

# **EL «VILIPENDIADO» URBANISMO: UNA VISIÓN DESDE LA EXPERIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

JOSÉ MANUEL JURADO ALMONTE\*

Recibido: 15-12-10. Aceptado: 15-01-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 275-295].

**PALABRAS CLAVES:** Ordenación del Territorio, Urbanismo, Planes urbanísticos, España, Andalucía.

**KEYWORDS:** Territorial Planning, Urbanism, Urbanism Projects, Spain, Andalusia.

**MOTS-CLÉS:** Gestion de territoire, Urbanisme, Plans d'urbanisme, Espagne, Andalousie.

## RESUMEN

Existe una íntima simbiosis entre Ordenación del Territorio/Urbanismo con Economía y Desarrollo Local; y englobando las mismas, se sitúa el Medio Ambiente. Unas interrelaciones poco estudiadas y valoradas, quizás por el propio desconocimiento que se tiene del buen urbanismo y de sus positivas consecuencias frente a las malas prácticas, más llamativas ante la opinión pública. De ahí, lo del término «vilipendiado» del título de este artículo. Sin duda, la magnitud de los planes y los modelos de crecimiento y ordenación de la ciudad (concentrada/difusa) son claves para determinar y valorar la sostenibilidad ambiental de un plan urbanístico y, por extensión, del urbanismo y la ordenación territorial en general.

Por tanto, valiéndome, esta vez, muy particularmente de mi experiencia en la gestión pública a escala municipal, quiero resaltar en este trabajo las positivas y enormes posibilidades del urbanismo, por supuesto, independientemente de que los modelos territoriales por el que se apuesten sean más o menos sostenibles y de que la gestión urbanística sea más o menos eficiente.

## ABSTRACT

There is a close symbiosis between Urbanism, Territorial Planning, Economy, Local Development and Environment. That relationship is little studied and valued, perhaps because of the ignorance of the positive consequences of the correct urbanism, against bad practices, much more striking for the public. That explains the word «vilified» in the title of this paper. Certainly, the magnitude of urbanism projects and the urban growth models and planning (concentrated / diffused) are essential to identify and to assess environmental sustainability of urban promotions and, therefore, general urban and regional planning.

So, this time, and using my experience in local public management, I want to emphasize the positive and enormous possibilities of the urbanism, evidently, regardless of the sustainability grade of the territorial models selected or the efficiency of the urbanism management.

\*. Universidad de Huelva. jurado@uhu.es

## RESUMÉ

Il y a une symbiose étroite entre la planification de la planification / la ville et le développement de l'économie locale, et englobant les mêmes, se trouve l'environnement. Une relation peu étudiés et évalués, peut-être même une ignorance que nous avons de bonnes urbanisme et ses conséquences positives contre les mauvaises pratiques, le plus frappant pour le public. Par conséquent, ce que le terme «vilipendiee» dans le titre de cet article. Sans doute, l'ampleur des plans et de schémas de croissance et de la gestion de la ville (concentrée / diffuse) sont essentielles pour identifier et évaluer la durabilité environnementale d'un plan de développement et, par extension, la planification urbaine et régionale en général.

Ainsi, à utiliser, cette fois, et plus particulièrement de mon expérience dans l'administration publique au niveau municipal, je tiens à souligner les aspects positifs de ces travaux et d'énormes possibilités de planification, bien sûr, indépendamment du fait que les modèles territoriaux qui parient plus ou moins durable de la gestion urbaine qui est plus ou moins efficace.

## 1. INTRODUCCIÓN

El planeamiento urbanístico es una ordenación territorial pero a escala local/municipal y que recoge el cuerpo legislativo que interviene en el suelo y la edificación, los objetivos y normativas de la ordenación del territorio a escalas subregionales y regionales de carácter más global e integrador y para territorios más amplios y, por último, el modelo territorial al que se aspira, ya que en su proceso de aprobación intervienen decisiones de actores políticos, sociales y técnicos.

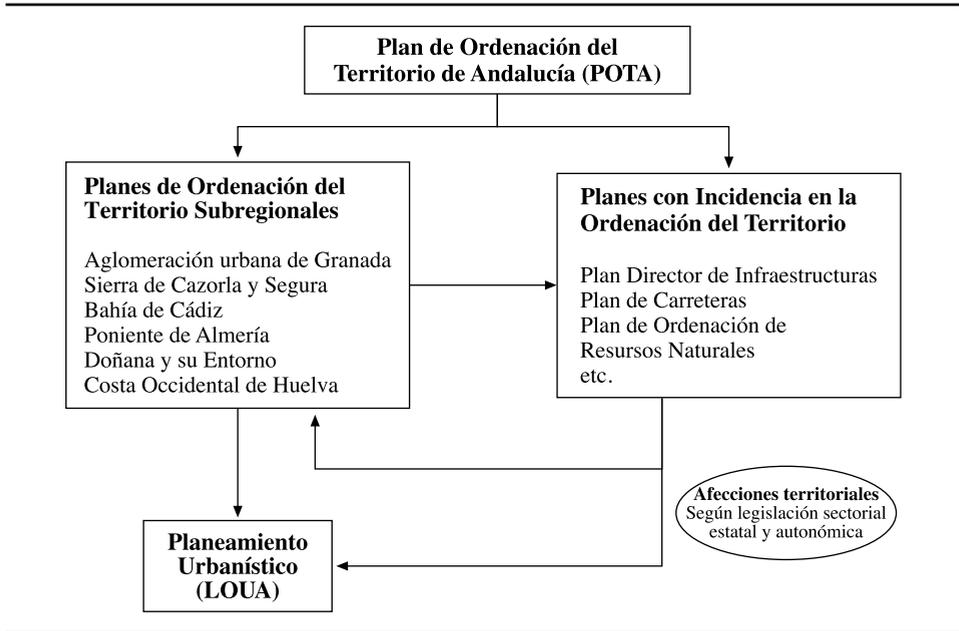
Como resultado de este proceso técnico-administrativo (urbanismo) surge el plan urbanístico que concreta más que en otras escalas territoriales (comarcas y/o regiones) el modelo territorial a perseguir, pormenorizándose en el ámbito municipal los usos actuales y futuros del suelo, las infraestructuras, los equipamientos, los espacios protegidos y todo tipo de afecciones territoriales.

La Ordenación del Territorio<sup>1</sup> y el Planeamiento Urbanístico no sólo son políticas de planificación territorial, sino que permiten mucho más, aunque sus logros o éxitos, con juicios y opiniones siempre relativas y controvertidas, dependen de los territorios, del modelo territorial por el que se apueste, de la legislación y planificación existente en las distintas escalas territoriales, y de la capacidad, voluntad y buen hacer de sus sociedades y mandatarios. Progresivamente, se constituyen en destacables instrumentos de gestión, con obligaciones legales, que dan respuesta a los muchos problemas y retos<sup>2</sup> que tienen planteados en la actualidad los territorios y las sociedades. Son

1. Una de las definiciones más aceptadas de Ordenación del Territorio establece que es «la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque multidisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física según un principio rector» (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983).

2. Tanto la O.T., como el urbanismo y las políticas públicas de desarrollo local están muy influidas por la revitalización de las áreas rurales y de ciudades medias, los cambios y la diversidad demográfica y social, las nuevas pautas económicas, la revolución tecnológica, la necesidad de preservar los valores

Figura 1. El sistema de planeamiento territorial de Andalucía.



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).

también importantes disciplinas científicas y técnicas que, a pesar de su juventud, van evolucionando técnica, jurídica e institucionalmente al compás de la reciente historia política, económica y social<sup>3</sup>.

Frente a la casi desconocida O.T., que desde hace sólo pocos años en España posee una función pública y una legislación propia<sup>4</sup>, el planeamiento urbanístico (genéricamente, en adelante: urbanismo) se percibe algo más, está más cercano al ciudadano y, por tanto, es más opinable, independientemente del conocimiento urbanístico que se tenga. De forma más directa, y entre otras cosas, y bien utilizado, el urbanismo influ-

ambientales y culturales, y la mayor responsabilidad que adquieren las poblaciones locales, en los planos político, técnico y social, para movilizar sus recursos endógenos o para atraer recursos exógenos.

3. El nuevo contexto institucional (Unión Europea y Protocolo de Kioto), la globalización de la economía y de los problemas ambientales, el paradigma de la sostenibilidad ambiental impregnarán, de forma creciente, las nuevas políticas y normativas que conciernen a la ordenación del territorio y el urbanismo de las diferentes comunidades autónomas españolas en este nuevo siglo.

4. A finales de los años 40 del siglo XX va tomando fuerza la consideración de que el planeamiento urbanístico es necesario y que ha de preceder a las fases de urbanización y edificación. Por el contrario, no hay referencias todavía a la Ordenación del Territorio, una materia que, si bien daba sus primeros pasos en otros países europeos, aparecerá en España décadas después con la democracia, la Constitución Española y, sobre todo, con la creación de las comunidades autónomas.

ye en la conformación de espacios y paisajes (calificación y clasificación de suelos), en la economía local, en el empleo, en el bienestar social y la calidad de vida, en la revalorización de bienes culturales, en la protección de espacios de valor natural, en la promoción de viviendas libres y protegidas, en la hacienda municipal y en la obtención de suelos públicos y financiación para la construcción de infraestructuras y equipamientos públicos. Es, sin duda, una herramienta fundamental que tienen los municipios para su desarrollo económico, social y medioambiental. Asimismo, buena parte de los modernos principios de sostenibilidad ambiental de nuestras ciudades y pueblos descansan en el urbanismo, eso sí, en el buen y moderno urbanismo, y, englobando al mismo, en la imprescindible ordenación del territorio (FERIA, J. M. y otros, 2005).

La planificación, la sostenibilidad ambiental, la participación pública y la transparencia, la agilidad de la ejecución del planeamiento y la potenciación de la disciplina urbanística suelen acompañar a los diversos articulados y a la exposición de motivos de este tipo de leyes y planes urbanísticos. Por el contrario, y a pesar de ello, las pésimas apuestas de determinados modelos, planes y actuaciones urbanísticas también pueden convertirse en causantes de una insostenibilidad ambiental de territorios en concretos, habiendo castigado en estos últimos años muy especialmente a las áreas costeras y metropolitanas españolas (MATA, R.; 2007; FARINÓS, J., 2007; BURRIEL, E., 2008).

## 2. URBANISMO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN: UNA ÍNTIMA SIMBIOSIS

La principal plasmación física del urbanismo es la construcción que, a su vez, integra la edificación y la urbanización, es decir, implica inevitables cambios paisajísticos y en los usos del suelo, pero también incide en la economía, el empleo y las relaciones sociales con el espacio.

De todos es conocido que en la España de los últimos años se ha asistido a un ciclo tremendamente expansivo del sector de la construcción que ha contribuido a dinamizar, por su poder de arrastre, al conjunto de la economía y al empleo de nacionales y extranjeros, pero que también ha supuesto una aceleración en la ocupación del suelo, conllevando notables aumentos de superficies urbanas, especialmente en las áreas turísticas del litoral. Dado el enorme protagonismo adquirido por la construcción y, dentro de la misma, por la edificación residencial, ha supuesto denominar a este fenómeno como «el modelo inmobiliario».

Desde mediados de los 90, el sector constructivo batió sus registros en todos sus indicadores de producción y empleo hasta 2006. Una «década prodigiosa», según BURRIEL, E. (2008), caracterizada por «un elevadísimo ritmo de actividad urbanística, que ha alcanzado una duración y unos niveles históricamente desconocidos». En ese año, y según datos del Ministerio de Fomento, se alcanza el techo constructivo con más de 865.000 viviendas de obra nueva visadas, 737.000 viviendas construidas, con más de 2,5 millones de empleos directos, una representación en el PIB nacional del 10,9%, explicaba el 30% del crecimiento del PIB nacional y el 25% de los empleos creados. No obstante, su influencia indirecta en la economía era mucho mayor. En

España, por entonces, se construía, con todo lo que ello conllevaba, tanto como en Alemania, Francia y Reino Unido juntos (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD, 2007). Entre 1997 y 2006 se construyeron más de 4,7 millones de viviendas y se amplió la ocupación de los espacios urbanos en 140.000 nuevas hectáreas (BURRIEL, E., 2008). La construcción se convertía en la locomotora de una pujante economía española, con unos positivos indicadores económicos y de empleo jamás conocidos en nuestra reciente historia, pero que escondía una enorme debilidad: su dependencia de la construcción/urbanismo.

El aumento de la población por los flujos inmigratorios, las mayores rentas, las posibilidades turísticas de nuevos enclaves costeros, la revalorización turístico-residencial también de muchos núcleos rurales, la necesidad de espacios industriales y terciarios, unido a diversos factores como el aumento de la inversión extranjera, la facilidad para la obtención de créditos bancarios por parte de promotores (adquisición de suelos y edificación) y familias (compra de viviendas), y los altos beneficios iniciales generados de este negocio/actividad se convertían en acicates para una expansión sin precedentes de la construcción, y con ello la alteración del uso tradicional de los espacios.

Esta dinámica transformadora, en un marco de optimismo empresarial y social generalizado y donde en no pocas ocasiones entró en juego la inversión especulativa, con una vivienda convertida también en una óptima forma de inversión de viejos ahorros y dinero negro (entrada del euro en 2002), afectaba a todo tipo de municipios, sobre todo los costeros y metropolitanos, aunque no escapaban los rurales de interior; y ocurría casi idénticamente en todos los municipios y comunidades autónomas, independientemente del grupo político gobernante. Las grúas de construcción se convertían por doquier en elementos cotidianos del paisaje urbano de ciudades y pueblos medianos.

Las voces y escritos en contra de esta dinámica con enormes consumos de suelos e impactos territoriales no tardan en llegar, especialmente desde asociaciones ecologistas (Informes periódicos de Greenpace), instituciones europeas y grupos universitarios. En este sentido, es significativo, en el campo de la Geografía, el Manifiesto Nueva Cultura del Territorio (mayo de 2006), suscrito por multitud de profesionales e investigadores del Territorio y en donde se advierte de la insostenibilidad de estos procesos de ocupación y transformación del suelo, propugnándose nuevos principios, criterios y prioridades territoriales (MATA, R., 2007; ZOIDO, F., 2010).

En cualquier caso, esta dinámica constructiva y transformadora se fragua, salvando alguna conocida excepción, sorprendentemente, en un marco totalmente legal. Cuestión diferente es el concepto de licitud, en el que la bondad de muchos proyectos suplanta la razón del territorio (MATA, R., 2010).

La evolución del planeamiento urbanístico en España desde la primera Ley del Suelo de 1956 había puesto en manos de los ayuntamientos la poderosa herramienta del urbanismo, siendo utilizada para sus crecimientos urbanísticos y económicos y para poder llevar a cabo un campo de actuaciones públicas que con los años se hizo cada vez más amplio y que, por tanto, debía sufragarse.

Con la legislación urbanística emanada en los años noventa y como consecuencia del nuevo papel de los ayuntamientos, multitud de municipios modifican repetidamente sus viejos planes y normas urbanísticas, apostando casi siempre por una ampliación

de los suelos urbanizables con fines residenciales, turísticos o industriales. Los ayuntamientos pusieron en el mercado cientos de kilómetros cuadrados de nuevos suelos urbanizables que, además de un alivio para las arcas municipales. Precisamente, en el contexto de la Ley de 1998<sup>5</sup>, se inducía a una clasificación de amplias áreas de suelos urbanizables con el objetivo de que ello reduciría el precio del suelo y la edificación; ocurriendo finalmente todo lo contrario.

Con el inicio del nuevo siglo aparecen progresivamente las leyes autonómicas urbanísticas, que asumen la legislación urbanística en detrimento del Estado, y los primeros planes de ordenación territorial, también a escala regional, que intentan reordenar los crecimientos y los usos del suelo. Pero fueron tan dilatados sus diseños técnicos y sus trámites políticos-administrativos que, a la postre, se han ejecutado al final de un ciclo expansivo. De esta manera, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) se aprueba en diciembre de 2006, con posterioridad, incluso, a algunos planes de Ordenación Territorial de ámbitos subregionales, y 12 años más tarde que su Ley de Ordenación del Territorio (1994). Pero no es el peor ejemplo, ya que buena parte de las comunidades autónomas españolas siguen sin tener un plan o unas directrices de O.T. con carácter regional y/o subregional; algunas de ellas, con una gran expansión constructiva en los últimos años, como son los casos de la Comunidad Valenciana y de Murcia (BURRIEL, E., 2009).

No sólo han sido enormes los espacios ya transformados en estos años, sino que, con la autonomía urbanística y las referidas necesidades de financiación municipal, se han puesto también enormes espacios potencialmente urbanizables para un futuro, con sus potenciales impactos (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD, 2009). Además, aunque aún no se han transformado, seguirán siendo jurídicamente urbanizables, a menos que se cambie su naturaleza jurídica, con las consiguientes compensaciones y dilatados procesos administrativos. Muchos de estos suelos urbanizables, si bien no transformados, fiscalizan ya como tales, con lo que se refuerzan sus derechos, aunque por ahora sea una carga impositiva añadida para sus propietarios.

Esta dinámica expansionista del urbanismo y la construcción se trunca más por un cúmulo de circunstancias económicas y financieras globales más que por el mayor freno o por los obstáculos, con respecto a la situación anterior, provenientes de los recientes marcos legales del urbanismo<sup>6</sup> y la ordenación del territorio de algunas comunidades autónomas. En el verano de 2007 se destapan conocidos problemas financieros internacionales con enormes incidencias a escala mundial. Rápidamente, esta crisis financiera se precipita, para el caso de España, en una reducción drástica de las condiciones del crédito tanto para empresas como para las familias. Muy pronto, la opinión pública descubre el elevado y peligroso nivel de endeudamiento al que se había llegado, especialmente de las empresas promotoras y constructoras y de tantos millones

5. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, BOE n.º 89, de 14 abril 1998. Vigente hasta el 1 de julio de 2007, cuando se aprueba la nueva Ley del Suelo 8/2007, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido.

6. Ley del Suelo 8/2007 y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido.

de familias, entre otras cosas, por haber adquirido una encarecida vivienda, local o parcela, con fines productivos o especulativos, en esos años de bonanza y optimismo.

El sector de la construcción se frena bruscamente en los siguientes meses, siendo casi testimonial el número de viviendas<sup>7</sup> u otras edificaciones que en estos momentos se construyen o se visan, como consecuencia de una exigua demanda, una escasa rentabilidad y unas altas dificultades y riesgos empresariales. Frente a ello aparecen enormes cifras de stocks de viviendas que asombran a la ciudadanía, en manos de entidades de crédito, de promotores que no saben qué hacer con ellas o de personas particulares que las perderán con el tiempo o que con muchas dificultades las mantienen. Junto a las mismas, y dada la escasa viabilidad de cualquier operación inmobiliaria, otros muchos proyectos de naturaleza residencial, turística o industrial quedan congelados, a veces con licencias municipales otorgadas, sin haber comenzado con sus cimientos a la espera de un mejor panorama. El paro en la construcción y en las industrias y servicios afines y la desaparición de empresas se convierte en una constante mes a mes desde mediados de 2007. Se empieza a hablar de una crisis o recesión en la que todavía claramente nos hallamos inmersos, con una caída drástica de la mayoría de los indicadores que suelen medir el estado de una economía.

Es cierto que el patrón de crecimiento basado en el «modelo o burbuja inmobiliaria» no podía continuar y sostenerse así eternamente, pues estaba muy sobredimensionado, con un grave desajuste entre la oferta y la demanda y en un marco de especulación y dependencias financieras. Desde entonces, el relevo de la construcción por otro sector económico no está siendo fácil, y durará años, en España y, peculiarmente, en algunas regiones muy «especializadas» como son Andalucía y la Comunidad Valenciana. Mientras dure el difícil y costoso reajuste estructural, el paro, la destrucción de empresas, las hipotecas, la morosidad, la incertidumbre, la reducción forzosa del consumo familiar y la falta de ingresos de ayuntamientos y otras administraciones, entre otros fenómenos, reinan en nuestras ciudades y pueblos. Incluso ya se repunta el fenómeno de la emigración para los que fueron hace unos años inmigrantes, ya que no encuentran las mismas oportunidades y expectativas de años atrás. Es el resultado de unos años de desmedido y consentido crecimiento constructivo que supuso para España dispararse sus indicadores económicos y de consumo. Una época, también añorada por algunos ciudadanos y empresarios y que quizás jamás se repita en la historia económica de España, y cuyo principal protagonista fue la promoción urbanística, descrita anteriormente.

No obstante, el urbanismo conlleva también enormes y positivas consecuencias, siempre deseables, para la economía y la sociedad. No en balde, toda actuación permanente del hombre se realiza sobre el suelo, cuyos usos y configuración de sus elementos estáticos y dinámicos están regulados, modernamente y en buena medida, por un planeamiento urbanístico y por una joven ordenación territorial, en las que el poder público y ciudadano tiene un protagonismo creciente.

7. Apenas 110.000 viviendas nuevas visadas en España en 2009 según las estadísticas del Ministerio de Fomento. En Andalucía este descenso es mayor: pasándose de 168.000 viviendas nuevas visadas en 2006 a apenas 17.500 en 2009.

### 3. LOS PLANES URBANÍSTICOS: LA PLASMACIÓN DE UN MODELO TERRITORIAL

El modelo territorial por el que, con más o menos aciertos, pero democráticamente, los municipios apuesten y que recoge objetivos territoriales y legislativos de escalas superiores (Ordenación del Territorio, legislación urbanística específica y legislaciones sectoriales) se compendia en los planes urbanísticos.

Las diferentes leyes del suelo y de ordenación urbanísticas del Estado y de las distintas comunidades autónomas españolas, de los últimos años, refuerzan la función pública del urbanismo como instrumento para el desarrollo planificado y sostenible de la ciudad y la participación de la sociedad en las plusvalías generadas al permitir el cambio de usos del suelo. Además, confieren un marco legal de referencia, de obligado cumplimiento, donde se deben desarrollar los distintos planes urbanísticos.

Entre éstos destaca como principal instrumento de planeamiento urbanístico el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU). A su vez, este planeamiento general se desarrolla mediante un Planeamiento de desarrollo (Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalles), que se circunscriben a espacios concretos del suelo urbano y/o urbanizable.

Por tanto, el objetivo del PGOU es también integral, ordenando territorial y urbanísticamente todo el municipio. Organiza la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo; todo ello, insistimos, en el marco de los referidos Planes de Ordenación<sup>8</sup> para aquellas comunidades que lo tienen y dentro del nuevo marco legal de la Ley 8/2007 del Suelo<sup>9</sup>, a escala estatal, y de las distintas leyes de ordenación urbanística autonómicas. Esta Ley del Suelo de 2007 es el soporte jurídico básico de los instrumentos de planeamiento urbanístico en cuanto a condiciones para la igualdad de los españoles en el derecho a la propiedad del suelo; aunque la competencia en la materia recae en las comunidades autónomas de manera exclusiva, por lo que cada una de ellas tiene una legislación urbanística propia, aunque con muchas similitudes ya parten de un acervo urbanístico y de unas afecciones legales muy similares.

Los PGOUs establecen la ordenación estructural del término municipal, constituida por la estructura general y las directrices que resulten del modelo asumido de evolución urbana y de ocupación del territorio, y la ordenación pormenorizada que constituyen el resto de las determinaciones del Plan<sup>10</sup>. El conjunto de las determinaciones del Plan General deben definir, entre otras, las siguientes cuestiones: la clasificación del suelo y sus categorías; los Sistemas Generales y los Sistemas Locales, constituidos por los parques y jardines, las infraestructuras y servicios, y el resto de las dotaciones públicas; los usos, densidades y edificabilidades globales para las zonas y concretas para las parcelas; las reservas para viviendas protegidas; los ámbitos y elementos de interés

8. Art. 8 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía (LOUA, 2002).

9. Entre los objetos principales de esta nueva ley se encuentran la transparencia y participación ciudadana en el urbanismo, la sostenibilidad ambiental y social y la promoción de la vivienda protegida (un mínimo del 30% del suelo residencial).

10. Art. 10.1. de la LOUA (2002).

por sus valores históricos, arquitectónicos, culturales, naturales y paisajísticos, etc.; y las previsiones de programación y gestión de la ordenación propuesta (Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía, 2010).

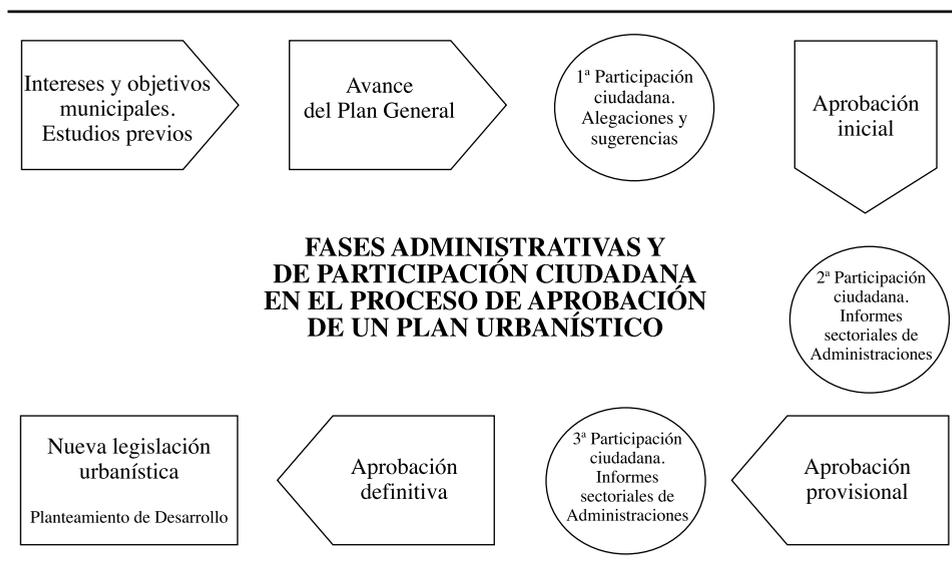
Clasifica los suelos, según los actuales usos y según las previsiones, objetivos y voluntad de los ayuntamientos, en Urbano (consolidado o no consolidado), en Urbanizable y en No Urbanizable (de especial protección por legislación específica o por otra planificación territorial, de carácter natural o rural). A su vez, a los dos primeros se le aplica una calificación, donde se determinan sus usos generales: residencial, turístico, industrial, terciario, dotacional, zonas verdes, etc.

El Plan Urbanístico es un documento de gestión y control urbanístico y territorial que tiene carácter normativo, o sea, cuerpo de ley, dado que su normativa y su plasmación territorial son de obligado cumplimiento. Constituye, pues, un instrumento importantísimo ya que concreta integralmente la planificación y la ordenación física de un conjunto municipal, no sólo de sus núcleos de población.

Aunque su aprobación definitiva depende de las Comunidades Autónomas y aparte de que deba ceñirse a normativas y afecciones territoriales superiores, el Plan Urbanístico es la plasmación de un modelo territorial particular y de una voluntad municipal. De igual manera, la correcta ejecución del mismo es también potestad municipal.

Después de un arduo proceso técnico y político-administrativo (ver figura 2), una vez aprobado definitivamente, el Plan va a marcar la política urbanística del municipio, con todo lo que ello conlleva durante no menos de una década.

Figura 2. Fases administrativas y de participación ciudadana en el proceso de un Plan Urbanístico en Andalucía



Fuente: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (2002) y Consejería (2010): Pliegos de prescripciones técnicas para la redacción de los planes generales de ordenación urbanística. Elaboración propia.

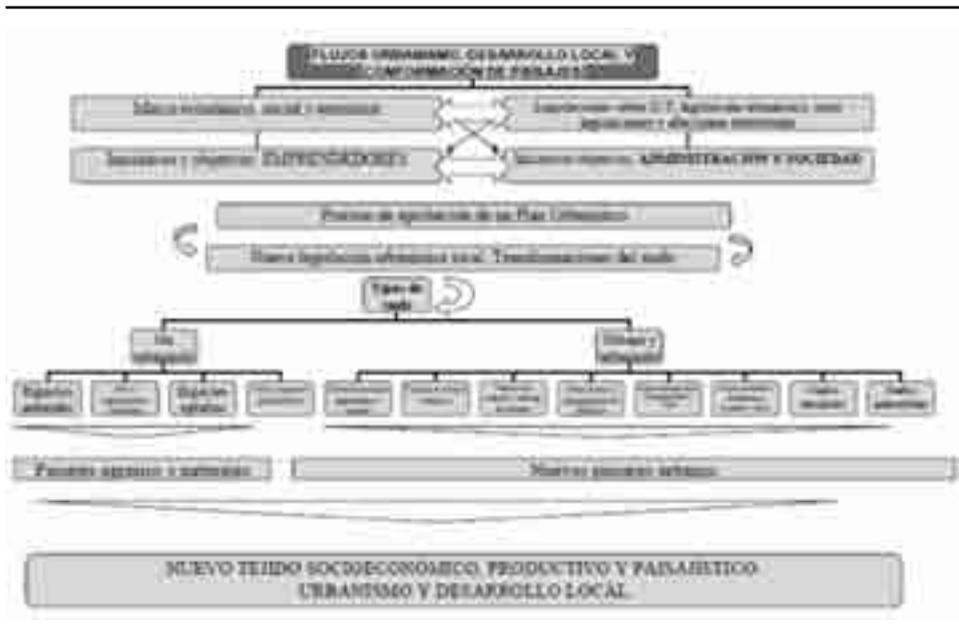
4. POSIBILIDADES DEL URBANISMO EN EL DESARROLLO LOCAL

En un Plan urbanístico se compendia un conjunto de decisiones políticas-técnicas, en línea con la legislación existente y en un marco de democracia y de participación ciudadana, que hacen ciudad, que influyen en el empleo, en la economía local, en el bienestar social, en la calidad de vida, en el medio ambiente urbano, etc.

La trascendencia del plan, es decir, el urbanismo local, va más allá de lo que son las normativas y cartografías urbanísticas sobre los futuros diseños urbanísticos, infraestructuras y equipamientos. Cada vez más, el urbanismo es la piedra angular sobre la que descansan las políticas de incentivación económica locales (desarrollos industriales, terciarios y turísticos), las actuaciones en infraestructuras y equipamientos y la hacienda municipal, y está íntimamente imbricado con las políticas de cohesión y bienestar social, la promoción de viviendas libres y públicas, el patrimonio cultural y el medio ambiente urbano y del conjunto del territorio. Con la aplicación normativa de un plan urbanístico se está influyendo sobre el tejido productivo y paisajístico de un territorio (Figura 3).

Existe, sin duda, una íntima e importante simbiosis entre Ordenación del Territorio/Urbanismo con Economía y Desarrollo Local; y englobando a este sistema de interrelaciones, no olvidemos, se encuentra el Medio Ambiente.

Figura 3. Diagrama de flujos: urbanismo, desarrollo local y paisajes



Fuente: Elaboración de J.M. Jurado, 2008.

#### 4.1. *Urbanismo, suelos industriales y terciarios e incentivación pública*

Cuando hacemos referencia a «políticas públicas de Desarrollo Local» casi siempre lo hacemos hacia un conjunto amplio de políticas de subvenciones y de incentivación económica, con fondos provenientes de diferentes orígenes (Unión Europea, ministerios, consejerías, etc.). Pero ese tejido económico que nace o se intenta fortalecer, con o sin ayudas públicas, se asienta físicamente sobre un suelo, que está o debe estar ordenado urbanísticamente y, por tanto, con una serie de infraestructuras y servicios urbanos.

Sólo por esta cuestión inicial ya es importante el urbanismo. Pero es que el urbanismo moderno permite mucho más. Por sus repercusiones en el tejido productivo y en el desarrollo endógeno, sirve para impulsar polígonos industriales, crear parques empresariales y tecnológicos o rehabilitar centros históricos decadentes y vetustos conjuntos industriales en renovados centros comerciales abiertos y en modernas áreas industriales.

Entre las distintas posibilidades u oportunidades que nos brinda el urbanismo (clasificación de suelos) destaca la obtención de nuevos suelos industriales. De esta manera, pocos son los planes urbanísticos que no ambicionan y consiguen la urbanización y construcción de polígonos industriales, más o menos numerosos y amplios según las necesidades o deseos del municipio. En ellos se ordenan los suelos urbanizables y se facilitan las infraestructuras y equipamientos que sirven para la atracción de empresas. Asimismo, el Plan ordena los coeficientes de edificabilidad<sup>11</sup>, las tipologías de las naves, la trama urbana de los polígonos, los servicios urbanos, etc.

Al igual que se clasifican suelos industriales, se hace lo propio con los llamados suelos terciarios o comerciales. A veces la normativa del Plan general (PGOU)s y de su planeamiento de desarrollo (Planes parciales) los diferencian netamente y son excluyentes los usos industriales y terciarios; y en otras, pueden ser normativamente complementarios (con distinta proporción).

Además de conocidas actuaciones públicas de desarrollo local (subvenciones, formación, etc.), esta política de incentivación de los municipios se acrecienta en ocasiones, también de la mano del urbanismo. Así pues, el 10% de aprovechamiento medio urbanístico (libre de cargas a la hora de hacer la urbanización y que contempla, por ejemplo, la LOUA) de cualquier plan (de iniciativa privada) pasa por ley al Patrimonio municipal de suelos. Con ello, los mandatarios municipales tienen amplias oportunidades. Puede bien venderlo o bien apostar por el desarrollo local (ayudándose de otras medidas e instrumentos públicos) a través de la creación de escuelas talleres, cooperativas y cesiones temporales de parcelas a empresas. Con éstas u otras iniciativas imaginativas, se ayuda a mejorar el tejido empresarial, especialmente destinado a jóvenes empresarios, localizado en un espacio que pasa a ser urbanizado, formando parte ya de la ciudad.

Por otra parte, los Ayuntamientos también pueden convertirse en promotor único o principal de suelos jurídicamente urbanizables que originariamente son de su propiedad

11. La edificabilidad es un parámetro objetivo que expresa la superficie edificable asignada por el planeamiento a cada parcela.

o bien, en algunas ocasiones, obtenidos previa expropiación si fuera necesario. En estos casos, existen diversas fórmulas legales y de gestión para que un Ayuntamiento consiga el objetivo, en primer lugar, de urbanizar y, en segundo lugar, de fortalecer el suelo industrial y el tejido empresarial. En estos casos, indudablemente, el suelo edificable o lucrativo para emplazar las potenciales o futuras edificaciones industriales o comerciales sería mayor. Suelo que, después de urbanizarse, se puede en pública subasta vender o apostar, como se refería anteriormente, por ponerlo a disposición del naciente tejido empresarial local o comarcal.

Asimismo, la legislación urbanística (nos referimos en este caso a Andalucía<sup>12</sup>), permite que se localicen empresas en suelos no urbanizables, manteniendo éstos su naturaleza jurídica de rústicos, y ello a través de los denominados «Proyectos de Actuación de Interés Público», contemplados por ejemplo en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (2002), y para cuya aprobación definitiva también se requieren Informes preceptivos y positivos, tras un arduo trámite administrativo. Por supuesto, se trata de localizaciones muy específicas y que deben darse sólo en contadas ocasiones, y con una duración limitada aunque renovable. En cualquier caso, se convierten en otra herramienta o instrumento urbanístico importante que tienen los ayuntamientos para propiciar que en sus municipios se asienten interesantes y, con frecuencia, grandes empresas, ya endógenas o exógenas, pero que, en cualquier caso, generan empleo y repercuten sobre la economía local y la hacienda municipal, ya que también están sujetos a una prestación pública compensatoria: el 10% del valor del suelo rústico y de toda la inversión en los nuevos edificios y en la urbanización.

#### 4.2. *Urbanismo, equipamientos e infraestructuras*

Tanto los suelos residenciales, como los industriales o los terciarios, necesitan infraestructuras y equipamientos que vienen también de la mano de la planificación y gestión urbanística. De esta manera, en la ordenación de cualquier Planeamiento de Desarrollo (Planes Parciales) o Proyecto de Urbanización, el Ayuntamiento se reserva también por ley, además del referido 10% de suelo «lucrativo», otra importante porción de suelos llamados «dotacionales» que sirven para la construcción posterior de equipamientos docentes, deportivos, culturales, sociales, parques y jardines, etc., cuyos presupuestos para la edificación posterior de los mismos pueden provenir del propio ayuntamiento, cofinanciado con otras administraciones o mediante otro tipo

12. Para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía destacan como principales instrumentos de O.T. y que emanan de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA): el POTA, Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, para una escala regional, aprobado en 2006; y los POTs o Planes Subregionales para diferentes comarcas. En cuanto a Urbanismo destaca la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), la cual ha tenido diversas modificaciones en algunos de sus aspectos mediante la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo. Como principal instrumento de planeamiento urbanístico el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU).

de fórmulas de gestión administrativa (convenios) con particulares. Por tanto, y para empezar, sin la materia prima «suelo», en este caso, dotacional, ya urbanizado y libre de cargas, resultado de la gestión urbanística, difícilmente se pueden conseguir distintos objetivos conducentes a mejorar servicios y equipamientos públicos de la comunidad.

Asimismo, en el plan urbanístico (PGOU) se planifican las infraestructuras necesarias (Sistemas Generales y Locales) del municipio, independientemente de la clasificación de suelos y quién las vaya a sufragar. De alguna manera, desde el plan, ayudado también por posteriores Ordenanzas Urbanísticas o municipales, se ponen las bases (disponibilidad de suelos, financiación y programación) de cómo van a ser las infraestructuras viarias (carreteras, calles y caminos rurales), energéticas, telecomunicaciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, movilidad y accesibilidad del tráfico rodado, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y otros diversos servicios urbanos (iluminación pública, limpieza, señalización, etc.).

Además de estas infraestructuras, llamémoslas convencionales, en algunos planes, sobre todo de ciudades grandes o medianas, aparecen ambiciosas apuestas de infraestructuras como el tren de alta velocidad, un nuevo aeropuerto, una ampliación de las áreas portuarias, la creación de un Centro o Área Logística de Transportes, etc., que sobresalen por su envergadura y cuya financiación suele escapar de los poderes locales, pero su ubicación futura y disponibilidad de suelos ha de ser recogidos en el planeamiento urbanístico municipal y, en algunos casos, intermunicipal. Se trata de infraestructuras que o bien aparecen ya en algunos Planes de Infraestructuras o bien son ambicionadas por el municipio, y una forma de justificarlas y conseguir las en un futuro es que aparezcan inicialmente en sus PGOU.

La existencia de buenos equipamientos e infraestructuras son condiciones ineludibles hoy día para un normal desarrollo económico y una aceptable calidad de vida urbana de sus ciudadanos. El plan compendia las actuaciones más relevantes en estas materias a realizar en el periodo de vigencia del mismo. De alguna manera, el plan es un inmejorable documento de programación que debe ser objeto de referencia anualmente (en los presupuestos municipales) y que debe estar por encima, como proyecto común, de los ciclos y vaivenes políticos.

#### 4.3. *Urbanismo y vivienda*

Uno de los temas principales de la totalidad de los planes generales urbanísticos es la vivienda. La apuesta gira en torno a un crecimiento del parque residencial, con vistas a atender a poblaciones en crecimiento y, sobre todo, a segmentos poblacionales de jóvenes y de bajas rentas. A estas viviendas principales, se une la fuerte demanda de viviendas secundarias que pueda provenir de los desarrollos turísticos.

Así pues, el Plan general (PGOU) suele desgranar las necesidades de vivienda según la demanda y las expectativas demográficas y económicas, y en razón a ello se clasifican nuevos suelos residenciales, bien convencionales o bien turísticos. Suelos que, independientemente de la naturaleza del promotor (generalmente privado), han de urbanizarse y contener determinadas infraestructuras y unas reservas o suelos do-

tacionales, antes de darse licencias de obras para edificar, en este caso, viviendas (en otros casos, parcelas industriales o terciarias). En cuanto a las mismas, el Plan general, en base a la legislación existente, establece los porcentajes mínimos de viviendas de protección oficial<sup>13</sup> en cada Sector Urbanizable. Con posterioridad, el Plan Parcial pormenorizará su localización, así como otros aspectos de la edificación.

Igualmente que para otros tipos de suelos, los Ayuntamientos acaparan en propiedad el 10% del aprovechamiento medio o suelo lucrativo<sup>14</sup>, tanto de la edificabilidad para construir viviendas protegidas<sup>15</sup> como para viviendas libres. En este sentido, la posición varía entre ayuntamientos que pueden optar por obtener todo el Aprovechamiento medio en suelos para futuras viviendas públicas u obtener también edificabilidad de las viviendas libres<sup>16</sup>.

En cualquier caso, con este Patrimonio Público de Suelo, los ayuntamientos, cada vez más a través de Empresas municipales de suelos y vivienda (convertidas en promotoras y gestoras), pueden hacer viviendas protegidas, con sus propios recursos o con recursos financieros convencionales, o bien vender el suelo y/o la edificabilidad mediante Concurso público a empresas promotoras y constructoras muy especializadas, pero siempre con la finalidad de construir viviendas (protegidas o no según la naturaleza del suelo). Por otra parte, estas nuevas empresas municipales, suelen trabajar también en programas de rehabilitación de viviendas y mejora de espacios urbanos, bien con recursos propios fruto de su patrimonio de suelo y de su gestión como promotoras, o bien con recursos procedentes de otras administraciones.

La edificación residencial resultante es reflejo del urbanismo que se practique y se apueste. Quizás forzado por nuevas legislaciones y normativas<sup>17</sup>, pero también por las propias iniciativas privadas, cada vez más se apuestan por diseños arquitectónicos y materiales que contribuyen a un ahorro energético, a una protección contra el ruido y a una mejor habitabilidad de edificios y espacios públicos, con lo que se gana en calidad urbana.

#### 4.4. *Urbanismo y patrimonio natural y cultural*

En los últimos años el urbanismo ha sido tildado por sectores de la opinión pública y diversos medios de comunicación como el principal causante de la degradación ambiental y los cambios paisajísticos. Estas opiniones tienen una gran parte de razón,

13. En el caso de Andalucía, según la Ley 13/2005 de Medidas para la Vivienda protegida y Suelo, es un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial. Este porcentaje coincide con la Ley de Suelo (2007) del Ministerio de Vivienda, a escala estatal.

14. Urbanizado y listo para construir, pero sin incluir los mencionados suelos rotacionales.

15. La vivienda de V.P.O. tiene precios máximos de venta impuestos por la administración competente, actualizados anualmente. Su destino preferente son familias de rentas bajas y medias, a las cuales se les da ayudas económicas y se les facilitan ayudas recursos financieros.

16. Las viviendas libres tienen un coeficiente mayor del Aprovechamiento Medio total de un Plan Parcial que, por ejemplo, las públicas. A su vez, las viviendas aisladas tienen más aprovechamiento que las de en altura.

17. Entre éstas, destaca el Código Técnico de la Edificación, en vigor desde marzo de 2006.

dado que el crecimiento urbanístico de los últimos años ha sido en España muy intenso y especialmente en las áreas costeras mediterráneas<sup>18</sup>, como así se recoge en los análisis procedentes de la teledetección (Programa Corine Land Cover) en fuentes tan serias como el Observatorio de la Sostenibilidad de España.

Ha habido en España, en los últimos años, ciertamente un modelo económico basado en el modelo inmobiliario en contextos económicos (importante peso del sector de la construcción en la economía) y sociales (especulación, economía sumergida y dinero negro) que han conllevado planes urbanísticos y actuaciones escasamente sostenibles, muy ambiciosos y muy despilfarradores con determinados valores y recursos naturales (energía, agua, etc.). No obstante, esta realidad no es culpa del urbanismo en sí, sino más bien de los erróneos e insostenibles modelos territoriales por los que numerosos municipios han apostado. Igualmente, al contrario, existen otros ejemplos de arquitectura y de urbanismo que pueden ser modélicos desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, social y económica.

Sin duda alguna, muchos núcleos de población crecen demográfica y urbanísticamente y, por ende, estas nuevas demandas de suelos se hacen a costa de suelos que anteriormente no estaban urbanizados y tenían otros usos, principalmente agrarios. Esta es, pues, una premisa casi ineludible. En efecto, desde este punto de vista, existe un fuerte impacto ambiental, ya que se transforma y artificializa el suelo. Pero el moderno urbanismo, a diferencia del que se practicaba hace unas décadas, ordena, con mayor o menor acierto, esos necesarios crecimientos y, además, la sociedad participa de las plusvalías económicas que se generan por la clasificación y urbanización de nuevos suelos.

Teniendo en cuenta el contexto de los grandes problemas ambientales globales, en adelante, más que nunca, Urbanismo y Medio Ambiente deben ser compatibles. El urbanismo puede y debe ayudar a hacer las ciudades más habitables, consumiendo menos recursos naturales y menos energía. Con la creciente y mayor sensibilidad ambiental, la obligatoriedad legislativa y la mejora de las tecnologías, cada vez más se apuestan por el reciclado de residuos de construcción y demolición (RSD), los paneles térmicos, el aislamiento térmico y acústico, la eficiencia energética, los nuevos materiales, la arquitectura bioclimática, etc., o sea, en la construcción de edificios medioambientales y sostenibles. El principal problema para que no se generalice más este tipo de arquitectura y de urbanismo es, como siempre, los costes y la viabilidad económica del producto resultante.

Además de esta nueva arquitectura, en cuanto a planeamiento urbanístico, el plan incorpora medios y financiación para llevar a cabo infraestructuras (abastecimiento y depuradoras de aguas, plantas de nuevas energías, tendidos eléctricos, recogida neumática de residuos sólidos urbanos, etc.) y normas medioambientales (ordenanzas de ruidos, de calidad ambiental, movilidad del tráfico, etc.), tan necesarias para el tejido económico y para el bienestar social. Por otra parte, no olvidemos, que los requisitos

18. España tiene ya, en su tramo mediterráneo, el 34% de su primer kilómetro ocupado por superficies artificiales, principalmente urbanas (Observatorio de la Sostenibilidad, 2007).

medioambientales son una componente obligada en la tramitación de cualquier plan, urbanístico o de otro tipo.

Precisamente, este nuevo urbanismo preserva en sus planes los espacios protegidos recogidos por la planificación y legislación específica de escala superior, más otros espacios municipales que de forma particular los ayuntamientos quieran preservar, bien porque se considere que tiene un cierto valor natural o cultural. Como consecuencia de ello, es muy frecuente que el total de espacios con algún tipo de protección del Plan urbanístico supere con creces al que contabiliza inicialmente las planificaciones sectoriales superiores. Incluso en la nueva planificación urbanística se están dando pasos significativos, aunque todavía insuficientes, en lo que se refiere a la preservación de paisajes antrópicos, generalmente de tipo agrario.

Asimismo, y frente a otras etapas históricas en la que no se valoraba tanto el patrimonio cultural, hoy día, el moderno urbanismo apuesta por la conservación y recuperación de cualquier elemento urbano, bien privado o público, que haya sido catalogado como Bien de Interés Público por administraciones superiores (Consejería y/o Ministerio de Cultura) o que, municipalmente, se considere con valor arquitectónico, histórico o cultural. De esta manera, es obligación de todo Plan Urbanístico contener un Catálogo de bienes patrimoniales a proteger, con una normativa específica que obliga a la preservación y/o rehabilitación integral o parcial (por ejemplo, el mantenimiento de fachadas) de muchos elementos urbanos o rústicos que recuerden cultura, patrimonio e historia de ese municipio.

Por último, la misma gestión urbanística (patrimonio de suelos, convenios, etc.) sirve también como fuente de cofinanciación propia a la hora de encarar diversas actuaciones medioambientales y patrimoniales por parte de los ayuntamientos. Ejemplos de ello son la construcción de áreas recreativas, recuperación de senderos y vías verdes, preservación de cercados, señalización de puntos de interés, rehabilitación de edificios rústicos aislados, etc. que forman parte del paisaje cultural rústico. A ello se une, cómo no, otras actuaciones en inmuebles públicos catalogados de los cascos históricos.

#### 4.4. *Urbanismo y hacienda municipal*

Cada vez más los ayuntamientos han sostenido progresivamente su hacienda municipal en el urbanismo, y ello a través del valor catastral de los inmuebles y de las nuevas parcelas, las tasas y licencias de obras y de apertura y, sobre todo, por la enajenación de bienes patrimoniales que se adquieren principalmente, como estamos viendo, a través de la gestión urbanística de nuevos suelos urbanizables de tipo residencial, industrial o terciario.

Esta dependencia creciente de muchos municipios se debe, entre otras cosas, a que los ayuntamientos ejercen numerosas competencias y servicios de los que no tienen una financiación generosa o equiparable proveniente de otras administraciones superiores. Con la llegada de la democracia los ayuntamientos (1979) se convirtieron en la entidad pública más cercana a sus ciudadanos. Por ello, hasta que no se resuelvan política y legislativamente la insuficiencia financiera de los ayuntamientos, los gobernantes locales

siguen encarando políticas sociales, culturales, formativas, de mantenimiento y otras muchas otras actuaciones con una financiación que se nutre principalmente, directa o indirectamente, de la gestión urbanística.

Con las muchas y crecientes necesidades de los ayuntamientos, se produce en numerosas ocasiones una dependencia del recurso suelo y del crecimiento urbanístico. Con el crecimiento se consiguen múltiples recursos y posibilidades, pero se necesita seguir creciendo para sufragar servicios y gastos públicos y, al mismo tiempo, mantener el empleo y un tejido económico, en muchos territorios, muy especializado en el sector de la construcción. Esta es una de las claves que explica parcialmente algunos desmedidos planes y crecimientos urbanísticos.

Un modelo económico y de gestión municipal basado en el crecimiento de la construcción y la transformación de espacios que, como hemos visto anteriormente, está en grave crisis desde mediados de 2007. Ahora, a la dependencia y anterior debilidad de los ayuntamientos, se suma los gravísimos problemas de financiación para seguir atendiendo la multitud de acciones públicas de años atrás a la que había acostumbrado a sus ciudadanos electores y para sostener una plantilla laboral generalmente abultada y consolidada. Además, ha de mantener, con los consiguientes costes, las nuevas urbanizaciones y calles que, tras su construcción, han pasado a ser de dominio público. Las soluciones frente a estos panoramas municipales no son fáciles.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Un urbanismo bien planeado y gestionado permite a las ciudades y pueblos muchas oportunidades para su desarrollo y bienestar. No obstante, su abanico de posibilidades depende de la fortaleza y del dinamismo del tejido social y empresarial de las comunidades, de la sostenibilidad del modelo territorial por el que se apueste, de la óptima programación de las actuaciones y de la eficiente y seria gestión por parte de sus principales responsables técnicos y políticos.

Es una herramienta fundamental que tienen los municipios para su desarrollo económico, social y ambiental y, perfectamente, puede y debe darse en un marco de Urbanismo Sostenible, es decir, aminorando en lo posible los impactos medioambientales. De igual manera, y con esta perspectiva, debe ser los objetivos de la Ordenación del Territorio que se practique a escalas regional y subregional.

A pesar de las referidas y positivas trascendencias del urbanismo, se suelen obviar frente a titulares periodísticos y opiniones que le tildan de depredador de espacios agrícolas y de alto valor ambiental y foco de ilegalidades y de corrupción política. Sin duda, el «vilipendiado» urbanismo, que también existe, depende mucho de la capacidad legal, de la concienciación ambiental y de la madurez social y política de los territorios y de sus sociedades y mandatarios.

Otra cuestión por la que se critica generalmente al urbanismo es que los crecimientos de muchos municipios responden más a demandas e intereses económicos de agentes externos que a los intereses endógenos o comunes. Sin duda, son circunstancias que los mandatarios y la sociedad han de valorar y tener en cuenta a la hora de establecer

la capacidad de carga medioambiental, el modelo territorial por el que apuesta y las previsiones de crecimiento.

Por último, un tercer problema es la alta dependencia que adquieren muchos municipios del urbanismo, en lo que se refiere a seguir creciendo para así dar empleo, consolidar el tejido productivo local y, al mismo tiempo, mantener una hacienda municipal que les permita sufragar el mantenimiento de las infraestructuras urbanas u otro tipo de actuaciones y gastos públicos. Precisamente esta dependencia de muchas economías locales en la construcción se ha reducido drásticamente como consecuencia de la crisis actual aunque de una manera traumática: elevación drástica del paro. En cuanto a la insuficiencia de recursos de los ayuntamientos ha de resolverse en el marco de un Pacto Local, con otras administraciones, que mejore la financiación de los entes locales, a lo que se une un deseable mejor control del gasto público y una mayor participación ciudadana o Nueva Gobernanza (ROMERO, J. y FARINÓS, J., 2006).

Estas u otras cuestiones no están exentas de polémicas y de puntos de vistas diversos y, por supuesto, la sociedad civil democrática las ha de valorar y juzgar: apostar por nuevos crecimientos urbanísticos para mantener la actual dinámica económica o por un urbanismo tan sostenible que no hallan transformaciones de nuevos suelos. El urbanismo, en sí, es y abarca ambos extremos. En cualquier caso, lo importante es que la planificación u ordenación territorial local por la que se apueste sea la más adecuada y acertada para el territorio y para el conjunto de la sociedad. Y ello no es una tarea fácil. Lo que sí es básico, hoy día, es que las previsiones de crecimiento que recojan los planes deben estar plenamente justificadas (demografía), tener garantizados unos recursos esenciales (agua y energía) y que las urbanizaciones resultantes tengan los pertinentes servicios y equipamientos públicos.

El urbanismo actual tiene un claro cuerpo normativo y cartográfico, a la vista de todos, al menos desde que se aprueba el Avance de un Plan general. Lo que se puede construir o urbanizar; dónde; de qué manera; y lo que se ha de preservar y recuperar. Permite una actividad económica directa (la promoción inmobiliaria y la construcción) e indirecta, ya que influye en otros muchos subsectores económicos (industria y servicios). Pero, por encima de ello, permite la posibilidad de asentarse tejido empresarial diverso, mejorar las infraestructuras, ampliar el parque de viviendas, mejorar el medio ambiente urbano y proteger paisajes y elementos de relevancia natural y cultural. En definitiva, el urbanismo es un instrumento fundamental para conseguir ciudades y municipios potencialmente con más bienestar. Por el contrario, sólo con malos modelos territoriales y de gestión urbanística se destruyen y se deterioran los espacios, se potencia la contaminación y el consumo excesivo de recursos y la sociedad no recibe plenamente sus ventajas, en favor del interés de unos pocos.

De la sabia plasmación de los objetivos de una planificación urbanística, del equilibrio del modelo territorial por el que se apueste, del racional aprovechamiento del suelo y, especialmente, de la capacidad y buen hacer de los mandatarios en las decisiones políticas y legales, en la gestión de los planes y en buscar soluciones a nuevos y difíciles fenómenos y retos territoriales, van a depender mucho el tejido productivo, el medio ambiente urbano y la cohesión territorial y social. Sin duda, el urbanismo/ordenación del territorio y el desarrollo local/economía, sin olvidar el omnipresente

Medio Ambiente, van de la mano. Consiguen una íntima simbiosis, muy desconocida e infravalorada socialmente.

Después de una etapa de intensos procesos urbanísticos y constructivos en España, con todo lo que ello ha conllevado, vivimos una etapa de crisis, especialmente de este sector. No obstante, esas experiencias son ahora oportunidades para extraer obligadas lecciones políticas, empresariales e, incluso, personales que cimienten un mejor futuro de nuestras ciudades y territorios.

## 6. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### 6.1. *Principales legislaciones en Urbanismo y Ordenación del Territorio*

#### ESPAÑA:

- Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones., BOE n.º 89, de 14 abril (Ya no está vigente)
- Ley del Suelo 8/2007, BOE n.º 128, de 28 de mayo.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

#### ANDALUCÍA:

- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), en BOJA, n.º 8, de 22 de enero.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), en BOJA, n.º 154, de 31 de diciembre y BOE 12, de 14-1-2003
- Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, en BOJA n.º 227, de 21 de noviembre.
- Ley 1/2006, de 16 de mayo, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, en BOJA n.º 98 del 24 de mayo.
- Decreto 206/2006 de 28 de noviembre, aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), en BOJA de 29 de diciembre.
- Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, en BOJA n.º 27, del 7 de febrero.
- Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía

## 6.2. Bibliografía

- AGE (2006): Manifiesto por una nueva cultura del territorio, en [www.age.ieg.csic.es/docs\\_externos/06-05-manifiesto\\_cultura\\_territorio.pdf](http://www.age.ieg.csic.es/docs_externos/06-05-manifiesto_cultura_territorio.pdf)
- BURRIEL, E. L. (2008): La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006), en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270
- , (2009): La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIII, n.º 306.
- CONSEJERÍA (2010): Web de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Información general de Urbanismo y O.T., Junta de Andalucía en <http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=2&ct=4&e=urbanismo/legislacion/legislacion.html>
- CONSEJERÍA (2006): Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias. Junta de Andalucía, Sevilla. Consejería de Vivienda y Ordenación del territorio. Versión digital en Versión digital en [http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion\\_territorio/plan\\_ordenacion/index.html](http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion_territorio/plan_ordenacion/index.html)
- FARINÓS, J. (2007): Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda, en *Boletín de la AGE*, n.º 46 - 2008, págs. 11-32, Madrid.
- FERIA TORIBIO, J. M.; RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005), «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 39, Murcia, págs. 87-116.
- JURADO ALMONTE, J. M. y GORDO MÁRQUEZ, M. (2009): «Sector de la construcción y mano de obra extranjera en Andalucía. Repercusiones ante el fin de un ciclo expansivo», en GARCÍA LORCA, A. ( Ed.): *Inmigración y Desarrollo Regional*. Actas del IX Congreso de la Asociación Andaluza de Ciencia Regional, diciembre de 2007, Universidad de Almería. Págs. 133-148.
- JURADO ALMONTE, J. M. (2008): «Ordenación del territorio, urbanismo y desarrollo local en Andalucía», en XXXIV Reunión de Estudios Regionales. Baeza (Jaén), 27-29 de noviembre de 2008.
- MATA OLMO, R. (2007): Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio. Lección inaugural para la apertura del curso. Universidad Autónoma de Madrid.
- , (2010): «Urbanización reciente y cambios paisajísticos en España. Por una nueva cultura del territorio», en *Curso de Verano: Ordenación del Territorio y Urbanismo*, UNIA, julio, 2010. Ponencia inédita.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2010): Boletines On-line, en [http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ESTADISTICAS\\_Y\\_PUBLICACIONES/INFORMACION\\_ESTADISTICA/Construccion/](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Construccion/)
- MINISTERIO DE FOMENTO (2010): Atlas estadístico de la construcción en España, 2008, en <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/B84AD04D-53FE-4462-A406-23B26D2A5E99/77852/Atlas2008sp.pdf>
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): Cambios de la ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Universidad de Alcalá, 2006, 485 págs.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD (2007): Cambios de ocupación del suelo en España, en <http://www.sostenibilidad-es.org/es/prensa/cambios-de-ocupacion-del-suelo-en-espana>

- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD (varios años): Sostenibilidad en España en España, en <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anuales/sostenibilidad-en-espana-2009>
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2006): «Presentación», en *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (ROMERO, J. y FARINÓS, J., eds.). Publicaciones de la Universidad de Valencia, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección 'Desarrollo Territorial n.º 15-19.
- SEOPAN (2010): Informe Económico en 2009, en [www.seopan.es](http://www.seopan.es). SEOPAN. Madrid.
- ZOIDO, F. (2010): Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política, II Jornadas de legalidad territorial y ambiental, Lanzarote, en [http://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2010/10/zoido\\_territorialidadygobiernodelterritorio.pdf](http://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2010/10/zoido_territorialidadygobiernodelterritorio.pdf)