la Universidad Politécnica de Madrid. Redactor de varios documentos de planeamiento municipal (general y de desarrollo) en varias comunidades autónomas. Director de los Catálogos de Barrios Vulnerables de España de 1991, 2001, 2012 y 2021 por encargo del Gobierno de España. Ha dirigido varios proyectos de investigación del Plan Nacional de I+D+i sobre vulnerabilidad, sostenibilidad y resiliencia urbana. Colabora activamente con los movimientos sociales y vecinales.

Herrero García, Luis Francisco
Universitat Politècnica de València (tatoherrero@gmail.com)

Arquitecto y profesor titular del Departamento de Proyectos Arquitectónicos de la Universitat Politècnica de València. Su obra ha sido publicada en revistas como *El Croquis*, *A&V* o *VIA*. Ha recibido el Premio de Arquitectura del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana a la mejor obra construida en los periodos 1994-1995 y 2010-2012. En 2012 obtuvo el Gran Premio del *European Union Prize for Cultural Heritage / Europa Nostra* por la restauración del Horno Alto nº2 de Sagunto. Máster en Conservación del Patrimonio por la Universitat Politècnica de València, forma parte del grupo de investigación PAISAR del Instituto de Restauración del Patrimonio. Ha desarrollado una intensa actividad ciudadana vinculada a la defensa de El Cabanyal.

Jiménez Barrado, Víctor
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (victor.jimenez@ulpgc.es)

Profesor contratado doctor, su tesis doctoral "Urbanizaciones ilegales en Extremadura. La proliferación de viviendas en el Suelo No Urbanizable durante el periodo democrático" (2018) recibió el Premio Extraordinario de la Universidad de Extremadura, así como el I Premio a la Mejor Tesis Doctoral del Grupo de Geografía Urbana de la Asociación Española de Geografía (GGU-AGE). Recientemente, ha abordado otros temas como la segregación urbana y el problema de la vivienda. Es miembro del Consejo Científico de la revista *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. Cuenta con decenas de publicaciones y ha sido investigador principal de proyecto nacional y parte del equipo de investigadores de otros a nivel europeo, nacional y regional. Actualmente es Secretario del GGU-AGE.

Jornet Forner, Sebastià
Arquitecto (sjornet@jlp.cat)

Urbanista-arquitecto, socio fundador de *Jornet Llop Pastor Arquitectes* junto con Carlos Llop y Joan Enric Pastor. Premio Nacional de Urbanismo en 2006 y Premio Europeo de Urbanismo en 2010 por el por el Plan de transformación del barrio de La Mina en Sant Adrià de Besòs. Es profesor de urbanismo en la ETS de Arquitectura de Barcelona, presidente de la Agrupación de Arquitectos Urbanistas de Cataluña (AAUC) y vicepresidente de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas (UAAU) del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCAE).

Justo Moreno, Aurora
Socióloga urbanista (ajusto@telefonica.net)

Licenciada en Sociología en la especialidad de Población y Ecología Humana (1979), y titulada en "Especialización sobre Sociología en la Gestión y en el Planeamiento Urbano" (1980). Su trayectoria profesional ha estado centrada en la redacción, gestión y supervisión de documentos de planeamiento a nivel general, parcial y de detalle como técnico superior de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería Obras Públicas Transporte y Urbanismo y en la Empresa Pública de la Comunidad de Madrid dedicada a la promoción pública de suelo (Arpegio S.A., Obras de Madrid y, actualmente, Planifica Madrid, P.M.S.A). Asimismo, ha participado en la redacción de las directrices y estrategias territoriales formuladas por la Comunidad de Madrid en 1990 y ha colaborado con la Empresa Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Madrid en diferentes programas de vivienda. Colaboró con la Agencia Española de Cooperación en el Proyecto Urbano de Colón (Panamá) para el desarrollo de un programa de vivienda en suelos municipales. Es autora de diversas publicaciones y ponente en distintos foros, y cofundadora del Colectivo de Mujeres Urbanistas (1994).

Lacilla Larrodé, Elena
Universidad de Navarra (mlacilla@unav.es)

Arquitecta con especialidad en Urbanismo (2010), máster en Teoría e Historia de la Arquitectura (2011) y doctorado Internacional *cum laude* (2015) por la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra. Está acreditada como profesora titular (2024) por la ANECA, y cuenta con un sexenio de investigación reconocido por la CNEAI (2022). Es directora del Master in Real Estate. Ha realizado tres estancias de investigación en la University of Oregon (2013-14) y la Heriot Watt University de Edimburgo (2017). Ha dirigido tres tesis doctorales, y ha publicado más de diez trabajos en revistas indexadas, diecinueve capítulos de libro y dos libros: *Manual de criterios de Diseño Urbano y Sostenibilidad* (2020) y *Catálogo de Buenas Prácticas Urbanas en el marco de los objetivos de la AUE* (2022). Ha participado en seis proyectos de investigación y más de treinta congresos.

Leira Sánchez, Eduardo
Arquitecto (edleira1@gmail.com)

Arquitecto por la ETS de Arquitectura de Barcelona (1968) y Master in City and Regional Planning por la UC Berkeley (1973). Ha sido cuatro veces Premio Nacional de Urbanismo, una de ellas por el plan general de Madrid de 1985; Premio sir Patrick Abercrombie de Urbanismo de la Unión Internacional de Arquitectos (1987) y Premio de la Isla-Provincia de Hainan de China (2004). Dirigiendo distintos equipos, como CETA, la Oficina Municipal del Plan de Madrid o i3 Consultores, se ha dedicado a planes generales (Mieres, Madrid, Málaga, Sevilla, Calviá, Mallorca, Barakaldo, Avilés) y planes territoriales (Sierra Norte, Madrid, Planes insulares de Canarias, Tenerife, Gran Canaria, Hierro, PTP Bilbao Metropolitano, PTP Alava Central, Libro Blanco Bayona-San Sebastián, Comarca de la Janda, Cadiz). Asimismo, ha diseñado grandes proyectos de regeneración urbana, estratégicos dentro de planes o como objeto específico de concursos o encargos: Paris, Pisa, Lisboa, Oporto, Almeria, León, Bogotá, São Paulo, Hainan, Tianjin, Benguela, Catumbela, Buenos Aires, etc.

Llop Torné, Carlos
Universitat Politècnica de Catalunya (carles.llop@upc.edu)

Doctor arquitecto (Premio Extraordinario) por la Universitat Politècnica de Catalunya (1995), y profesor desde 1999 y catedrático desde 2022 en el Departamento de Urbanismo, Territorio y Paisaje en la ETS de Arquitectura del Vallès de dicha universidad, donde también ha sido director del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio (2008-2015), profesor del máster en Urbanismo y del doctorado en Urbanismo, así como director del máster de Desarrollo Urbano y Territorial y de diversos prosgrados en colaboración con universidades de América Latina, Italia y Francia. Es coordinador de la red "Las ciudades y sus tesis" y de la investigación en curso "Metropolis in the making. Urban and regional planning in Barcelona's urban region (1859-2023)", enmarcada en la Capitalidad Mundial de la Arquitectura de Barcelona en 2026. Con Sebastià Jornet y Joan Enric Pastor es cofundador del estudio de arquitectura y urbanismo *Jornet Llop Pastor Arquitectes*, con el que ha obtenido prestigiosos premios nacionales (Nacional de Urbanismo de 2006, primer premio de la XI Bienal de Arquitectura y Urbanismo en 2013) e internacionales (Europeo de Urbanismo de 2010).

Llop Torné, Josep Maria
Universitat de Lleida (cimes.jmllop@gmail.com)

Arquitecto urbanista por la ETS de Arquitectura de Barcelona (1974), ha sido miembro del equipo del Plan General Metropolitano de Barcelona (1976, hoy vigente), director de urbanismo de Lleida (1979-1988), director y coordinador de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona (1988-1991, previo a los Juegos Olímpicos de 1992), director de Urbanismo y Medio Ambiente de Lleida (1991-2003), presidente de la Agrupació Arquitectes Urbanistes de Catalunya (1989-2001), profesor de la Universitat de Lleida y de máster en la Universitat Politècnica de Catalunya, y actualmente es director de la Cátedra UNESCO de la Universitat de Lleida sobre las "Ciudades intermedias – Urbanización y Desarrollo" (2009-2027). Su trabajo ha sido reconocido con el Premio Nacional de Urbanismo (1985) por el Plan Especial del Canyeret, y con el Primer Premio de Urbanismo de Catalunya (1999) por el Plan General de Lleida.

López de Lucio, Ramón
Universidad Politécnica de Madrid (rl.delucio@telefonica.net)

Arquitecto urbanista, doctor en planeamiento urbano y catedrático emérito de planeamiento urbanístico en la ETS de Arquitectura de Madrid. Cuenta con una extensa práctica profesional en los terrenos del planeamiento y el diseño urbano en Madrid, Galicia y País Vasco. Es autor de numerosas publicaciones sobre urbanismo, entre las que destacan: *Madrid 1979-99. La transformación de la ciudad en 20 años de ayuntamientos democráticos* (1999, coautor y editor) y *Madrid 1900-2010. Guía de Urbanismo y Diseño Urbano* (2016, en colaboración con Javier Tejera, José Javier Bataller y Álvaro Ardura Urquiaga), ambas para el Ayuntamiento de Madrid; *Construir ciudad en la periferia* (Mairea Libros, 2007) y *Ordenar el Territorio, Proyectar la Ciudad, Rehabilitar los Tejidos Existentes. La relevancia del Planeamiento a través de los Premios Nacionales de Urbanismo* (Ministerio de Vivienda, 2009).

López Rodríguez, Borja
Arquitecto urbanista (borja.lopez@lopezmarzo.com)

Arquitecto urbanista y consultor de políticas urbanas. Secretario de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España. Ha dirigido trabajos relacionados con el urbanismo, desde la escala regional hasta el diseño y gestión de proyectos urbanos. Ha trabajado como planificador urbano en equipos internacionales para proyectos en Vietnam, Mozambique, Belice, Brasil y Panamá. En España ha sido autor de planes generales, planes parciales y proyectos de gestión urbanística. Ha colaborado con ONU-Habitat, como especialista en políticas urbanas, en la implementación de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica. Ha asesorado a ayuntamientos (Logroño, Valencia, Soria, Avilés…) en el desarrollo de políticas urbanas al amparo de la Agenda Urbana Española.

López Rodríguez, Ramón
Universidad de Santiago de Compostela (ramonlopez.rodriguez@usc.es)

Doctor por la Universidad de Santiago de Compostela (2023), donde es profesor del Departamento de Geografía. Ha participado en varios proyectos de investigación de convocatorias competitivas de administraciones de ámbito nacional o regional y temática variada, desde estudios de diagnosis sociodemográficos, elaboración de un plan estratégico de dinamización de centro histórico, análisis de nuevos modelos de gobierno, el problema de la vivienda y más recientemente en temas relacionados con el confort urbano. Este trabajo se ha complementado con publicaciones científicas, en artículos de revistas y capítulos de libro con editoriales de cierto impacto en el ámbito nacional e internacional, que versan sobre gobernanza urbana, y procesos de urbanización y sistemas urbanos (principalmente en Galicia).

Martín Espinosa, Agustín
Geógrafo y consultor (agustin@argea.es)

Consultor especializado en información geográfica y SIG, planificación territorial y urbana, desde 1990 para diversas empresas consultoras. Proyectos y trabajos para administraciones nacional, autonómicas y locales y diversos organismos públicos. Profesor en el en el curso de postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Universitat Politècnica de València) y otros cursos sobre información geográfica. Miembro y actual tesorero de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

Martínez Callejo, Javier
Arquitecto urbanista (jmarcal@coavn.org)

Doctor arquitecto. Director de Planificación Urbana del Ayuntamiento de Bilbao. Desde el año 2005 y hasta abril de 2022, ha desarrollado su labor profesional al frente de la empresa ERDU, centrada en la elaboración de diferentes instrumentos de planificación urbana. Ha sido premio COAVN 2022 de Urbanismo por el PGOU de Lekeitio. A nivel institucional, ha sido presidente de la Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas de España (UAAU-CSCAE), tras más de una década involucrado en diferentes funciones de la Agrupación Vasco-Navarra de Arquitectos Urbanistas (AVNAU-COAVN). En el campo de la investigación, una de sus últimos trabajos ha sido la exposición colectiva sobre los 100 años de la entidad "Viviendas Municipales de Bilbao", dentro del foro BIA (Bilbao-Bizkaia Architecture). Además, ha sido profesor de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Navarra.

Molinero Hernando, Fernando
Universidad de Valladolid (fernando.molinero@uva.es)

Doctor en Geografía por la Universidad de Valladolid, es hoy profesor emérito en su Departamento de Geografía. Ha trabajado en temas rurales y regionales a escala del mundo, de España y de Castilla y León. Tiene investigaciones destacadas sobre el mundo rural, sobre los recursos hídricos, sobre el paisaje y la organización de los asentamientos rurales y sobre la clasificación y caracterización del poblamiento rural y urbano. Su devenir investigador le ha llevado al estudio de los paisajes rurales y patrimoniales. Ha liderado y coordinado Proyectos de I+D+i, que han resultado en varios libros publicados por el Ministerio de Agricultura.

Monclús Fraga, Javier
Universidad de Zaragoza (jmonclus@unizar.es)

Arquitecto por la Universitat Politècnica de Catalunya en 1977. Doctor arquitecto por la misma universidad (1985). Actividad docente como profesor en la Universitat Politècnica de Catalunya (1979-2005), con periodos de estancia en otras universidades como profesor visitante (Columbia University, 1988; University of Westminster, 2004) o como profesor invitado y conferenciante. Actividad profesional como consultor fundamentalmente en el campo del urbanismo y los proyectos urbanos. Catedrático de urbanismo y profesor emérito en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza. Cuenta con más de un centenar de publicaciones en editoriales y revistas nacionales e internacionales. Entre las más recientes destacan *Visiones Urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico* (Abada, 2017, coeditada con Carmen Díez Medina) y *¿Qué hay de nuevo? Conversaciones con urbanistas contemporáneos* (Ediciones Asimétricas, 2024).

Morán Alonso, Nerea
Universidad Politécnica de Madrid (nerea.moran@upm.es)

Doctora arquitecta, actualmente es profesora permanente laboral en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Forma parte del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S) y del Grupo de Innovación Educativa de Aprendizaje de Metodologías Activas (AMA), así como de la asociación Foro Transiciones. Su investigación se enfoca en la resiliencia territorial, el urbanismo agroalimentario y la renaturalización urbana. Cuenta con publicaciones sobre agricultura urbana, políticas públicas de transición ecológica y planificación biorregional.

Morcillo Álvarez, Daniel
Universidad Politécnica de Madrid (daniel.morcillo@upm.es)

Arquitecto especializado en cooperación para el desarrollo y doctor arquitecto por la Universidad Politécnica de Madrid. Experto en planeamiento, rehabilitación y regeneración urbana, es profesor ayudante doctor en la ETS de Arquitectura de Madrid. Ha dirigido equipos multidisciplinares y desempeñado diferentes puestos de responsabilidad, destacando su labor como coordinador de Urbanismo de San Fernando de Henares hasta 2025, gestionando planeamiento, desarrollos industriales, patrimonio público de suelo e infraestructuras. Antes fue jefe de Rehabilitación en la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid, liderando proyectos de regeneración y gestionando programas de mejora energética y accesibilidad.

Naredo Pérez, José Manuel
Universidad Politécnica de Madrid (jmn@telefonica.net)

Doctor en Ciencias Económicas y miembro del Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado. Sus investigaciones abarcan reflexiones sobre los fundamentos del pensamiento económico y análisis concretos con especial referencia a los aspectos patrimoniales, al funcionamiento de los sistemas agrarios, urbanos e industriales y su incidencia territorial. Ha sido galardonado con numerosos premios, e investido Doctor *Honoris Causa* por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Su página web (elrincondenaredo.org) recoge su trayectoria y sus publicaciones.

Nel·lo Colom, Oriol
Universitat Autònoma de Barcelona (oriol.nello@uab.cat)

Geógrafo especializado en estudios urbanos y ordenación del territorio. Formado en la Universitat Autònoma de Barcelona (doctor en Geografía) y en la Johns Hopkins University (máster en Asuntos Internacionales), ha sido director del Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona (1988-1999), diputado en el Parlamento de Cataluña (1999-2003) y secretario para la Planificación Territorial del Gobierno de la Generalitat de Cataluña (2003-2011). Actualmente es miembro numerario del Institut d'Estudis Catalans y profesor de la Universitat Autònoma de Barcelona, en cuyo Departamento de Geografía imparte enseñanzas de grado, posgrado y doctorado. Asimismo, dirige el Grupo de Investigación sobre Energía, Territorio y Sociedad (GURB).

Ordeig Corsini, José María
Universidad de Navarra (jmordeig@unav.es)

Doctor arquitecto por la Universidad de Navarra y profesor titular de urbanismo. Ha sido director del Departamento de Urbanismo y ha impartido clases de diseño urbano y de historia urbana a nivel de graduados y a nivel de máster y doctorado, tanto en España como en universidades americanas. Ha dirigido unas 20 tesis doctorales y ha trabajado en una línea de investigación de tipo histórico sobre el desarrollo urbano en la segunda mitad del siglo XX. También se ha centrado en lo que denomina la aportación de la arquitectura al urbanismo. Como resultado ha escrito varias monografías (unas 15), así como artículos (unos 20) y capítulos en libros de la especialidad (unos 20). En el aspecto profesional ha dirigido un estudio de arquitectura y urbanismo (ERDU, SL) durante más de diez años.

Panero Pardo, Ángel
Arquitecto (anxopanero@gmail.com)

Arquitecto por la ETS de Arquitectura de Madrid (1989), trabajo en Escuela Taller del Casco Histórico de León (1990), y primera mención "Jóvenes Profesionales" de los VIII Premios de urbanismo, arquitectura y obra pública de la Comunidad de Madrid (1994). Desde 1994 fue cordinador de proyectos y obras, y entre 2006 y 2012, director técnico del Consorcio de la ciudad de Santiago, obteniendo en 1995 el primer premio del "Viviendas en el casco histórico de Vigo" concedido por el Instituto Galego da Vivenda e Solo. Entre 2013 y 2018 fue consultor UNESCO en el programa de gestión de Paisaje Urbano Histórico en ciudades Patrimonio de la Humanidad en México, y en la convocatoria 2017/18 obtuvo el primer premio "Rehabilitación" en los Premios de Arquitectura y Urbanismo de Galicia. fue finalista de la XIV Bienal Española de arquitectura y urbanismo por la rehabilitación de la Fábrica de Curtidos de Pontepedriña.

Pemán Gavín, Ignacio
Abogado urbanista (ignaciopeman@futurnet.es)

Doctor en Derecho por la Facultad de la Universidad de Alcalá de Henares (1997), y técnico-urbanista por el Instituto de Estudios de Administración Local (1985/1986). Con despacho profesional dedicado al urbanismo y medio ambiente, es presidente de honor del Consejo Europeo de Urbanistas (Bruselas), del que fue presidente entre 2017 y 2019, socio fundador de la Fundación *Territoire Europe* (Lille), miembro de la junta de la Asociación de Técnicos Urbanistas (AETU) entre 1998 y 2025, y de la ponencia técnica del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza. Ha sido profesor asociado en la Universidad de Zaragoza y en el máster de gestión ambiental de la Universidad de San Jorge, así como ponente en cursos y congresos y autor de publicaciones en materia de urbanismo y medio ambiente en los últimos treinta años.

Pérez Campaña, Rocío
Universidad Complutense de Madrid (r.perez.campana@ucm.es)

Doctora en el Programa de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Universidad de Granada, 2013), con una tesis dirigida por Luis Miguel Valenzuela Montes y Joaquim Sabaté Bel. Entre 2003 y 2014 trabajó como investigadora en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Uinversidad de Granada, y realizó estancias de investigación en el *Dipartimento Interateneo Territorio* (Politecnico di Torino, Italia) y en el *Land Use Planning Group* (Wageningen University & Research, Países Bajos). Entre 2014 y 2016 fue investigadora posdoctoral en el *Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio* (Politecnico di Torino, Italia). Actualmente es profesora permanente laboral del Departamento de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid, y miembro del grupo tGIS-Transporte, Infraestructura y Territorio. Tiene reconocidos dos sexenios de investigación.

Piñeira Mantiñán, María José
Universidad de Santiago de Compostela (mariajose.pineira@usc.es)

Profesora del Departamento de Geografía en la Universidad de Santiago de Compostela. Posee experiencia docente en universidades españolas y extranjeras, tanto en cursos de grado como en el tercer ciclo en Galicia, Portugal, Brasil y Barcelona. Además, ha desarrollado parte de su investigación en prestigiosos centros extranjeros (Noruega, Ecuador, Italia, Francia-París 1, Brasil). Entre sus investigaciones recientes destacan las relacionadas con los procesos de metropolitanización; la nueva gobernanza urbana; la vulnerabilidad social, económica y residencial; el problema de la vivienda y el confort urbano. Fue presidenta de la *Urban Commission of International Geography Union* en el periodo 2020-2024. Actualmente es vicepresidenta de la Delegación Gallega del Colegio de Geógrafos.

Quero Castanys, Damián
Arquitecto (dquero@telefonica.net)

Arquitecto por la ETS de Arquitectura de Madrid en 1970. Estudios de sociología en la Universidad de Frankfurt hasta 1973. Profesor de Geografía Urbana en la Universidad de Málaga, de Máster de Urbanismo en las Universidades Carlos III de Madrid, Internacional Menéndez Pelayo, Sevilla y Laboratorio de Urbanismo de Barcelona. Ha dirigido planes generales (Málaga, Sevilla, Calvià, Murcia), ordenaciones territoriales (Estrategia Metropolitana de Bilbao, Plan Insular de Gran Canaria), planes de desarrollo y proyectos urbanos. Sus ensayos y trabajos profesionales han sido publicados en *UR*, *Casabella*, *Arquitectura*, *Ciudad y Territorio* y otras ediciones. Medalla de oro de la Ciudad de Salamanca, concedida en 1984 por su contribución a la rehabilitación del centro histórico.

Rodríguez Alonso, Raquel
Universidad Politécnica de Madrid (raquel.rodriguez@upm.es)

Profesora ayudante doctora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha compaginado la experiencia docente e investigadora con la práctica profesional como arquitecta urbanista, con más de 20 años de experiencia profesional entre la empresa privada y la administración pública, permitiendo enriquecer los tres mundos: transferir el conocimiento científico a la redacción de los distintos documentos técnicos elaborados como urbanista, acercar la experiencia profesional a la docencia, y orientar la investigación hacia las necesidades de la sociedad y de las administraciones públicas. Dos líneas de trabajo lo ejemplifican: el análisis de las políticas de vivienda, y el estudio de los procesos territoriales ejemplificados en el litoral.

Rodríguez Suárez, Iván
Universidad Politécnica de Madrid (ivan.rsuarez@upm.es)

Doctor arquitecto, profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM). Miembro del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S). Investigador en proyectos de los planes nacionales de I+D+i y del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, codirector del Catálogo de Barrios Vulnerables 2021. Evaluador de la Agencia Estatal de Investigación. Redactor de estudios urbanísticos, instrumentos de planeamiento, proyectos de edificación y urbanización, consultor y perito. Áreas de investigación y actividad profesional: planeamiento urbano, políticas de vivienda, rehabilitación y vulnerabilidad urbanas, tejidos de bloque abierto.

Rueda Palenzuela, Salvador
Ecólogo urbano (fundacionfeut@gmail.com)

Ecólogo urbano y doctor *honoris causa* por la Escuela de Arquitectura Veritas de Costa Rica. Presidente de la Fundación Ecología Urbana y Territorial. Fundador y director de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (2000-2020). Se ha especializado en el análisis y planificación de sistemas complejos. Ha desarrollado modelos de ocupación y metabolismo urbanos con criterios de sostenibilidad, creando un instrumento de medida para calcular la complejidad urbana. Ha concebido un nuevo urbanismo, el "Urbanismo Ecosistémico", y una nueva célula urbana, la "supermanzana", base del modelo de movilidad y espacio público y base del modelo urbanístico de cualquier sistema urbano. Ha dirigido más de 400 proyectos urbanos y territoriales en 144 ciudades del mundo. Es autor de numerosos libros y publicaciones entre las que destacan: *Ecología urbana*; *Urbanismo Ecosistémico*; *Libro verde de medio ambiente urbano*; *Barcelona, ciudad mediterránea, compacta y compleja*; *Certificado del Urbanismo Ecosistémico*; *Regenerando el Plan Cerdá*, etc.

Ruiz-Apilánez Corrochano, Borja
Universidad de Castilla-La Mancha (borja.ruizapilanez@uclm.es)

Doctor, arquitecto e ingeniero de Caminos, es profesor titular de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Especialista en análisis urbano y territorial, investiga cómo la planificación y el diseño pueden promover ciudades más saludables, sostenibles y equitativas, con especial atención a las infraestructuras verdes, la movilidad activa y la calidad del espacio público. Autor de numerosos artículos en revistas especializadas, ha participado en cantidad de congresos y proyectos de investigación, ha sido investigador visitante en universidades de referencia como Berkeley o University College London, y es cofundador del *International Seminar on Urban Form – Hispanic* (ISUF-H). Promueve la transferencia de conocimiento para mejorar las políticas y la gestión urbanas, siempre abierto a colaborar con administraciones y agentes del sector.

Ruiz Sánchez, Javier
Universidad Politécnica de Madrid (javier.ruiz@upm.es)

Arquitecto y urbanista, y doctor en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Madrid, donde es catedrático del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio y dirige el Master en Planeamiento Urbano y Territorial y el grupo LoCUS-UPM, donde investiga procesos urbanos complejos. Su trayectoria combina la práctica profesional con la docencia e investigación en áreas como la regeneración urbana, la técnica urbanística, la gestión de desastres, el paisaje y el género. Ha liderado proyectos de investigación financiados por la UE y por la Agencia Estatal de Investigación (AEI). Cuenta con una amplia proyección internacional como profesor invitado en instituciones de prestigio en Japón, Europa (Universitá IUAV; Politecnico di Milano; Bauhaus-Universität Weimar; Institut d'Urbanisme de Paris), y diversas universidades de América Latina.

Rullan Salamanca, Onofre
Universitat de les Illes Balears (orullan@uib.es)

Catedrático de Geografía de la Universitat de les Illes Balears (UIB). Ha centrado sus investigaciones en torno a la geografía urbana y a la geohistoria. Desde su creación (2005) y hasta 2025 ha sido el investigador responsable del "Grupo de Investigación sobre Sostenibilidad y Territorio" (GIST) de la UIB. Los últimos trabajos y proyectos en los que ha participado y/o dirigido se centran, por un lado, en analizar la distribución y lógicas geográficas de los desahucios que han seguido al estallido de la burbuja inmobiliaria de 2007, vinculándolos al urbanismo y la vivienda y, por otro, al análisis geohistórico de las transformaciones territoriales de las islas Baleares.

Sainz Gutiérrez, Victoriano
Universidad de Sevilla (vsainz@us.es)

Doctor arquitecto y profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, del cual ha sido director (2012-2020). En la actualidad coordina el Máster de Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano de la Universidad de Sevilla. Desde 2015 es el investigador responsable del grupo de investigación HUM-710 del Plan Andaluz de Investigación. Su investigación ha estado centrada en el proyecto urbano como instrumento de intervención en la ciudad y en cuestiones relacionadas con la evolución del planeamiento urbano en Andalucía. Sobre esas temáticas ha publicado libros, artículos en revistas y comunicaciones en congresos; así mismo es coautor de manuales para la docencia del urbanismo y la ordenación del territorio destinados a los estudiantes de arquitectura.

Salcedo Hernández, José Carlos
Universidad de Extremadura (jcsalcedo@unex.es)

Profesor titular en el área de Construcciones Arquitectónicas de la Universidad de Extremadura (UEX). Funcionario de carrera (en excedencia voluntaria) de la Junta de Extremadura. Arquitecto por la ETS de Arquitectura de Madrid, en Edificación (1994) y en Urbanismo (2005), y arquitecto técnico por la UEX (1990). Su tesis "Urbanismo y Arquitectura de la Puebla de Guadalupe" (2011) obtuvo el Premio Extraordinario de la UEX. Redactor y co-redactor de varios planes generales municipales y planes especiales de protección de centros históricos, destacando el de Aldeanueva del Camino (primero con la Ley del Suelo de Extremadura). Investigador visitante en universidades nacionales y extranjeras. Principales resultados: 7 patentes, 12 artículos en revistas de impacto científico, 6 libros y 10 capítulos de libros.

Sanz Fernández, Ana
Universidad Rey Juan Carlos (ana.sanz@urjc.es)

Doctora arquitecta por la Universidad Politécnica de Madrid, máster en Medio Ambiente y Arquitectura Bioclimática y máster universitario en Planeamiento Urbano y Territorial. Disfrutó de una estancia pre-doctoral en UC Berkeley. Ha participado en cinco proyectos competitivos europeos, seis nacionales, cuatro municipales y autonómicos y cinco contratos de investigación. Ha trabajado en vulnerabilidad urbana y diferentes tipos de pobreza energética, con transferencias a la sociedad, como por ejemplo el proyecto "EPIU Getafe – Hogares Saludables" (Urban Innovative Actions), orientado a la reducción de la pobreza energética interviniendo en viviendas, edificios y espacios públicos. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas, libros y publicaciones y ha participado en congresos, seminarios y actividades científicas. Actualmente es profesora ayudante doctora en la Universidad Rey Juan Carlos.

Simón Rojo, Marian
Universidad Politécnica de Madrid (m.simon@upm.es)

Profesora contratada doctora en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, y miembro del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S). Coordina el Grupo sobre Alimentación y Urbanismo de la Red de Municipios por la Agroecología y comparte la coordinación de AESOP-*Sustainable Food Planning*. Combina su labor académica y de investigación aplicada con una intensa participación en movimientos sociales. Se centra en la ecología urbana y la ordenación del territorio, los sistemas agroalimentarios justos y resilientes y la agroecología.

Solís Trapero, Eloy
Universidad de Castilla-La Mancha (eloy.solis@uclm.es)

Doctor en Geografía y profesor titular de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Escuela de Arquitectura de Toledo en la Universidad de Castilla-La Mancha. Pertenece al Departamento de Ingeniería Civil y la Edificación y es miembro del *Mobility and Urban Planning Research Group* (@MobUP_uclm). Además, es cofundador y miembro del consejo del *International Seminar on Urban Form – Hispanic* (ISUF-H). Sus principales líneas de investigación se centran en estudiar las dinámicas territoriales, sus patrones espaciales y sus implicaciones en el plano económico, social, ambiental y espacial con el fin de aportar conocimiento para guiar el diseño, la planificación y la gestión de las políticas públicas a escala urbana y territorial. Sus diferentes publicaciones pueden encontrarse a través del ORCID 0000-0003-2950-730X.

Talavera García, Rubén
Universidad Complutense de Madrid (rtalaveragarcia@ucm.es)

Doctor en el Programa de Ingeniería Civil y Arquitectura (Universidad de Granada, 2017), con una tesis dirigida por Luis Miguel Valenzuela Montes. Entre 2008 y 2017 trabajó como investigador en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada. Entre 2018 y 2021 fue investigador posdoctoral "Juan de la Cierva-formación" en el grupo de investigación Transporte, Infraestructuras y Territorio (tGIS) perteneciente al Departamento de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid, donde actualmente es profesor ayudante doctor. Ha realizado estancias de investigación en el Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Birmingham (Reino Unido, 2013) y en el Departamento de Cartografía y Agrimensura de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina, 2024). Cuenta con dos sexenios de investigación.

Temes Cordovez, Rafael
Universitat Politècnica de València (rtemesc@urb.upv.es)

Doctor arquitecto por la Universitat Politècnica de València (UPV) y máster en Proyectación Urbanística por la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC). Profesor titular de Urbanismo en la ETS de Arquitectura de Valencia. Director académico del máster universitario en Paisaje y Urbanismo de la UPV. Director académico del máster de formación permanente en "Sistemas de Información Geográfica aplicados a la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Paisaje" (UPV). Líneas de investigación centradas en las consecuencias de la burbuja inmobiliaria; procesos de renovación urbana en espacios residenciales y turísticos; coordinación entre el Catastro y el Registro. Ha recibido el Premio de Investigación Sandalio Miguel-María Aparicio (16ª edición, 2015) por el Proyecto "R-alergo. Rutas alergosaludables" y el primer premio del Concurso del Laboratorio de Accesibilidad del Ayuntamiento de Valencia por el Proyecto "Sense Barreres" (2019).

Valenzuela Montes, Luis Miguel
Universidad de Granada (lvmontes@ugr.es)

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Universidad de Granada, donde ha dirigido el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (2021-2024), ha coordinado el máster (2013-2015) y el doctorado de Urbanismo (2007-2008), y ha fundado los grupos de investigación Labplam (2009-16) y Cluster (2016-22). Ha sido investigador-profesor invitado, entre otras, en Católica de Chile, IUAV Venezia, Oporto, Nacional Autónoma de México y Utrecht, y ha publicado artículos en *Ciudad y Territorio*, *Planning Education and Research*, *Transport Policy*, *Landscape and Urban Planning*, *Urbanistica*, etc. Evaluador científico para ANECA y CNEAI (España), CNA y FONDECYT (Chile), ANVUR y MIUR (Italia) y CONCYTEC (Perú), tiene tres líneas principales de investigación: corredores urbanos de desarrollo orientado al transporte, escenarios de integración urbana del transporte, y evaluación de la planificación.

Vázquez Justel, Gregorio
Arquitecto urbanista (gvj@planz.es)

Arquitecto urbanista por la ETS de Arquitectura de Valladolid, especialista en Planificación, Patrimonio y Gestión urbanística. Ha colaborado como profesor de urbanismo en la Universidad de Valladolid, e impartido cursos y conferencias en diversas universidades, foros y congresos. Autor de publicaciones sobre urbanismo y patrimonio, es miembro asociado del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y participa en asociaciones y grupos profesionales relacionados con los citados campos. Como socio fundador de PLANZ Planeamiento Urbanístico SLP, empresa que dirige dedicada a la consultoría y planificación urbana y territorial, ha realizado numerosos trabajos de ordenación territorial, planeamiento general, de desarrollo y especial, protección del patrimonio y diseño urbano.

Vera Rebollo, Fernando
Universidad de Alicante (jf.vera@ua.es)

Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Alicante, desde los años 80 se ha dedicado al estudio del turismo desde la vertiente territorial y urbana, tema sobre el que cuenta con publicaciones en revistas de impacto, libros y capítulos de libros, al tiempo que ha dirigido planes y programas para administraciones públicas y organismos nacionales e internacionales. Ha sido director de la Escuela Oficial de Turismo, fundador del Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas y coordinador del Doctorado interuniversitario en Turismo de la Universidad de Alicante junto con la Universidad de Málaga, la Universidad de Sevilla y la Universidad Rey Juan Carlos. Ha dirigido una veintena de tesis doctorales y ha sido investigador principal de proyectos de investigación competitivos.

Vives Miró, Sònia
Universitat de les Illes Balears (sonia.vives@uib.cat)

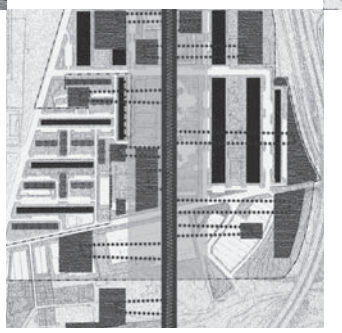
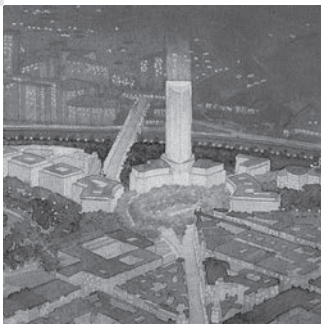
Profesora distinguida en Geografía Urbana en la Universitat de les Illes Balears y profesora colaboradora de la Universitat Oberta de Catalunya. Su investigación se centra en el análisis de las transformaciones de las lógicas espaciales y las relaciones sociales desiguales derivadas del capitalismo financiarizado, especialmente a través de la vivienda. En el conjunto de su actividad investigadora ha trabajado con más de treinta investigadores de ocho países diferentes. Ha recibido cuatro premios: el de la Universidad de La Habana (2014), el Roser Majoral (2016) de la Asociación Española de Geografía, el *Jim Lewis Prize* (2021) de la revista *European Urban and Regional Studies* y el Luz Marina García Herrera (2024) de la revista *Scripta Nova*.

Zúñiga Simón, Wady César
Universidad Politécnica de Madrid (wc.zuniga@upm.es)

Arquitecto por la ETS de Arquitectura de Madrid, donde disfruta de un contrato de Formación de Profesorado Universitario. El tema de su tesis es el relativo al planeamiento regional y local, enfocándose en la escala intermedia en el ámbito anglosajón, y su influencia en el proceso de transformación y conformación de la ciudad. Otros temas de su interés, que le han llevado a contribuir en artículos publicados en *Ciudad y Territorio* o *Scripta Nova*, son la gentrificación, turistificación, evolución histórica de la ciudad y procesos complejos en la ciudad. Pertenece al grupo de Investigación LoCUS-UPM, junto al que ha participado en proyectos para el Ayuntamiento de Madrid, dentro del plan MAD-RE, o en el Plan de Ordenación Municipal y el Plan Director de reconstrucción del casco histórico de Letur (Albacete).

La edición de este libro se terminó el 9 de abril de 2026, coincidiendo con el 50 aniversario de la aprobación del texto refundido de 1976 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.



EDICIONES
Universidad de Valladolid

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA
Universidad de Valladolid