

**ANÁLISIS GEOGRÁFICO EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO:  
PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE  
ESTUDIOS DE ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARA  
PLANES URBANÍSTICOS**

**TUTORES:**

RAFAEL MATA OLMO  
JULIO VINUESA ANGULO  
LUIS GALIANA MARTÍN

**AUTOR:**

BLANCA MARTÍN CORTÉS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCION.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS .....</b>   | <b>8</b>  |
| 1.1. El Plan General Municipal, instrumento clave en el sistema urbanístico estatal .....                                   | 8         |
| 1.2. La planificación urbanística como práctica compleja.....   | 10        |
| 1.3. Responsables de la formulación y gestión del planeamiento: la importancia de la geografía .....                        | 12        |
| 1.4. Planeamiento urbanístico y planeamiento territorial .....  | 16        |
| 1.5. La necesidad del análisis territorial como punto de partida para la planificación .....                                | 17        |
| 1.6. Proceso de elaboración y Documentación del Plan General Municipal .....  | 21        |
| 1.7. Insuficiencias detectadas en el modelo presentado .....  | 26        |
| 1.8. Antecedentes .....   | 29        |
| 1.9. Hipótesis general .....  | 31        |
| 1.10. Objetivos concretos.....  | 35        |
| <b>2. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO .....</b>  | <b>37</b> |
| 2.1. Fuentes y metodología .....  | 37        |
| 2.2. Procedimientos.....  | 39        |
| <b>3. EL FUNDAMENTO TEÓRICO DEL URBANISMO Y EL TRATAMIENTO DEL ANÁLISIS TERRITORIAL .....</b>                               | <b>40</b> |
| 3.1. Fundamentos y motivaciones del planeamiento urbanístico .....  | 40        |
| 3.2. La necesidad del planeamiento.....   | 42        |
| 3.3. El proceso de formación histórica del planeamiento municipal.....  | 43        |
| <b>4. LAS DEFICIENCIAS DE LA LEGISLACIÓN .....</b>  | <b>64</b> |
| 4.1. Desarrollo legislativo en las Comunidades Autónomas.....   | 65        |
| 4.2. Análisis de los contenidos exigidos para la elaboración de planes generales en el sistema legislativo autonómico ..... | 69        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>5. ANÁLISIS DE CASOS .....</b>   | <b>128</b> |
| 5.1. Elementos de partida para la Redacción de la Revisión del Plan General de Logroño .....                                      | 129        |
| 5.2. Revisión del planeamiento histórico de Logroño .....   | 131        |
| 5.3. Responsables de la elaboración y gestión del Plan General de Logroño.....  | 134        |
| 5.4. Metodología de elaboración del plan.....   | 135        |
| 5.5. Desarrollo del Plan General Municipal de Logroño en su fase de Avance .....  | 141        |
| <b>6. PRIMERAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>  | <b>167</b> |
| 6.1. Conclusiones y propuestas sobre la incorporación del análisis territorial en la legislación autonómica .....                 | 167        |
| 6.2. Conclusiones y propuestas sobre la puesta en práctica de los requisitos legislativos en la elaboración del planeamiento..... | 174        |
| <b>7. RATIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS.....</b>   | <b>180</b> |
| <b>8. PROPUESTAS FINALES.....</b>   | <b>183</b> |
| <b>9. BIBLIOGRAFÍA .....</b>  | <b>188</b> |
| <b>ANEXO I: FICHAS LEGISLACION AUTONÓMICA .....</b>   | <b>192</b> |
| <b>ANEXO II: PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS ANDALUCIA.....</b>   | <b>193</b> |

## INTRODUCCION

El presente trabajo pretende analizar la importancia del análisis territorial desde una perspectiva geográfica en la práctica planificadora en España.

Planificar es decidir y coordinar una serie de acciones con vistas a conseguir unos determinados objetivos. Al planificar se parte necesariamente de un conocimiento de la realidad y de una presunción de lo que va a ocurrir en el futuro. De acuerdo con esa visión dinámica se arbitran una serie de medidas dirigidas a modificar la realidad o sus tendencias haciéndolas derivar hacia una situación que se considera mejor (Vinuesa, 1995).

La actividad planificadora se caracteriza generalmente por una serie de fases secuenciales preestablecidas, heredadas de la práctica urbanística institucionalizada desde mediados del siglo XX, a partir de la aprobación de la primera Ley de Suelo de 1956 y que generalmente se sustancian en tareas de información, análisis y diagnóstico territorial de la situación real y tendencial y la elaboración de propuestas. Estas últimas, estarán fundamentadas en el diagnóstico y aspirarán a alcanzar la imagen de futuro deseada. En su definición intervendrán criterios técnicos y condicionantes políticos que permitirán justificar la normativa del plan.

Según esta aproximación metodológica al planeamiento, el análisis y diagnóstico territorial debe proporcionar el conocimiento suficiente de la realidad territorial de partida, sus condicionamientos y tendencias de forma que las propuestas de ordenación estén justificadas y sean acordes con la realidad y objetivos de la planificación.

La práctica planificadora lleva asociada el desarrollo de una serie de instrumentos (Planes Generales, Planes Territoriales, Directrices de Ordenación, etc.), apoyados generalmente en una documentación informativa y justificativa (Memoria de Información, Documento de Síntesis

y Diagnóstico, Memoria Justificativa o de Ordenación, Cartografía, Estudio económico-financiero, Informe de Evaluación Ambiental, etc.) en la que se plasman los contenidos y condicionantes de dicha planificación.

El instrumento clave de la planificación territorial es el Plan General Municipal. Su desarrollo es de carácter obligatorio para la planificación municipal según lo establecido en el marco legislativo y su objetivo principal es la planificación integral del término municipal.

La ordenación urbanística conlleva como fin último la clasificación de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable). Este proceso determinará la ocupación territorial del ámbito a planificar, lo que constituye la ordenación estructural del municipio.

La clasificación del suelo es por tanto uno de los procesos de la práctica urbanística que mayores implicaciones geográficas tiene. Esto es así debido a que determina la ocupación por la urbanización y los usos permitidos de determinados ámbitos territoriales en detrimento de su conservación.

La ordenación de usos (residencial, terciario, actividades económicas, infraestructuras, sistemas generales de espacios libres, etc.) sobre el territorio y la resolución de problemas urbanísticos y territoriales son también elementos clave de la planificación urbanística con un alto componente geográfico, dado su carácter socioespacial.

De la adopción, o no, de criterios geográficos para el análisis, diagnóstico y definición de propuestas depende, muy directamente, la adecuación de la planificación al territorio.

Sin embargo, la realidad territorial a la que nos enfrentamos, caracterizada por un crecimiento difuso e ilimitado de los desarrollos urbanos sobre el territorio, la sobreexplotación de recursos naturales como consecuencia de

la urbanización, los desequilibrios territoriales cada vez más acusados, etc. conducen a cuestionar si se está llevando a cabo un adecuado proceso de incorporación del conocimiento geográfico en el planeamiento y si éste se está trasladando a las propuestas de planificación.

Parece por tanto que el análisis y diagnóstico del territorio resulta poco útil o al menos ineficiente respecto a la necesidad de conocimiento previo a la planificación, tanto en general, como desde el punto de vista geográfico en particular.

El objeto de investigación del presente trabajo pretende por tanto evaluar la relevancia y la calidad científico técnica de los estudios de análisis y diagnóstico territorial en el planeamiento urbanístico así como las causas y condicionantes que han desembocado en esta situación, desde la perspectiva de la geografía como disciplina que se ocupa de la relación entre el hombre y el medio y los modos de organización del espacio desde un enfoque omnicomprensivo.

Para ello, en el capítulo 3 se estudia el contexto histórico en el que se ha desarrollado la práctica urbanística con especial atención a la fase de conocimiento previo del territorio. Seguidamente, en el capítulo 4 se analizará el marco legislativo que regula la actividad urbanística con objeto de determinar los condicionantes que emanan de la misma para la elaboración de Planes Generales, analizando la metodología y contenidos exigidos. Una vez analizado el marco legislativo, y a modo de ejemplo, en el apartado 5 se analizará un caso práctico, la revisión del Plan General de Logroño. El objetivo de este apartado será detectar las posibles divergencias existentes entre las exigencias del marco legislativo y la práctica urbanística, así como analizar el tratamiento real que se da a las fases de análisis y diagnóstico territorial, y por tanto de adquisición de conocimiento para la determinación posterior de propuestas de ordenación.

Estos pasos han permitido identificar los aspectos teóricos, conceptuales, metodológicos y normativos que tienen mayor vinculación con el objeto de análisis de esta investigación, así como las carencias y/o aportaciones positivas detectadas, las cuales fundamentan las conclusiones recogidas en el capítulo 6.

En el capítulo 7 se da respuesta a la hipótesis que se plantea en la siguiente sección ("el proceso de adquisición del conocimiento territorial no se está dando de forma adecuada en la práctica planificadora"), lo que nos permite justificar y poner de relieve el papel que tiene el análisis geográfico en el planeamiento, dilucidando la relación entre análisis, diagnóstico y propuestas de planeamiento. Este trabajo culmina en el capítulo 8, con el planteamiento de una serie de propuestas metodológicas que ponen en valor de los estudios de análisis y diagnóstico territorial en la práctica urbanística y el papel de la en los mismos.

## 1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

### 1.1. El Plan General Municipal, instrumento clave en el sistema urbanístico estatal

La práctica del planeamiento urbanístico se institucionaliza en España a partir de la Ley de Suelo de 1956 que crea el soporte legal necesario para su aplicación por las administraciones públicas. Este marco legislativo ha ido evolucionando a lo largo de los años de manera paralela al proceso de desarrollo urbano del país incorporando modificaciones en función de la coyuntura política, cultural, histórica y económica.

Dentro de la jerarquía de instrumentos de planeamiento que establece el sistema legislativo urbanístico español, el Plan General Municipal es la figura imprescindible<sup>1</sup> para el desarrollo urbanístico de cualquier término municipal.

El carácter del Plan General Municipal como pieza clave del sistema de planeamiento, se fundamenta en el dilatado desarrollo y experiencias a escala municipal, motivado por su desarrollo obligatorio<sup>2</sup>, y por la incorporación de una visión integral del territorio para planificar su ordenación a largo plazo, y no sólo mediante intervenciones puntuales y fragmentarias.

Así, los planes urbanísticos han cumplido un relevante papel histórico como elementos de experimentación y verificación de las teorías e innovaciones urbanísticas, tanto en las concepciones culturales y metodológicas como

---

<sup>1</sup> La legislación contempla otros instrumentos urbanísticos más complejos como los Planes y Directrices Territoriales para ámbitos de escala supralocal y otros más simplificados como las Normas Subsidiarias de Planeamiento, y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, de aplicación en municipios de pequeño tamaño.

<sup>2</sup> El Plan General Municipal o Plan General de Ordenación Urbana está definido en la normativa urbanística estatal y autonómica como el instrumento básico de ordenación integral del territorio.



en la instrumentación de las técnicas urbanísticas y su gestión (Ezquiaga, 1996).

La transferencia de competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas dictaminada en el artículo 148 de la Constitución Española configuró un nuevo marco jurídico administrativo a partir del cual se diversificaron los instrumentos de planeamiento. Sin embargo, el escaso desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial<sup>3</sup> a nivel autonómico, y su carácter eminentemente indicativo (Pujadas y Font, 1998), ha contribuido incluso a reforzar el peso relativo del eslabón municipal de planeamiento, el Plan General, que sigue siendo el instrumento clave de la práctica urbanística.

El Plan General<sup>4</sup> sigue siendo el elemento clave del sistema de ordenación urbanística, en la medida en que es un plan "originario", no requiere formulación previa de ninguna otra figura de planeamiento, y "necesario", en cuanto constituye la "llave" de los instrumentos de planeamiento de desarrollo (García de Enterría y Parejo, 1981). El Plan General Municipal, cuyo desarrollo tiene carácter preceptivo en el sistema legislativo vigente, es el encargado de la ordenación integral del territorio municipal. ,

---

<sup>3</sup> La planificación territorial y la planificación urbanística son dos modalidades de la planificación física que comparten un enfoque de carácter globalizador. La planificación territorial ocupa un nivel jerárquico superior en la organización en cascada debiendo ser recogidas y desarrolladas sus determinaciones por el planeamiento derivado, tanto territorial, como urbano y sectorial. La planificación territorial ordena básicamente los elementos estructurales de ámbitos regionales y subregionales, estableciendo zonificaciones a partir de criterios de homogeneidad y funcionalidad mientras que el planeamiento urbano ordena la totalidad de un término municipal, definiendo detalladamente los usos asignados o permitidos. Aunque la metodología de elaboración de ambas figuras de planeamiento sea claramente diferente la estructura secuencial de análisis, diagnóstico y determinación de propuestas es la misma. Por esto a lo largo del texto se utilizarán indistintamente los términos "planificación urbanística" y "planificación territorial".

<sup>4</sup> En las 17 CCAA se mantiene la figura del Plan General habiendo adoptado diversas nomenclaturas. Plan General Municipal, Plan de Ordenación Municipal, Plan General de Ordenación Urbana, etc.

## 1.2. La planificación urbanística como práctica compleja

La planificación urbanística es la actividad profesional que dará resultado al Plan General, instrumento técnico y normativo cuya función general es la de ordenar el uso del suelo y las condiciones para su transformación o conservación. Es por tanto una actividad de carácter proyectivo en la que, a partir de una realidad territorial y unos objetivos de carácter político y técnico, se establece un modelo de ordenación basado en una serie de propuestas.

Los Planes Generales tienen como función primordial clasificar el suelo en función de los usos y categorías (Suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable o Rústico), determinar la estructura general y orgánica del territorio a partir de sistema general de comunicaciones, espacios libres e infraestructuras y equipamientos, establecer las medidas oportunas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos y señalar las condiciones con arreglo a las cuales sea procedente la revisión del Plan.

Estos objetivos se trasladan a una serie de determinaciones que constituyen la normativa urbanística, de obligado cumplimiento, y que se sustentan en los trabajos previos de análisis y diagnóstico de la realidad territorial y en la memoria justificativa a la que acompañan un estudio económico financiero y un conjunto de planos en los que se plasma gráficamente tanto la situación de partida como a la que se tiende con el modelo de ordenación propuesto y que constituye el modelo territorial o "proyecto de ciudad".

Este modelo territorial ha de constituir la expresión de las aspiraciones de los ciudadanos del municipio, representada a través de sus políticos y la participación pública, y la voluntad de los segundos, asesorados por un equipo técnico encargado del análisis y diagnóstico territorial que de

manera conjunta irán definiendo las diversas opciones de futuro y modelo de desarrollo, el cual debe ser capaz además de dar respuesta a los problemas urbanos existentes.

La elaboración de un Plan general conlleva una serie de fases secuenciales preestablecidas, heredadas de la práctica urbanística institucionalizada desde mediados del siglo XX, a partir de la aprobación de la primera Ley de Suelo de 1956 y que generalmente se sustancian en:

- **Fase de análisis y diagnóstico:** Supone la primera fase del plan en la que se adquiere el conocimiento necesario de la realidad territorial y de su dinámica para realizar un diagnóstico de la misma y determinar su evolución tendencial a partir de unas hipótesis. El resultado de esta fase se traslada de manera sintética a la Memoria Informativa. Su resultado puede ser un diagnóstico integrado de todas las variables con incidencia territorial o un simple compendio de información urbanística de carácter descriptivo, tratada de manera independiente y carente de análisis lo que dificulta la obtención de un diagnóstico aproximado a la realidad. Generalmente se consideran aspectos relativos al medio natural, al medio socioeconómico, a las infraestructuras y al marco legal, realizándose en casos concretos estudios complementarios relativos a tráfico, movilidad, ruido, paisaje, etc.
- **Fase de propuestas:** A partir de la confrontación del diagnóstico con las previsiones establecidas y el modelo territorial o imagen deseada definido por criterios técnicos y planteamientos políticos se expresan una serie de objetivos, estrategias y criterios de actuación así como la justificación de las propuestas y medidas del plan que conforman el Modelo territorial y se recogen en la Memoria Justificativa.
- **Fase normativa:** En esta fase se definirán las disposiciones generales, referidas a la vigencia, contenido y efectos del Plan, condiciones de su desarrollo y ejecución y de la modificación o revisión del Plan.

Define las distintas clases y categorías del suelo, los parámetros y condiciones generales de la edificación, los usos y del planeamiento de desarrollo. Da lugar a la Normativa Urbanística, siendo este documento el que en definitiva recoge todas las determinaciones del Plan.

Además de los tres documentos fundamentales del Plan, éste contiene también una Memoria de justificación económica y la cartografía asociada al Plan así como otros estudios sectoriales que pueden ser requeridos (Evaluación Ambiental Estratégica, Plan de Infraestructuras, Plan Especial Centro Histórico, Estudio de tráfico y movilidad, etc.)

### **1.3. Responsables de la formulación y gestión del planeamiento: la importancia de la geografía**

Históricamente, la práctica del urbanismo entendida como el diseño, construcción y gestión de las ciudades ha estado en manos de Arquitectos y en menor medida de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que han sido los encargados tanto de la formulación como de la gestión del planeamiento generalmente desde la propia Administración Pública responsable tanto de su formulación como de su desarrollo o gestión.

Sin embargo, el urbanismo es una técnica cada vez más compleja, que exige a sus servicios unos equipos de expertos perfectamente preparados y con dominio de pluralidad de técnicas (García de Enterría y Parejo, 1981) por lo que se ha ido consolidando la externalización de los servicios de formulación del planeamiento a equipos externos siendo la responsabilidad de su gestión exclusiva de la Administración Pública.

Tradicionalmente el objetivo del planeamiento urbanístico era el de construir la ciudad para satisfacer unas necesidades de habitabilidad para la población. Con el paso de los años, el objetivo del urbanismo se ha ido ampliando.

El aumento de conciencia ambiental y la aparición de nuevos problemas en el territorio relativos a aspectos del medio físico (integración de la ciudad en el medio rural, conservación de espacios naturales, diseño de zonas verdes, cambio climático, etc.) y del medio socioeconómico (aumento de la inmigración, desequilibrios espaciales, inadecuación de equipamientos, etc.) han introducido nuevos parámetros a considerar en la práctica urbanística.

Criterios de sostenibilidad ambiental, de calidad de vida, de integración del paisaje, etc. han hecho que a los aspectos técnicos característicos del urbanismo (parámetros de edificación, estructura viaria, infraestructuras, etc.), le acompañen otros de carácter social y ambiental que han de ser tratados por expertos en la materia que permitan interrelacionar sus elementos con objeto de establecer unas estrategias de ordenación adecuadas a la realidad territorial.

Este cambio de aproximación al planeamiento ha contribuido a que progresivamente, los equipos redactores de planeamiento, hayan incorporado a su plantilla profesionales de diversas disciplinas entre los que se incluyen abogados, sociólogos, economistas, ambientalistas, historiadores, etc., entre los que cada vez es más frecuente la presencia de geógrafos.

El análisis del territorio, objeto principal de la labor de un geógrafo, aporta al planeamiento una visión educada desde una perspectiva integradora y global. El estudio de la relación y comportamiento de las poblaciones sobre el territorio juega un papel determinante en el planeamiento en cuanto a la consideración de las actuaciones de localización de infraestructuras, vivienda, o equipamientos vinculados a una población y sobre un espacio territorial concreto caracterizado por un medio físico único. La visión geográfica es por tanto fundamental no sólo en la fase de análisis y diagnóstico territorial sino en las fases propositivas del planeamiento en las que aún el geógrafo no está presente.

Pero, además del componente técnico del urbanismo, que pueda aportar el equipo redactor del mismo, es necesario señalar la importante componente política del contenido de los planes. La redacción de éstos se realiza en bajo los criterios de la administración, última responsable de la toma de decisiones del planeamiento y que establece una serie de criterios tanto de índole técnica, procedentes de la propia experiencia y conocimiento de los técnicos y de la gestión de la administración, como políticos, y que son determinantes en el enfoque del modelo territorial que ha de perseguir el plan así como en el tratamiento de las fases previas de análisis y diagnóstico territorial.

Como explicábamos anteriormente, el proceso de elaboración de un Plan, es un proceso continuamente retroalimentado, en el que el diagnóstico de la realidad territorial determina el establecimiento de criterios y objetivos pero éstos a su vez pueden tener diverso enfoque en función de las decisiones políticas de la Administración.

Además de los condicionantes técnicos y políticos, el Plan ha de tener en cuenta, como fuente de información, la aportación de la ciudadanía en cuanto a su conocimiento de la realidad territorial y a las aspiraciones de ésta o voluntad acerca del modelo territorial que quieren perseguir, no sólo como destinatarios inmediatos del urbanismo sino como concedores del medio que habitan.

Así, la participación pública es otro de los elementos clave en la elaboración del planeamiento urbanístico. Ésta ya se establecía en el Reglamento de Planeamiento de 1978 en su artículo 116:

*"...La apertura por parte de la Administración Urbanística, de un periodo de información pública con objeto de recoger sugerencias u observaciones de la realidad territorial y sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación futura..."*

El conocimiento científico-técnico aportado por el equipo redactor del plan, de carácter pluridisciplinar, junto con el conocimiento aportado por la participación pública, han de permitir un conocimiento real del territorio y las necesidades y demandas de sus habitantes, como paso previo a la planificación que ha de ser consensuada entre todos los agentes (técnicos, políticos, agentes privados y ciudadanía) que intervienen en la toma de decisiones que afecta a la planificación del territorio, incluida la administración, como representante de la ciudadanía.

#### **1.4. Planeamiento urbanístico y planeamiento territorial**

El planeamiento urbanístico es una disciplina que ha evolucionado conceptualmente hacia una visión más amplia del territorio. Mientras los primeros planes generales se centraban en la ordenación urbanística, limitada al espacio construido y a la clasificación de nuevo suelo urbanizable en el entorno de éste, determinada según la estimación de la demanda futura de vivienda y/o de suelo para actividades económicas, en la actualidad el planeamiento general no sólo ordena el suelo urbano y el urbanizable sino que presta especial importancia al suelo rústico o no urbanizable, atendiendo a su ordenación no como espacio residual sino clasificándolo en función de sus valores ambientales, naturales, productivos, culturales, paisajísticos, etc., resultado de la mayor concienciación sobre la importancia del territorio y la conservación de sus valores naturales, culturales, ambientales, etc. para la calidad de vida de las personas.

Así, el planeamiento urbanístico ha ido adquiriendo con los años tintes de planeamiento territorial, difuminándose la línea de separación existente en cuanto a aproximación metodológica de los estudios urbanísticos y territoriales.

Así pues, a lo largo del presente trabajo se hablará indistintamente de planeamiento urbanístico y territorial entendiendo para ambos casos la misma concepción de territorio, que aunque presentando su análisis y aproximación ciertos matices diferenciadores, si se pueden establecer unas pautas comunes de análisis territorial para su estudio.



### **1.5. La necesidad del análisis territorial como punto de partida para la planificación**

El análisis como instrumento de planificación cobra su protagonismo, a comienzos de S.XX, a partir de la teoría de Geddes sobre la planificación regional y la necesidad del Survey como elemento indispensable en la elaboración de planes. El método de trabajo que desarrolla consiste en una secuencia que inicia con el Survey de la región, el cual lleva implícito el reconocimiento de las características, condiciones y desarrollo histórico de las ciudades, así como sus oportunidades y tendencias, continuando con su análisis, de tal manera que éste finalice en el plan, proporcionándole una estructura lógica(Hall, 1996).

Esta práctica, hoy día habitual en la actividad planificadora y considerada indispensable para la consecución de resultados coherentes, aunque con mas o menos acierto en su aplicación surge, no se institucionaliza hasta mediados del siglo XX, suponiendo un cambio radical de perspectiva respecto al momento en el que lo que se realizaban esencialmente eran planes de extensión o, más bien, planos de alineaciones, trazados en muchos casos sin consideración siquiera de la topografía del lugar. Este cambio de perspectiva supone un cambio radical en la práctica del urbanismo hasta el momento<sup>5</sup>, manteniéndose vigente hasta nuestros días (Sánchez de Madariaga, 1999).

Este planteamiento se hace posible desde que se plantea el estudio de la ciudad como una ciencia social, aplicada, resultado de la interacción del hombre con el medio y con el entorno en el que habita.

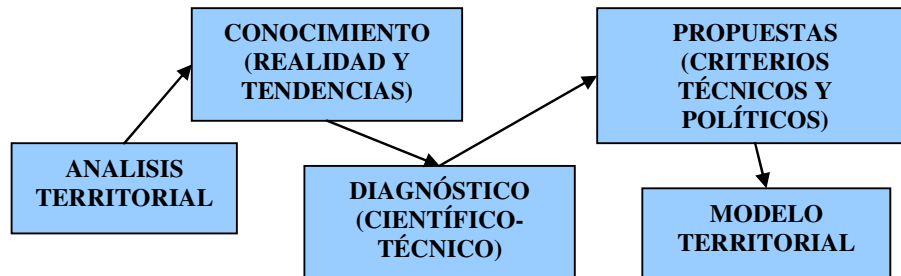
---

<sup>5</sup> El análisis pasará a formar parte de la práctica planificadora. Unwin, Abercrombie, Sharp, entre los urbanistas británicos más reconocidos, e los miembros del GATEPAC en España, propugnarán el Surrey y perfeccionarán y complejizarán sus contenidos hasta su institucionalización definitiva con la Town and Country Planning Act de 1947, que lo incorporará como requisito necesario de todo plan (Benabent, 2006).

Como señala Geddes (Benabent, 2006), comprender los factores geográficos e históricos de la vida de nuestras ciudades es el primer estadio de comprensión del presente; es una etapa indispensable para toda tentativa de previsión científica del futuro, porque evita los peligros del utopismo.

Resulta por tanto evidente la necesidad de llevar a cabo estudios y análisis de la realidad territorial que permitan adquirir un conocimiento profundo y fundamentado de ésta para determinar un diagnóstico científico-técnico de las diversas variables que intervienen en la configuración de un territorio desde una perspectiva omnicomprendensiva, el cual, junto con las aspiraciones ciudadanas y la voluntad política, constituya la base de la ordenación urbanística del municipio y fundamente el modelo territorial .

FIGURA: FASES SINTÉTICAS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN



Fuente: Elaboración propia

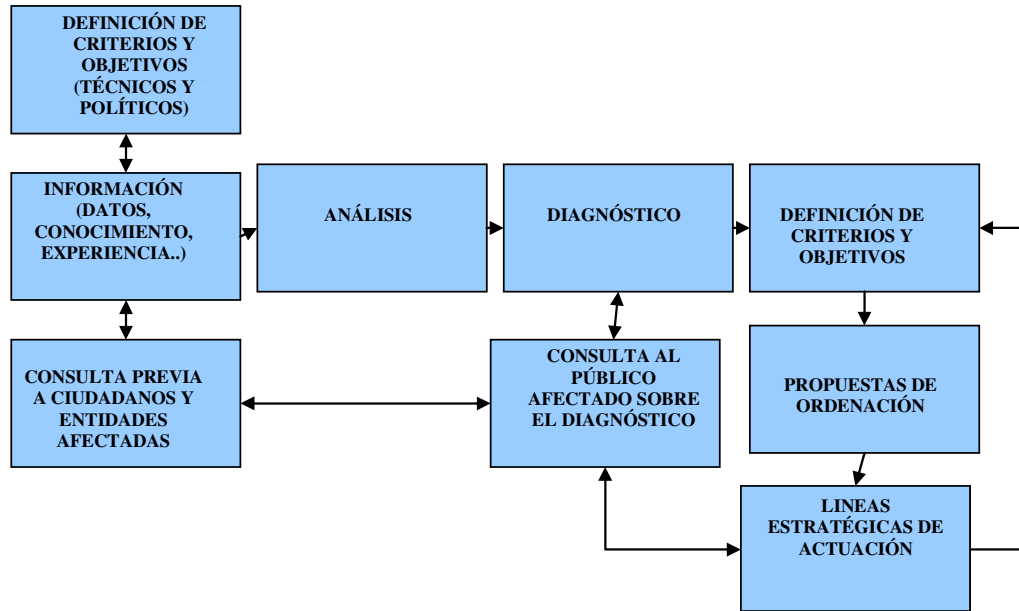
Conocer adecuadamente la realidad urbana y territorial requiere ser consciente de todos los condicionantes existentes que configuran la situación de partida, cuales son las deficiencias y conflictos que demandan solución lo que permitirá ir configurando una imagen objetiva de la realidad en un momento dado, deducir su posible evolución tendencial y considerar la aparición de otros nuevos, aunque esto suponga un inevitable grado de incertidumbre en el planeamiento, teniendo siempre presente que el modelo de desarrollo a proponer requiere de una gestión, financiación y compromiso políticos que haga posible su puesta en práctica.

En este sentido la información territorial no debe ser omnicomprensiva e indiscriminada sino la necesaria para poder basar en ella el objeto principal del planeamiento urbano que, como norma general, ha de buscar la obtención de un equilibrio territorial y social (Ezquiaga, 1996). El exceso de información puede llegar a ocultar la realidad, y tampoco ha de ser demasiado sintética, de manera que no permita su análisis, sino que ha de ajustarse a la realidad territorial y permitir establecer una metodología de análisis bien fundamentada.

El conocimiento científico-técnico de la realidad territorial junto con las experiencias y teorías que aporta la historia, los criterios técnicos objetivos procedentes de las distintas disciplinas y organismos involucrados en la planificación territorial y los criterios ideológicos y por tanto sujetos a un cierto grado de subjetividad, procedentes de los planteamientos políticos y del resultado de la participación pública permitirán ir estableciendo los objetivos con los que se han de solucionar las distintas cuestiones a abordar.

El análisis de la información urbanística habrá de estar presidido por los objetivos que guían el proceso de elaboración de planeamiento los cuales irán siendo revisados, matizados o cambiados en función del resultado del análisis y que serán la base para la formulación de las propuestas de ordenación. El conocimiento de la realidad territorial es un proceso constante y continuamente retroalimentado que debe ser dinámico, adaptable y adecuado a cada circunstancia y territorio concreto.

Figura: ESQUEMA BASICO DE ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO EN LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO



Fuente: Elaboración propia

La información necesaria y suficiente para comprender la estructura compleja del sistema territorial y su funcionamiento, recogida por diversos autores ( Geddes, 1915; Abercrombie,1933) y sistematizada en el manual británico para la Planificación y Reconstrucción Regional (1955), y que ha sido tratada por autores españoles entre los que destaca Gómez Orea (2001), ha de considerar al menos los cuatro subsistemas básicos que conforman el territorio: medio físico, la población y sus actividades de producción, consumo y relación social, los asentamientos de población y sus infraestructuras y el marco legal e institucional que rige su funcionamiento así como todos aquellos elementos , sistemas y estructuras que directa o indirectamente incidan en la planificación.

### **1.6. Proceso de elaboración y Documentación del Plan General Municipal**

Debido a la complejidad de los objetivos del planeamiento urbanístico, por la dimensión espacial y temporal del mismo así como por el propio sujeto de actuación, el territorio, resultado de numerosos elementos y procesos, es difícil plantear una metodología genérica para la elaboración de los planes. Éstos han de adaptarse en función de las necesidades de cada espacio y momento (Trapero, 1996).

No existe por tanto, una metodología establecida para la elaboración de Planes Generales.

Tras la transferencia de competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas, por decreto constitucional en 1978, cada Comunidad Autónoma, tiene la potestad de establecer su propio marco legislativo en materia de urbanismo y de desarrollar su correspondiente reglamento de Planeamiento en el que generalmente, se establecen los contenidos básicos y documentación que han de constituir los instrumentos de planificación.

Una vez elaborado y consensuado el Plan, éste es gestionado por la Administración Pública, en función de su capacidad ejecutiva y económica, con el fin principal de alcanzar la consecución de los objetivos fijados en la documentación del Plan. Para ello, la Administración cuenta con una serie de mecanismos de gestión habilitados por la Ley a los que han de acompañar una adecuada gestión de recursos y la puesta en práctica de una serie de medidas mediante instrumentos urbanísticos. La responsabilidad última de la gestión es compartida entre los agentes públicos y los privados que han de respetar las determinaciones establecidas en el Plan.

Aunque la competencia en materia de urbanismo es de las Comunidades Autónomas, según lo decretado en el artículo 148.3 de la Constitución

Española, tanto en su vertiente legislativa como ejecutiva, y por tanto, responsable de la aprobación última del Planeamiento urbanístico, La Ley de Bases de Régimen Local señala como competencia municipal la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, en el marco de la legislación estatal y autonómica. Esta situación pone de manifiesto el papel primordial del planeamiento municipal en la ordenación del territorio y por ello se procede a analizar los contenidos exigidos en los diversos Reglamentos de Planeamiento autonómicos para los Planes Urbanísticos municipales.

Aquellas Comunidades Autónomas que aun no han desarrollado su Reglamento de Planeamiento se remiten al aún vigente Reglamento de Planeamiento de 1978, para desarrollo del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, el cual se ha configurado como referente básico para el desarrollo de los Reglamentos de Planeamiento autonómicos.

En éste (Sección VII, art. 37-42) se establecen como contenidos básicos de carácter genérico que constituyen la documentación del Plan los siguientes:

- Memoria y estudios complementarios
- Planos de información y ordenación urbanística
- Normas urbanísticas
- Programa de actuación
- Estudio económico financiero

De este conjunto de documentos que conforman el Plan, la Memoria constituye el documento escrito en el que se plasman los objetivos generales del Plan, las conclusiones del análisis y diagnóstico del territorio (estado de partida y tendencias), el análisis de alternativas y la justificación del modelo territorial elegido, así como aquellos demás aspectos que, por

su especial relevancia en el conjunto del Plan, merezcan destacarse de modo preferente (estudios complementarios).

La Memoria no debe por tanto limitarse a mostrar una serie de datos o de información sin tratar acerca de los principales aspectos que inciden en el territorio sino que debe configurar un documento legible y coherente cuyo contenido permita establecer las relaciones secuenciales de análisis, diagnóstico y elaboración de propuestas necesarias para la redacción del Plan presentadas en el esquema anterior.

Para la elaboración de la memoria del Plan, el Reglamento de planeamiento de 1978, en su artículo 38, establece como requisitos mínimos de ésta una serie de contenidos en los que han de materializarse progresivamente las determinaciones del Plan y que han supuesto en la práctica urbanística un modelo metodológico "forzado", habitualmente adoptado por los equipos redactores. Es este modelo metodológico el que cuestionaremos en este trabajo de investigación al considerarlo inadecuado, bien por no responder en la práctica a los objetivos teóricos del planeamiento en los que el conocimiento de la realidad territorial, su análisis y diagnóstico han de fundamentar las propuestas de ordenación bien por resultar un esquema demasiado rígido difícilmente adaptable a una realidad excesivamente compleja y dinámica (Vinuesa, 1995).

El objetivo y los contenidos mínimos exigidos, en el Art.38 del RP de 1978, para la memoria del Plan son los siguientes:

La memoria del Plan general establecerá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo. Se referirá a los siguientes extremos:

1. *Justificación de la conveniencia y oportunidad de la formación del Plan.*
2. *Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los siguientes:*
  - *Planeamiento vigente con anterioridad.*
  - *Resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.*
  - *Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras.*
  - *Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.*
  - *Usos a que el terreno esté destinado, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.*
  - *La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana.*
  - *Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos, existentes en el ámbito territorial del Plan.*
  - *Análisis de la posible incidencia de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y de la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.*
  - *Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.*
  - *Obras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano, en especial las previstas en el Plan nacional de ordenación, planificación económica y social y, en su caso, en el Plan director territorial coordinación, así como las de cualquier otro plan o proyecto de los órganos de la Administración del Estado, o de los entes locales, o institucionales, que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento.*
3. *Objetivos y criterios de la ordenación del territorio.*



4. *Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas.*
5. *Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta.*
6. *Justificación razonada del sistema de ponderación empleado para la elección de los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio.*
7. *También se especificarán las circunstancias a que se hace referencia en el artículo 28 de este Reglamento en relación con la revisión del Plan.*

### 1.7. Insuficiencias detectadas en el modelo presentado

Este esquema de trabajo: información urbanística, análisis y diagnóstico de los condicionantes territoriales, formulación de criterios y objetivos, establecimiento de alternativas de planeamiento y elección del modelo territorial, favorece una interpretación esquemática y deductiva del proceso de adopción de decisiones que sin embargo, parece no adaptarse adecuadamente a la realidad compleja que, en cada caso, condiciona el proceso de planificación urbana.

De hecho, en la definición de los contenidos exigidos para la Memoria de información, se detallan los contenidos mínimos de la llamada "Información Urbanística" sobre la cual se debe realizar el análisis y diagnóstico territorial. Estos contenidos recogen aquellos aspectos que teóricamente pueden condicionar o determinar el uso del territorio.

Sin embargo, en la definición de los mismos se presta poca atención al desarrollo de sus contenidos y método de análisis para su posterior utilidad en la determinación de un diagnóstico territorial que fundamente las futuras propuestas de ordenación.

Esta explicitación de contenidos mínimos de la "información urbanística" y la falta de definición de su objeto de estudio "impuesta" por el Reglamento de Planeamiento de 1978 parece haber inducido una mala praxis en la realización de los estudios de análisis y diagnóstico territorial.

Es habitual que esta fase informativa, se reduzca en muchos casos a una mera acumulación de información o de datos relativos al territorio, respondiendo a la propia denominación otorgada en la legislación: "Información Urbanística", carente en un buen número de casos de un mínimo análisis y tratamiento que permitan ni su comprensión ni la de la realidad territorial que supuestamente están describiendo y analizando.

Este compendio de información resulta en muchos casos insuficiente (Borja cit. en Ascher, 2004) para poder realizar un diagnóstico fundamentado de la realidad territorial y sus posibles tendencias evolutivas lo que redundará en una ordenación del territorio cuyo fundamento científico-técnico no alcanzará el grado suficiente que permita su justificación.

Sin embargo, los requisitos exigidos por la legislación en cuanto a "información urbanística" han de entenderse como los necesarios para lograr una interpretación objetiva de la realidad urbana y territorial que permita identificar los problemas según su relevancia relativa y de describir las potencialidades del territorio para inducir procesos alternativos a través de las propuestas de ordenación.

El entendimiento de la ciudad y el territorio como realidades en proceso de permanente cambio, como sistemas dinámicos, significa que la intervención urbanística debe incidir prioritariamente sobre los procesos de transformación real del espacio urbano (Ezquiaga, 1996). Esto demanda a su vez establecer una correspondencia conceptual y metodológica entre el plano de análisis y de intervención urbanística. Es decir, demanda realizar una captura selectiva de aquella información más relevante que permita establecer y fundamentar las posteriores estrategias de ordenación.

Partiendo del esquema metodológico "forzado" emanado del Reglamento de Desarrollo de Planeamiento de 1978 y bajo el principio teórico de que el paso previo a la formulación de cualquier estrategia de actuación consiste en identificar los problemas clave y formular un diagnóstico coherente de la situación de partida, son los propios equipos redactores o técnicos municipales encargados de la redacción de los Planes, los que establecen la metodología de trabajo para la redacción del Plan que consideran más apropiada para cada caso.

La realización de estos estudios supone generalmente un gran esfuerzo técnico y unos recursos económicos considerables que no siempre se ven justificados por su traducción en estrategias y decisiones de planeamiento concretas (Ezquiaga, 1996) contraviniendo los principios teóricos del planeamiento.

La redacción de estos informes, de eminente carácter descriptivo, se realiza generalmente en las primeras fases de la redacción del plan, como punto de partida de éste y no vuelven a ser actualizados ni revisados a lo largo del proceso de redacción. La rápida obsolescencia de estos documentos, motivada por una realidad territorial cada vez más dinámica, junto con la ausencia de análisis de los mismos impide obtener conclusiones válidas para la elaboración de propuestas perdiendo su supuesta utilidad.

En el proceso teórico de elaboración de un Plan, al igual que en la mayoría de los procesos experimentales, la retroalimentación de conocimiento es clave para la definición de los objetivos. En un sistema tan cambiante como es el territorio, el proceso de análisis y diagnóstico debería ser algo permanente a lo largo del proceso de elaboración de un Plan e incluso en sus etapas posteriores.

En algunos casos, esta metodología de elaboración de Planes Urbanísticos se está implementando y no sólo mediante la revisión de la información territorial que se ha considerado clave para analizar el territorio objeto de análisis sino a partir de la implementación de otras técnicas como son el establecimiento de indicadores, la participación pública, la revisión de objetivos, etc.

### 1.8. Antecedentes

La práctica urbanística ha sido objeto de estudio desde su consolidación como materia disciplinar a mediados de los años 60.

Los estudios sobre urbanismo, de eminente carácter historiográfico, se han enfocado principalmente hacia el análisis de las prácticas ejercidas a lo largo de la historia y a los condicionantes políticos, culturales y tecnológicos que han incidido sobre su desarrollo quedando el análisis epistemológico de las bases teóricas del urbanismo relegadas a un segundo plano.

La mayor parte de bibliografía (Pujadas y Font, 1998; Benabent, 2006, Terán., 1999; Moya, 1999, y otros) referida a temas urbanísticos son Manuales de Urbanismo de carácter didáctico o histórico en los que el papel que juega el análisis geográfico dentro de la actividad planificadora resulta prácticamente irrelevante.

La disciplina urbanística, cuya práctica se ha ido perfeccionando durante décadas a nivel teórico y metodológico no ha prestado sin embargo demasiada atención al fundamento que sustenta la disciplina urbanística tradicional y que es el conocimiento de la realidad territorial como base de las propuestas de ordenación.

Según los principios epistemológicos de la geografía moderna, fundamentados en las teorías neopositivistas, los estudios científico-técnicos, basados en la aplicación de los principios analíticos al área objeto de estudio, permiten el conocimiento de la realidad, la verificación de teorías y la elección de los diferentes objetos de análisis dentro de la realidad. La aplicación de estos principios permite establecer leyes de carácter general fundamentando el conocimiento sobre bases empíricas, realidades perceptibles o físicas, y dotando de una explicación científica o justificación a las propuestas a realizar (Ortega, 2000).

Por otra parte, la propia experiencia profesional en el campo del urbanismo, y más concretamente en la redacción de las mal llamadas "memorias de información", formando parte del equipo redactor de varios planes generales y territoriales<sup>6</sup> ha contribuido a poner de manifiesto la realidad anteriormente suscitada al ver que, a día de hoy todavía se demandan grandes volúmenes de papel en los que se ha de plasmar la "información urbanística" exigida por la legislación vigente sin importar ni valorar ni el análisis ni el diagnóstico que de ella se haga y que debería ser la clave para orientar el modelo territorial resultando en una desvinculación entre ambas fases del planeamiento y en la elaboración de unas propuestas de ordenación no justificadas científicamente que pueden resultar válidas o no, contribuyendo al descrédito de la fase previa de análisis y diagnóstico territorial.

Ambos hechos han contribuido a plantear el asunto del presente trabajo de investigación en el que se tratará de dar respuesta a las hipótesis que surgen de estos antecedentes y que se exponen a continuación.

---

<sup>6</sup> Estudio socioeconómico y del medio físico (Obtención, tratamiento y análisis de la información sobre el medio físico, la dinámica demográfica, la estructura socioeconómica y la necesidad de equipamientos y espacios libres), del Plan General de Ordenación de Logroño, el Plan General Municipal de Guadalajara y el Plan General Municipal de Nombela (Toledo).

Evaluación ambiental estratégica (obtención, tratamiento y análisis de la información de las actuaciones derivadas de planes urbanísticos y territoriales, determinación de sus impactos sobre el medio ambiente y medidas correctoras, propuesta de soluciones y alternativas) del Plan general Municipal de Guadalajara, Plan General Municipal de Puertollano, Plan General Municipal de Talavera de la Reina, Plan General Municipal de Nombela (Toledo), Proyecto Singular de Interés Regional de El Bojar (Cantabria), Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Durango (Vizcaya), Plan General de Ordenación Urbana de Yecla (Murcia).

Coordinación de procesos de participación pública de planes urbanísticos, mesas temáticas de trabajo con administraciones sectoriales para el Plan General de Ordenación de Logroño, tratamiento de la información y análisis de entrevistas realizadas a diversos agentes de la sociedad civil (método DELPHI) para el Plan territorial Insular de Lanzarote y para el Plan de Ordenación del litoral de Galicia.

### 1.9. Hipótesis general

Los estudios de análisis y diagnóstico territorial en la redacción de planeamiento son exigidos por ley y se asumen como algo necesario para el propio desarrollo de la actividad planificadora pero en la práctica éstos resultan, en gran número de casos, documentos poco útiles o al menos insuficientes.

Esto es porque el proceso de obtención de conocimiento previo a la toma de decisiones en materia urbanística se está haciendo de forma muy limitada no incorporando la suficiente base científico técnica requerida para la justificación del planeamiento.

En muchos casos , el supuesto análisis y diagnóstico territorial no es más que un mero compendio de información urbanística descriptiva, del que difícilmente se pueden extraer conclusiones útiles para la planificación, lo que dificulta su utilización como base científico-técnica para elaborar las propuestas de ordenación territorial que deben tender a la consecución de un modelo territorial sostenible adaptado a las circunstancias de lugar y tiempo.

Éstas se apoyan en otro tipo de justificaciones de carácter intuitivo, político, económico, circunstancial, etc. y que distan mucho de estar justificadas desde un punto de vista científico-técnico lo cual repercute en el modelo territorial perseguido.

Esto conlleva a la desvinculación entre las necesidades derivadas de la realidad territorial y las propuestas del planeamiento.

El componente racional científico-técnico es subestimado y desdeñado, bien por falta de calidad y/o de utilidad, bien porque no interesa a agentes políticos y económicos.

A partir de esta hipótesis general interesa verificar, contrastar y reflexionar sobre las causas del porqué **el proceso de adquisición del conocimiento territorial no se está dando de forma adecuada en la práctica planificadora.**

A priori se pueden enunciar una serie de hipótesis sobre las posibles causas:

- **Marco regulador inadecuado:** La planificación territorial debe adecuarse a las características propias del medio en un momento determinado. El marco regulador vigente resulta rígido y obsoleto en cuanto a la metodología "forzada" que se extrae de él para la elaboración de planeamiento y que consiste básicamente en la consecución de una serie de fases que dificultan una aproximación integrada y de carácter continuado al medio que permita su adecuada planificación.
- **Deficiencia del análisis y diagnóstico territorial:** Desde el marco legislativo autonómico vigente se exige una adquisición de información urbanística que teóricamente ha de fundamentar el planeamiento. Sin embargo, no queda clara la necesidad de su análisis y diagnóstico lo cual hace que el resultado de la fase de adquisición de conocimiento territorial resulte muchas veces insuficiente para la elaboración de propuestas. La inexistencia de una correcta metodología de análisis y diagnóstico territorial da lugar a estudios desenfocados respecto al objetivo o mal resueltos.
- **Incapacidad técnica o económica de los equipos redactores:** La dificultad de realización de estos estudios, los cuales requieren un elevado esfuerzo técnico, económico y un equipo multidisciplinar con el que muchas veces no cuentan los equipos redactores de planeamiento dan como resultado análisis pobres y con una visión sesgada de la realidad territorial que pueden inducir errores en el planeamiento o simplemente no ser de utilidad para la formulación de propuestas. El planeamiento ha sido tradicionalmente una práctica llevada a cabo por ingenieros y arquitectos cuyo



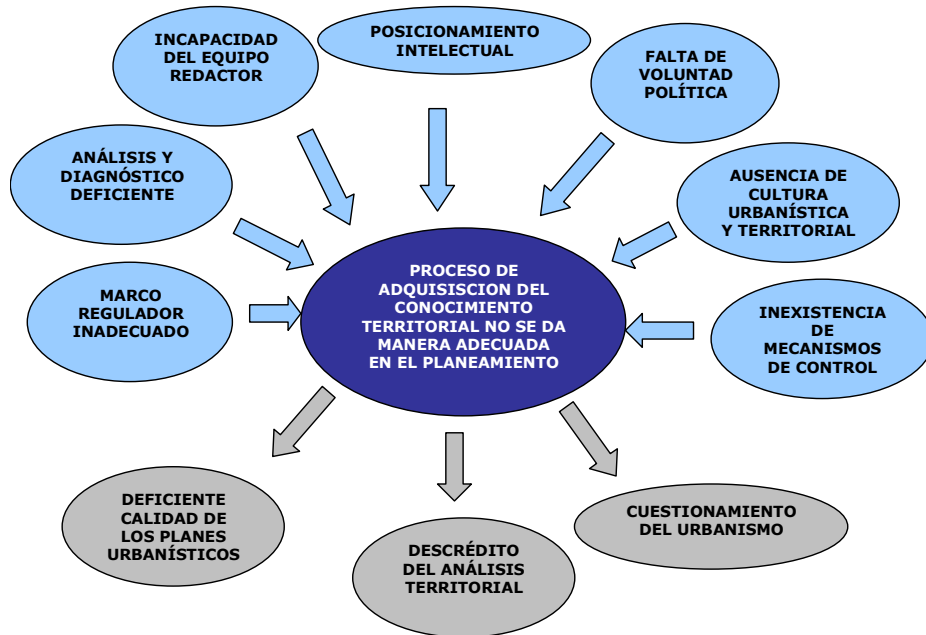
conocimiento e interés por el territorio es limitado en un marco en el que el planeamiento se limitaba a la definición de suelo urbano y urbanizable. Hoy día el aumento de preocupación social por los temas medioambientales hacen necesaria la incorporación a la actividad planificadora de expertos en el territorio como los geógrafos que aporten el conocimiento territorial necesario.

- **Posicionamiento intelectual:** La creencia de que el conocimiento previo de la realidad territorial no es necesario para el planeamiento o que es suficiente la experiencia previa adquirida que permite tomar decisiones intuitivas y acertadas.
- **Falta de voluntad política:** En muchos casos no interesa conocer ni difundir la realidad territorial para evitar conflictos con intereses de poder estratégicos.
- **Incultura urbanística y territorial:** No existe una demanda real de este análisis y diagnóstico de la realidad territorial, desde la sociedad, que carece del conocimiento y cultura territorial necesaria para entender los fundamentos y contenidos del planeamiento urbanístico y exigir una justificación de las propuestas de ordenación. Esta situación se ve agravada por la mala praxis de los procesos de información y participación pública que dificultan el acceso a la información y al conocimiento sobre el territorio..
- **Inexistencia de mecanismos de control y fiscalización:** Porque no existen o al menos resultan insuficientes los protocolos de control y fiscalización del proceso administrativo relativo al planeamiento necesarios para evaluar la adecuación de éste a la realidad territorial y tendencias estimadas.

Las consecuencias derivadas de esta situación pueden dar lugar a:

- **Deficiente calidad de los planes urbanísticos:** Con determinaciones y propuestas incoherentes con la realidad de partida y la estimación tendencial de ésta y que por tanto no resuelven los problemas actuales del territorio ni su futuro.
- **Descrédito de los estudios de análisis y diagnóstico:** Éstos, considerados como la base de la planificación, al resultar deficientes conllevan a su desprestigio y el cuestionamiento de su utilidad.
- **Cuestionamiento de la validez y necesidad del urbanismo** como práctica planificadora.

FIGURA: ESQUEMA EXPLICATIVO DE LA HIPÓTESIS DE PARTIDA, CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE ÉSTA



Fuente: Elaboración propia

A lo largo del trabajo de investigación se intentarán resolver o justificar estas cuestiones lo que permitirá verificar la hipótesis general de partida.

### **1.10.Objetivos concretos**

Para corroborar la hipótesis general planteada y sus particularidades se plantean una serie de objetivos concretos.

Éstos permitirán conocer cómo se está llevando a cabo el proceso de adquisición de conocimiento territorial en la práctica urbanística en la actualidad, cuales son los condicionantes que intervienen en este proceso y que resultados se obtienen en este procedimiento.

Como el análisis y diagnóstico de la información es clave en la adquisición del conocimiento, a partir del desarrollo de los objetivos siguientes se pretende también evaluar desde el punto de vista de la geografía el valor científico técnico de los estudios de análisis y diagnóstico territorial en el planeamiento urbanístico municipal para posteriormente, tras la comprobación de las hipótesis planteadas proponer una nueva aproximación metodológica para la práctica urbanística.

Para ello se procederá a:

#### **Capítulo 3: Fundamentos teórico del urbanismo y el tratamiento del análisis territorial.**

Enmarcar la práctica urbanística en España desde sus comienzos hasta la actualidad analizando los cambios introducidos a partir de su consolidación a mediados del siglo XX con la promulgación de la Ley de Suelo del 56 y posterior marco normativo prestando especial atención al tratamiento del análisis territorial.

#### **Capítulo 4: Las deficiencias de la legislación**

Realizar un análisis comparado del contenido mínimo exigido según el marco legislativo en materia de urbanismo a nivel autonómico y estatal para la elaboración de planes generales municipales analizando en

profundidad los contenidos requeridos para la fase de información urbanística con objeto de detectar insuficiencias, debilidades y aspectos de interés para el establecimiento de propuestas de ordenación.

### **Capítulo 5: Caso práctico: El Plan General Municipal de Logroño**

Una vez analizado el marco normativo, a título de ejemplo se analizará un plan general con objeto de conocer sus condicionantes de partida, la metodología empleada para su desarrollo, con especial atención a las fases iniciales de análisis y diagnóstico territorial, los contenidos y la relación de éstos con las fases posteriores del planeamiento y con la realidad territorial.

### **Capítulo 6: Conclusiones**

En este capítulo se presentarán las conclusiones obtenidas del trabajo realizado en los capítulos siempre bajo la premisa de la hipótesis de partida planteada.

### **Capítulo 7: Ratificación de la hipótesis**

A partir del análisis realizado se pretende confirmar o refutar la hipótesis planteada.

### **Capítulo 8: Propuestas**

Una vez detectadas las insuficiencias de la metodología emanada del sistema legislativo y de la aplicación práctica de un caso concreto, se plantearán cambios metodológicos en el proceso de toma de decisiones en el planeamiento urbanístico prestando especial atención a la contribución que puede hacerse desde la geografía.

## 2. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

### 2.1. Fuentes y metodología

Para el desarrollo de esta investigación las fuentes a utilizar han sido por un lado bibliografía de referencia<sup>7</sup> en temas de urbanismo, así como documentación relativa a planes generales<sup>8</sup>, leyes estatales y de las CCAA<sup>9</sup>.

Para alcanzar los objetivos establecidos, y partiendo de los fundamentos teóricos anteriormente apuntados, el presente estudio se ha basado en una serie de etapas o tareas, entre las cuales han sido las fundamentales:

- Recopilación y tratamiento bibliográfico y documental: El trabajo de documentación ha abarcado la búsqueda de todo tipo de información bibliográfica y documental referida al objeto de estudio en particular, así como a la temática de la investigación en general. Esta tarea previa se materializa en la bibliografía de apoyo que se incluye al final del trabajo.
- Recopilación y tratamiento de la información legislativa: Para la comprensión de los textos legislativos se han consultado tratados de Derecho Urbanístico. Para la recopilación de la legislación estatal y autonómica se han consultado "Mementos de Legislación" así como la página web del Ministerio de Vivienda en donde se encuentra toda la legislación estatal actualizada en materia de Suelo y Urbanismo. Debido a la abundante legislación relativa a la materia urbanística competencia de las Comunidades Autónomas para su recopilación y análisis y para la consulta de los documentos

---

<sup>7</sup> Véase apartado de Bibliografía

<sup>8</sup> Documentación para la elaboración del Plan General de Logroño: Pliego de Cláusulas Técnicas, documentación producida en el proceso de elaboración ( Memorias de Información y Ordenación, Cartografía)

<sup>9</sup> Véase Anexo I

legislativos relativos a las disposiciones propias de cada Comunidad (Ej: Reglamentos de Planeamiento) se han consultado la páginas web oficiales de las Comunidades Autónomas.

Análisis de Planes Generales: Para el estudio de casos se ha partido de la experiencia propia adquirida en la elaboración de Memorias de análisis y diagnóstico territorial en las que para su redacción es fundamental no sólo el análisis de información sino el conocimiento aportado por los técnicos municipales encargados de la elaboración y gestión de los planes generales urbanísticos y la ciudadanía a través de la participación pública.

## 2.2. Procedimientos

Los procedimientos de trabajo se han llevado a cabo siguiendo una secuencia metodológica que ha permitido la adquisición y posterior comprensión de contenidos que han permitido estructurar el trabajo de investigación de una manera secuencial caracterizada por las siguientes fases:

- a) Planteamiento general del tema de investigación y aproximación a la hipótesis general de partida (Capítulo 1).
- b) Recopilación documental y legislativa y adquisición de conocimiento (Capítulo 8 Bibliografía y Anexo I: Legislación autonómica).
- c) Concreción de la hipótesis y estructuración del trabajo de investigación (Capítulo 1 y 2).
- d) Desarrollo de contenidos:
  - o Estudio y análisis de los fundamentos teóricos del urbanismo con especial atención en el tratamiento del análisis de la realidad territorial y su traslado a propuestas de ordenación (Capítulo 3).
  - o Estudio crítico y valorativo de las determinaciones de la legislación urbanística en relación con el análisis territorial (Capítulo 4)
  - o Estudio de un plan urbanístico para poner de manifiesto deficiencias y vacíos encontrados en su redacción y/o gestión (Capítulo 5).
  - o Conclusiones (Capítulo 6).
  - o Ratificación de la hipótesis y propuesta metodológica (Capítulo 7).

### **3. EL FUNDAMENTO TEÓRICO DEL URBANISMO Y EL TRATAMIENTO DEL ANÁLISIS TERRITORIAL**

A modo introductorio y con objeto de dilucidar cómo ha sido tratado el análisis territorial en la práctica urbanística en nuestro país se procede a analizar someramente los principales aspectos epistemológicos que caracterizan la experiencia urbanística española, a través del análisis de ésta a partir de mediados del S.XX, momento de su institucionalización, siendo conscientes de que la aproximación aquí realizada requiere de un tratamiento más profundo debido a su complejidad que deberá ser ampliado en futuras etapas.

#### **3.1. Fundamentos y motivaciones del planeamiento urbanístico**

La ciudad es una construcción colectiva y como tal requiere de un proyecto para su conformación y desarrollo.

El planeamiento urbanístico, se configura como la disciplina que aporta las técnicas para la formulación y desarrollo de este tipo de proyectos, que tienen, en tanto que están destinados a una colectividad, un componente político fundamental<sup>10</sup>.

Así pues, el planeamiento urbanístico se convierte en el instrumento imprescindible para el gobierno y control democráticos de las transformaciones territoriales, tanto de nueva ocupación como de transformación interna de los asentamientos (Font, 2003).

Condición necesaria para el gobierno y planificación de las ciudades es el profundo conocimiento de las mismas. Éstas, como realidades complejas

---

<sup>10</sup> Como señala Esteban, J. (2003) en su libro "Ordenación Urbanística: conceptos, métodos y técnicas", política deriva de la palabra griega polis, que quiere decir "ciudad", mientras que el concepto de urbanismo ha adoptado la raíz "urbs", que tiene sustancialmente el mismo significado.



requieren de estudios holísticos que analicen los diversos procesos que tienen lugar en la ciudad y que condicionarán su desarrollo requiriendo por tanto de una aproximación multidisciplinar en la que confluyan las ciencias sociales (sociología, geografía, etc.) como las aplicadas (ingeniería, arquitectura, etc.).

Ambas se retroalimentarán mutuamente a través de los análisis y diagnósticos de población, medio físico, infraestructuras, economía, vivienda, estructura urbana, etc. para una vez detectados los problemas y oportunidades de la ciudad plantear una serie de propuestas y líneas estratégicas de actuación que permitan alcanzar el objetivo de desarrollo esperado.

Es en este objetivo, o modelo de desarrollo al que aspiran las ciudades, en el que confluyen a su vez una serie de condicionantes, los intereses sociales, económicos, ambientales, culturales, políticos, etc. que han ido determinando, con mayor o menor acierto, los diversos modelos territoriales a lo largo de la historia.

La dimensión jurídica del urbanismo es así mismo otro de los condicionantes claves en la práctica del planeamiento urbanístico y por tanto con consecuencias determinantes sobre el desarrollo de las ciudades. La planificación urbana, afecta a objetos con diferente status jurídico, como bienes comunales y propiedades públicas y privadas. De esta forma, los planes urbanísticos quedan normalmente supeditados a un marco legislativo específico sobre la propiedad del suelo y los derechos de uso asociados a los distintos regímenes de propiedad.

El planeamiento urbanístico es por tanto, una actividad compleja en la que intervienen hechos físicos, sociales, económicos, culturales, técnicos, etc. en un marco coyuntural en el que la política y el marco jurídico juegan un papel determinante en la definición del proyecto ciudad.

### 3.2. La necesidad del planeamiento

Las ciudades, como construcciones colectivas, son el resultado de decisiones y querencias de diversa índole que sin una regulación generarían importantes conflictos urbanos.

En todas las culturas, desde el origen de los asentamientos humanos se han establecido una serie de normas con objeto de que las actuaciones individuales no ocasionasen perjuicio alguno al resto de la comunidad. Parece por tanto lógico que existan unas normas comúnmente aceptadas que armonicen las actuaciones individuales y prevea las consecuencias de éstas sobre el conjunto urbano, así como que determine las intervenciones colectivas necesarias.

Bajo esta premisa básica, la planificación debe tener motivos suficientes que justifiquen su modificación. Cambios significativos en el crecimiento poblacional, en las infraestructuras, en el marco territorial, en el sistema socioeconómico, en el marco legal, etc. son los factores clave que determinan la necesidad de planeamiento.

Es por tanto necesario, conocer y analizar detenidamente los elementos que conforman la ciudad y que son proclives al cambio. Las sociedades que viven y se desarrollan en un lugar poseen unas circunstancias internas y externas características que las definen y que, por su propia naturaleza, están siempre en situación de cambio, otorgando al hecho urbano una dimensión tanto espacial como temporal. Esta particularidad aumenta el grado de dificultad de análisis, siendo difíciles de detectar y analizar los factores que inciden en sus génesis y las incertidumbres que plantea su evolución.

El carácter dinámico de la ciudad hace que sea necesario analizar, en función del momento y las circunstancias, aquellos elementos que nos permitan alcanzar el modelo propuesto a través del planeamiento más adecuado.

### 3.3. El proceso de formación histórica del planeamiento municipal

A través de un breve repaso por la historia del planeamiento urbanístico en nuestro país conoceremos el objeto y los condicionantes del planeamiento urbanístico y de la intervención en la ciudad según el marco histórico, social, cultural, político y económico.

Tras la mínima regulación de las edificaciones reflejada en los fueros y ordenanzas municipales del alto medievo, no es hasta el proceso de de centralización política y administrativa del estado absolutista, cuando aparece una ordenación estatal de la vida municipal con las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749, que regulaban temas de policía urbana (Terán, 1989). Paralelamente surge la preocupación por lograr una regularidad en los espacios y construcciones urbanas apareciendo los planos "geométricos" con la técnica de alineaciones, la cual queda posteriormente normalizada a través de las sucesivas instrucciones de 1846, 1853 y 1859. Junto con estas instrucciones los Ayuntamientos van adquiriendo mayores competencias en temas de policía de salubridad y de comodidad, de construcción de obras públicas, útiles o de ornato, reconociéndose además la competencia de formar Ordenanzas municipales (Bassols., 1973).

Reconocida socialmente la necesidad del urbanismo y de su práctica se abre un periodo de consolidación de la disciplina que se puede caracterizar en los siguientes periodos:

**Mediados del S.XIX:** Surge el planeamiento de "ensanche", para dar solución a los problemas de crecimiento demográfico y a la falta de suelo intramuros. Se caracteriza por ser un crecimiento mallado, proyectado, basado en la técnica de alineaciones y concebido para incorporar los principios higienistas a la ciudad colapsada. El urbanismo responde por tanto a una realidad territorial que evidencia sus mayores síntomas, el hacinamiento de la población en el espacio intramuros y la necesidad de

expansión de la ciudades por el aumento demográfico y la expansión industrial. En este periodo y bajo la base legal del Proyecto de Ley de Reforma, Saneamiento y Ensanche de las Poblaciones (1861), nace la Teoría General de la Planificación (Cerdá, 1867), el Ensanche de Madrid (De Castro, 1860), ambas de carácter exclusivamente propositivo. El Urbanismo como solución a un problema evidente de espacio y salubridad.

**Principios del S.XX.:** Bajo las determinaciones de la primera Ley de Casas Baratas (1911), surgen los primeros barrios-cooperativa destinados teóricamente a la clase obrera media-baja en los extrarradios de las principales urbes con objeto de facilitar el acceso a la vivienda confortable a los trabajadores que se concentraban en las ciudades como consecuencia de los intensos movimientos migratorios desde las zonas rurales hacia las ciudades.

La actividad urbanística del primer tercio del siglo, hasta la Segunda República, fue más burocrática que efectiva y subrayó la preocupación que entre los poderes públicos producirá el desarrollo de los Extrarradios. Esta actividad administrativa comenzó en 1902 con la creación de una Comisión especial para la Reforma del suelo y subsuelo de Madrid, en 1905 se organizó una Junta Consultiva, en 1907 se creó una sección de la Dirección de Vías Públicas para realizar estudios de urbanización del Extrarradio cuyo Estatuto Municipal se aprobó finalmente en 1924, apoyado en el proyecto de Nuñez Granés.

Desde comienzos de siglo, Pedro Nuñez Granés<sup>11</sup> había venido publicando una larga serie de estudios sobre el problema de la extensión de Madrid, esbozando la posibilidad de trazar soluciones basadas en las cooperativas de viviendas. Gustavo Fernández Balbuena<sup>12</sup>, en los comienzos de 1924,

---

<sup>11</sup> Ingeniero municipal del Ayuntamiento de Madrid en 1897 e ingeniero director de Vías y Obras Públicas del Ayuntamiento de Madrid en 1903.

<sup>12</sup> Arquitecto Municipal del Ayuntamiento de Madrid en 1919. Su proyecto del Parque Lineal en la zona Sur de Madrid ha sido una constante referencia en el urbanismo madrileño

potencia el urbanismo centrado en el análisis en su propuesta de utilizar para el desarrollo de Madrid la zona Sur, " ... las obras han de suponer no ya un adorno ni unas reformas de jardinería sino en beneficio más práctico para los intereses de Madrid y de su Municipio"<sup>13</sup> trabajo, que nace como parte del no aprobado Plan de Extensión de Madrid del año 1926. A través de este proyecto, se potencia la imagen de un urbanismo centrado en el análisis, tanto de las condiciones de higiene de la zona, como "de las faltas de organización existente en el trazado, por cuyo motivo surgen los problemas diarios".

La ciudad empieza a dejar de plantearse como un objeto sólo susceptible de transformarse en su centro, y se difunde la idea de la necesidad de definir un programa municipal que incluya una revisión del ensanche y un auténtico estudio sobre la situación de ciertos barrios, en los que se debe de situar una inmediata intervención. Empieza entonces a recurrirse al análisis de la ciudad a partir del estudio de sus necesidades, y surge una serie de arquitectos que toman conciencia de su papel social frente al tema de la ciudad (Sambricio, 1976).

Trabajando entonces sobre esta idea lanzada por Balbuena, tres arquitectos (el mismo Balbuena, Bellido y Quintanilla) dirigen en 1929 una publicación que edita la Oficina de Urbanismo del Ayuntamiento, "Información sobre la ciudad", donde se marcan los puntos a analizar en el estudio urbano, cara a su posterior utilización para la reforma interior o el ensanche. Se plantea en él, como modelo, no sólo la historia de Madrid, sino que se señala, a través de fotografías aéreas, planos topográficos, levantamientos, ...cual es la situación real de una ciudad susceptible de ser intervenida.

*"La información previa, antes de dar el primer paso en la tarea de proyectar, es una labor compleja, prolongada y difícil, donde la*

---

<sup>13</sup> G. Fernandez Balbuena. "Conferencia en el Ateneo de Madrid. El Eco patronal" de 15 de Febrero de 1923. pp; 9. ABC. 2 de Abril de 1925, pp. 16. en SAMBRICIO, C.(1976) "Ideología y reforma urbana: Madrid 1920-1940", Revista Arquitectura, nº 199

*inteligencia del informador debe tener ya la conciencia de las futuras necesidades*"<sup>14</sup>.

Al poco, y basándose en la importancia que tiene este estudio, es cuando se plantea por parte del Ayuntamiento de Madrid, el concurso para el "Desarrollo y Extensión de Madrid" y que tiene como consecuencia el proyecto de Zuazo y Jansen<sup>15</sup>. Rechazando la idea de una apresurada intervención en la ciudad, dependiente más de las veces de un criterio especulativo, es como la Oficina Técnica del Ayuntamiento lanza en 1932 su "Informe sobre el plan General de Extensión de 1931", analizando no sólo todos y cada uno de los temas que se consideran fundamentales para un posible desarrollo de la ciudad. A partir de 1934, y habiéndose disuelto en gran medida la propia Técnica Municipal, el producto de todos aquellos estudios va a quedar ignorado durante un importante número de años (Sambricio, 1976).

Así, durante los treinta primeros años de siglo la edificación del Interior y del Ensanche se fué rigiendo viejas ordenanzas del pasado siglo, produciéndose solamente pequeñas modificaciones en las que aparecían mezclados conceptos y disposiciones que afectaban no sólo a la edificación, sino también a otros asuntos como los concernientes a la reglamentación municipal, policía urbana, limpieza, vigilancia. Las modificaciones realizadas eran de carácter fragmentario sin una visión integral de las necesidades de la ciudad real.

---

<sup>14</sup> Lacasa, Bellido y Esteban de la Mora. Oficina Técnica Municipal cit. en Sambricio, 1976..

<sup>15</sup> Cabe destacar la figura de Zuazo, cuyas ideas imperaron en la preguerra llevándose a efecto en algún momento. Este arquitecto presentó un proyecto, en colaboración con el arquitecto alemán Jansen, en 1929, al Concurso Internacional para la ordenación de Madrid, al que se califica como el primero entre los presentados, aunque el concurso se declaró desierto. Elemento fundamental del Plan es el eje Norte-Sur que habría de actuar como elemento central de la extensión de la ciudad hacia al Norte, prolongando el Paseo de la Castellana, ya propuesto anteriormente por Nuñez Granés, por lo que el Ayuntamiento le encargó la realización del proyecto de prolongación del sector norte. Instaurada la República, Zuazo se convirtió en la figura más importante en materia de urbanismo, poniendo en marcha durante estos años la apertura de la Castellana y siendo interrumpida por la llegada de la Guerra Civil, momento en el que Zuazo se ausentó de España.

El análisis territorial, tras su breve "éxito" como base de las nuevas teorías urbanas de la planificación vuelve a caer en el olvido, motivado por la situación política del país.

## **II República:**

Uno de los últimos estudios que se realizan sobre Madrid de la República, es el que, en plena Guerra Civil, encarga el Gobierno al Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, comisión presidida por el socialista Julián Besteiro y en la que participa, de forma destacada, Fernando García Mercadal<sup>16</sup>.

La Segunda República, coincidió con el auge de la arquitectura racionalista, de la que García Mercadal fue el principal introductor. Participó en el congreso fundacional del CIRPAC en 1928, organizó la visita de Le Corbusier a Madrid y fue el promotor de la creación en 1930 del GATEPAC (Grupo de Artistas y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea). El gobierno republicano proporcionó un fuerte impulso político al planeamiento urbano, especialmente bajo el mandato de Indalecio Prieto en Obras Públicas entre 1931 y 1933 (Terán, 1976).

En 1932 se creó el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid, para mejorar los accesos por carretera y ferrocarril y ordenar los núcleos de población periféricos a través del Plan de Extensión del Extrarradio (1931). El cerebro de este gabinete fue Zuazo, y sus realizaciones más significativas fueron el plan de accesos a Madrid y dos trabajos relacionados con los trabajos de prolongación de la Castellana: el túnel Chamartín Atocha y los Nuevos Ministerios.

---

<sup>16</sup> Julián Besteiro. "Memoria de reforma, reconstrucción y saneamiento de Madrid: Plan regional de Madrid, 1939" cit. en Sambricio, 1976.

Otro trabajo del Gabinete fue el Plan Comarcal de Madrid (1936), en el que se contempla no sólo la ciudad y su periferia inmediata sino una unidad territorial mucho más amplia.

En estos trabajos se establecían objetivos sobre zonificación, densidad, espacios verdes y sistema de transporte no existiendo apenas referencias documentadas a la situación real de la ciudad. Son operaciones que responden a situaciones evidentes y a proyectos estratégicos aunque nunca se llegaron a ejecutar por el comienzo de la Guerra Civil.

### **Años 40-50: Planes de Primera generación**

En este periodo nacen los Planes de Primera generación o Planes de crecimiento orgánico en un marco de intensa actividad urbanística.. Afrontan la problemática de la reconstrucción de posguerra y de las primeras etapas del fuerte crecimiento. Como consecuencia del nuevo sistema dictatorial instaurado se instala en España una arquitectura dirigida de cuño estatal. Son rechazados los intentos renovadores de tendencia racionalista, con ideas, experiencias y metodologías renovadoras en materia de planeamiento y se toma el estilo herreriano-escurialense como expresión del nacionalismo del nuevo Estado.

Este periodo se caracteriza por una reformulación organicista de las técnicas decimonónicas del trazado y la ordenanza y un importante volumen de construcción de vivienda en polígonos residenciales sin criterios urbanísticos (falta de urbanización, de dotación de equipamientos, de ejecución de viarios, etc.)

Al frente de la Oficina Técnica de la Junta de Reconstrucción de Madrid, y bajo sus directrices se realizó el Plan General de Ordenación Urbana de 1944, conocido como Plan Bidagor <sup>17</sup>, iniciado en 1939, concluido en 1942

---

<sup>17</sup> Director Técnico de la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid (1945-1956), Jefe Nacional de Urbanismo (1949-1956), Director General de Urbanismo del Ministerio de



y aprobado gracias a la Ley del 25 de noviembre de 1944. Este Plan, se apoyaba en el Plan de Extensión de Madrid Zuazo y Jansen (1929), y en el Plan Regional de Madrid de 1939 auspiciado por Julián Besteiro. Abordaba todos los grandes problemas que afectaban a la ciudad, estructurados en doce apartados, desde el valor simbólico de la capitalidad para el nuevo régimen, a las comunicaciones, intervenciones en el casco y ensanche, crecimientos, industria o la absorción de los municipios limítrofes, que se convertirían en poblados satélites, propiciando el crecimiento celular. Incluía la reconstrucción de las zonas afectadas por la guerra, venía a ratificar el crecimiento de la ciudad por el norte a través del eje de la Castellana, culminaba los enlaces ferroviarios entre las estaciones de Atocha y Chamartín, mejoraba las vías de acceso a la capital y el tráfico del interior y lo más importante, programaba la anexión de los términos municipales colindantes a la capital para su futuro crecimiento.

El Plan Bidagor se considera el primer plan urbanístico redactado en España que reguló los usos globales del suelo por zonas (en la que será la 'zonificación', luego, tecnicada como 'calificación' del suelo), articuló su desarrollo mediante la formulación de Planes parciales que detallaban pormenorizadamente la ordenación esquemática del Plan general, inició la transformación de la gestión urbanística posterior española haciéndola descansar en la figura central de la reparcelación, y recogiendo la formulación legal de sus propuestas en la primera Ley del Suelo de un decenio después (mayo de 1956), ley que él mismo redactara e impulsara como empresa casi personal y que ha constituido la base del planeamiento urbanístico español como luego se constatará.

Entendiendo la actuación urbanística desde la óptica de la organización territorial, el Plan Bidagor supuso el punto de partida de las técnicas e instrumentos del urbanismo aún vigente.

---

la Vivienda (1957-1969) y Presidente del Consejo Superior del Ministerio de la Vivienda (1972-1976).

Establecía un modelo de ciudad orgánica, «celular», organizada por un núcleo central en proceso de consolidación sobre el que se articulaban de forma radioconcéntrica una serie de núcleos satélite rematados por un cinturón verde y orbitales. Este esquema denotaba una imagen de ciudad acabada y cerrada, de crecimiento contenido y controlado, y de exiguas previsiones<sup>18</sup>.

Este organicismo, basado en la aplicación de formas naturales al planeamiento urbano no contempla sin embargo el análisis de la realidad territorial sino que aporta unas soluciones teóricas exportables a cualquier tipo de ciudad y territorio con mayor o menor acierto.

Se mostraba una imagen de ciudad ideal frente a la propia realidad urbana de los años cincuenta que fueron los años de mayor éxodo rural, por lo que el plan se vio desbordado por el crecimiento de las periferias de los municipios que anexionó. Esta misma concepción organicista tuvo una correlación más o menos similar en los planes de Sevilla, Valencia o Bilbao del mismo 1946.

Esta aproximación organicista caracterizada por un modelo de ciudad cerrada, jerarquizada y definida de forma gradual a través de planeamiento parcial fue sucumbiendo ante los paradigmas del funcionalismo, caracterizado por el Plan de Barcelona de 1953 (DE MIGUEL, 2008).

**Años 60 y comienzos 70: Planes de segunda generación.**

Bajo el primer marco legislativo auspiciado por la Ley de Suelo de 1956<sup>19</sup> se impone el urbanismo funcional-tecnocrático por el que se adoptan las tendencias urbanísticas europeas. Es un planeamiento basado en modelos heredados, adaptables a cualquier realidad territorial, en el que la forma urbana se va definiendo a través del planeamiento parcial mediante planes de estructura y zonificación.

Como respuesta al fuerte crecimiento metropolitano se abandona la voluntad de control de la forma urbana de los planes de la generación anterior, en general sobrepasados por la dinámica real de las ciudades que estaban experimentando unos índices sin precedentes de aumento de población y una alteración en la distribución de usos y actividades en la ciudad.

En los años 50 y 60 se produce la construcción masiva de viviendas en polígonos residenciales (con numerosos bloques de viviendas) que apenas tienen unas infraestructuras urbanas mínimas o unos equipamientos adecuados. Los técnicos de la época verán la necesidad de dar una ordenación coherente a las ciudades. Para ello se elabora la primera Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, donde se aborda la planificación en todas las escalas y se plantea la redacción de los planes generales para los principales municipios españoles.

---

<sup>19</sup> Primera normativa con visión integradora sobre el urbanismo, cuyos principios sustanciales se mantienen aun en vigor a pesar de las sucesivas reformas (Candela, C. 1996). Dotada de una amplia estructura técnica, con nuevos conceptos, especialmente los relativos a los derechos de propiedad, entendidos como función social frente al anterior principio de la propiedad privada entendido en el Código Civil, puede considerarse "la verdadera acta del Derecho Urbanístico Español", por fin maduro, orgánico y omnicomprensivo...que intenta responder a la vasta problemática de los conflictos e intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo" (García de Enterría y Parejo, 1979). El urbanismo pasa, pues, a convertirse en una competencia integral de la Administración, sin cuya previsión planificadora y autorización, ninguna urbanización o construcción es ya posible, consolidándose la ordenación urbanística como una función pública.

En la Ley de de 1956 se establecen por primera vez los instrumentos de planeamiento, entre los cuales se encuentra el Plan General de Ordenación Urbana, que a lo largo de la historia urbanística irá consolidándose como Plan de referencia. Es bajo este marco legislativo cuando se incorpora la necesidad de conocer el territorio a planificar. Para ello se establece como requisito para el planeamiento la necesidad de incorporar la "Información Urbanística" que muestre el estado del territorio y las condiciones en que se encuentran todos los elementos urbanos, a través de planos, fotografías y explicaciones (Art.9.2). Sin embargo, aún no se hace referencia a la necesidad de justificar la ordenación respecto a ésta "información urbanística" previa que surgirá en el desarrollo posterior de ésta a través del Reglamento de Planeamiento de 1978.

Hacia fines de los 60 cambian las circunstancias sociales y económicas del país y aparece un "urbanismo tecnocrático", tendente al afán de perfección, al planeamiento integral, continuo y basado en modelos, a los intereses técnicos y no económicos (al menos teóricamente) y a un planteamiento "neutro" e "idóneo" bajo cualquier consideración y por tanto carente de necesidad de análisis territorial. El urbanismo empezará a responder a corrientes extranjeras y a la presión de los grupos económicos dominantes deseosos de mejorar sus perspectivas gracias a la construcción y la especulación del suelo (Terán, 1982).

Aparecen los concursos de urbanismo concertado) y existe una gran permisividad en la ocupación y edificación de la ciudad. El Plan supone una serie de reglas del juego mínimas para el desarrollo inmobiliario privado (Ezquiaga, 1999). El análisis territorial aunque requerido por ley queda minusvalorado ante un planeamiento en el que priman los intereses económicos y el desarrollo mediante planes parciales (.

Se produce un énfasis en la zonificación tipológica, los aprovechamientos y en los nuevos crecimientos dando la espalda a la ciudad existente en un

marco dominado por la gestión privada, a través de los convenios urbanísticos y una falta de iniciativa municipal. .

Entre 1950 y 1980, las ciudades españolas sufrieron enormes cambios como consecuencia de: 1) inmigración rural, 2) alteraciones en la distribución de usos y actividades, 3) mutaciones funcionales, 4) permisividad en la ocupación y edificación y 5) falta de iniciativa municipal. De este modo, a fines de los 70 la situación urbana se caracterizará por un abandono de los centros y cascos históricos, una alteración de los ensanches, una desurbanización de las periferias, una situación de aislamiento y carencia en zonas marginales, una desarticulación de áreas industriales, unos graves problemas estructurales y un estancamiento del crecimiento.

El urbanismo, tecnocrático y alejado de la realidad, ausente de cualquier tipo de análisis territorial, estará cada vez más lejos de la sociedad, que, ante una mayor permisividad del poder, empezará a presionar para mejorar las condiciones de los barrios pobres (urbanización y equipamiento). A fines de los 70, por ello, empezarán a realizarse estudios más serios sobre los problemas urbanos. Entre ellos destacan los Programas de Actuación Inmediata (PAI) de Madrid, promovidos por la COPLACO<sup>20</sup>, en los que se establecían una serie de propuestas concretas para áreas homogéneas a través de un urbanismo de marcado carácter participativo.

Es en 1978, cuando finalmente se aprueba el Reglamento de Planeamiento que ha de regir las determinaciones del sistema legislativo urbanístico y es en éste donde se especifica por primera vez los contenidos mínimos que han de incorporarse a la "información urbanística" y la necesidad de justificar las propuestas con el diagnóstico elaborado a partir del análisis territorial. Aún así, la incorporación de este reglamento en la revisión de los Planes Generales en España ha sido lenta y los principios emanados de éste, en cuanto a la necesidad de análisis territorial, han sido

---

<sup>20</sup> Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.

relativamente incorporados a los Planes urbanísticos como queda justificado a lo largo de este Trabajo de Investigación.

**Años 80: Modernización y revitalización urbana:**

**El urbanismo “defensivo”:** A partir de la constitución de los Ayuntamientos democráticos en 1979 se intenta dar respuesta a los déficits estructurales y a la etapa de fuerte crecimiento caracterizada por planeamientos alejados de la realidad social.

Desde inicios de los años 70 surge la idea de la necesidad de nuevas formas de planteamiento sobre la actividad planificadora. La crisis económica de los años 70 y las fuertes migraciones estaban alterando los comportamientos tradicionales de las ciudades que acusaban una importante desvitalización con pérdida de población y empleo. Los ayuntamientos, hasta la fecha, habían planificado sus ciudades basadas en una demanda continua de crecimiento y llegados a este momento tuvieron que poner en marcha políticas de revitalización del espacio construido. Estas políticas, principalmente de carácter económico conllevaban también importantes operaciones de carácter físico con resultados muy visibles.

Esta práctica se acentuó en los años 80 cuando con la recuperación económica se vio el cambio en el modelo de crecimiento urbano que caminaba hacia la dispersión de la población y las actividades sobre el territorio dando lugar al origen de la “ciudad difusa”.

Coincidiendo con la etapa neoliberal las ciudades trataron de poner en valor todas sus potencialidades mediante convenios de las entidades locales con promotores privados con grandes partidas destinadas a grandes proyectos y a publicidad (Terán, 1997).

Este nuevo modelo de planificación, opuesta a los planes urbanísticos de carácter estructural y omnicomprendivo de años anteriores, procedentes de la larga tradición europea, recibió el nombre de “planificación

concertada" o "planificación estratégica". De carácter fundamentalmente económico conllevaba grandes repercusiones en el marco físico actuando de forma fragmentada sobre la realidad urbana.

En este modelo de urbanismo, el análisis y diagnóstico territorial no tiene cabida al ser los criterios económicos y de competitividad los que dirigen las actuaciones urbanísticas.

El plan se posiciona como instrumento de transformación real de la ciudad. Va pasando paulatinamente de una cultura de oposición (presión ciudadana a través de movimientos sociales y culturales reivindicativos) a una cultura de gobierno. Se logra que las administraciones locales y central vayan atendiendo a la urbanización y al equipamiento de las áreas ya construidas.

En este periodo se produce una importante desconfianza hacia los instrumentos tradicionales de planeamiento y se pone el énfasis en la gestión puntual como método para reencauzar la situación urbanística heredada.

#### **La revisión del planeamiento municipal en los años ochenta:**

En la década de los 80, bajo el nuevo marco legislativo de La Ley del Suelo del 75, los estudios urbanos y con ellos también la planificación entra en una etapa de profundas críticas en momentos en que los paradigmas dominantes de la década anterior evidenciaron ser insuficientes para dar respuesta a las nuevas situaciones.

Los visibles y rápidos resultados de este tipo de actuaciones contribuyeron a cuestionar la validez del planeamiento tradicional<sup>21</sup> por su incapacidad de analizar la realidad urbana a la luz de una ciencia nomotética basada

---

<sup>21</sup> Planeamiento tradicional, de carácter integrador, procedente de la cultura urbanística anglosajona en la que el método consiste en a partir del análisis conducir objetivamente a las propuestas más adecuadas.



en leyes y regularidades a partir de procedimientos exclusivamente técnicos y sin apenas considerar los condicionantes políticos y sociales y por su inutilidad para dar respuesta a los problemas cada vez menos previsibles así como para hacer anticipaciones válidas y para incidir realmente sobre los acontecimientos (Terán, 1997).

Se inicia una etapa singular y fecunda para la cultura urbanística española: se produce la renovación del planeamiento en los núcleos urbanos más significativos<sup>22</sup> y se desarrolla un profundo debate sobre la ciudad y el papel del plan en cuanto a reflexión de globalidad y papel de futuro del mismo.

El llamado urbanismo de la Transición viene caracterizado por una toma de conciencia sobre los problemas inmediatos y menores de los barrios de las principales ciudades. Se formularon temas urbanísticos desde la base a través de activas asociaciones de vecinos, las cuales aportaban el conocimiento de la realidad ausente en la tradición urbanística, y se replanteó la cuestión urbana tomando distancia respecto al urbanismo tecnocrático y respecto a los intereses de grupos de presión.

Hundiendo sus raíces en este urbanismo más social, el urbanismo de la democracia pretende interesar más directamente a los ciudadanos. Así, hay una toma de conciencia de los males urbanos (fruto muchas veces del "desarrollismo" de los 60) entre los que destaca el aumento de densidad en áreas centrales y periferias, la falta de equipamientos y la degradación de la convivencia, del medio y de la calidad de vida urbana

Los nuevos Ayuntamientos democráticos empezaron, desde 1979, a revisar el planeamiento municipal, con una mayor preocupación por el interés colectivo impulsando una mayor consideración de la realidad urbana y territorial en el planeamiento que se traslada en la incorporación a las

---

<sup>22</sup> Desde comienzos de la década diversas ciudades medias (Valladolid, Málaga, Gijón, Salamanca, Logroño, Guadalajara) y Madrid (Plan General de Madrid), comienzan la revisión de los planes generales vigentes.

“Memorias de Información” de la “información urbanística” requerida en el marco legislativo siendo no obstante aún muy sintéticas y eminentemente descriptivas.

Entre los rasgos característicos de muchos de los planes de la denominada “generación de los ochenta” desataca la atribución al Plan de un cierto valor “constitucional” en cuanto proyecto de ciudad al que referir las actuaciones individuales, es decir, como expresión democrática de lo que la ciudad “debe ser” (Saravia y Gigosos, 1993), la recuperación de la confianza en la administración municipal en la ejecución de las determinaciones del Plan (protagonismo público e intervención directa), innovación metodológica en la elaboración de planes tanto a nivel de proyección física, como a nivel de introducción de nuevos mecanismos de gestión (participación pública, preocupación medioambiental, reestructuración del equipamiento urbano, crecimiento limitado y reflexivo).

Destaca la concepción del Plan como herramienta vinculada a la “intervención” pública en la ciudad, y en consecuencia, el entendimiento del mismo no sólo en su dimensión de forma jurídica, sino de instrumento operativo y programático del gobierno municipal.

El entendimiento de la ciudad como un hecho histórico y una realidad morfológica heterogénea en cuanto hecho físico, se configura como punto de partida para el planeamiento. Se apuesta por recuperar y completar la ciudad existente antes de aventurar alternativas inciertas de nuevo crecimiento (Ezquiaga, 1999).

La importancia de los procesos de información pública y participación ciudadana en las diversas fases de redacción del plan que aportan una visión de la realidad urbana, que complementa el análisis urbanístico cada vez más complejo y necesario aunque aun no resultan demasiado eficientes debido a la mala implementación de los procesos.

**Años 90:**

En los años 90, con un sistema democrático afianzado, con un nivel de vida superior que en la década anterior, con unas preocupaciones sociales y colectivas mínimas en un marco de globalización en el que prima el individualismo, la competitividad y las soluciones inmediatas, el planeamiento urbano, adopta una nueva corriente caracterizada por un progresivo abandono de los intentos de ordenación integral, y consecuentemente de los estudios de análisis territorial que van perdiendo interés. El planeamiento deja a un lado los planteamientos de solidaridad, cooperación y equilibrio (Trapero, 1994), para centrarse en proyectos ventajosos desde el punto de vista competitivo a través de operaciones estratégicas, generalmente en ámbitos aislados, fuera del casco urbano consolidado y generalmente centradas en el sector terciario apoyado en las tecnologías más avanzadas (auge de las TICs) frente a los tradicionales polígonos industriales.

El planeamiento de los años 90 se caracteriza por la ejecución de acciones fundamentadas en políticas estratégicas y grandes proyectos urbanísticos carentes de análisis territorial motivados por intereses estratégicos.

La gran visibilidad y resultado inmediato de la "planificación estratégica" contribuyeron a cuestionar la validez del planeamiento tradicional y su utilidad para dar respuesta a los problemas cambiantes así como para hacer anticipaciones válidas y para incidir realmente sobre los acontecimientos. Se pone en duda la capacidad de analizar la realidad urbana a la luz de una ciencia nomotética basada exclusivamente en leyes y regularidades a partir de procedimientos exclusivamente técnicos sin apenas atención a las condiciones políticas y sociales, a la dificultad de utilizar el método científico aplicado a las previsiones de evolución de la ciudad y de la imposibilidad de eliminar la incertidumbre, (Terán; 1997).

Sin embargo, en este periodo, se produce también un aumento generalizado de la preocupación por el medio ambiente. Motivada desde su institucionalización a nivel administrativo, pasa a formar parte de los estudios urbanísticos de manera obligada pero con resultados poco válidos. Los estudios medioambientales incorporan un análisis de la realidad territorial pero enfocada exclusivamente a los aspectos relacionados con la temática medioambiental no considerando los aspectos socioeconómicos ni meramente urbanísticos del planeamiento, aunque posteriormente será la actual exigencia de Evaluación Ambiental de los Planes<sup>23</sup> la que en muchos casos ejerza de instrumento válido para el análisis territorial exigido en la planificación.

### **La reflexión metropolitana: Planes Territoriales y metropolitanos**

La constitución de las Comunidades autónomas en 1983 abre la posibilidad de renovar el marco disciplinar sobre el que asienta la planificación urbanística, que a pesar de los diversos intentos de regionalización experimentados a lo largo de su historia, mantiene un carácter de ordenación del ámbito a escala local. La ordenación territorial debe afrontar la escala metropolitana y los desequilibrios espaciales inherentes a la misma para lo cual es requisito imprescindible el conocimiento del territorio al tener las determinaciones de la planificación territorial un carácter de tipo directriz para el planeamiento municipal y sectorial.

Sin embargo, el planeamiento territorial ha tenido un escaso desarrollo en nuestro país, procediendo en unos casos a un "atado" de las determinaciones de los planes municipales, seleccionando una serie de objetivos prioritarios y concretos desde una lógica regional y en otros, el planeamiento territorial ha apostado por solventar la carencia habitual en

---

<sup>23</sup> LEY 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

el planeamiento municipal, de elaborar un exhaustivo análisis y diagnóstico territorial<sup>24</sup> sobre el que elaborar las futuras líneas estratégicas.

### **La crisis del Plan:**

El "planeamiento postcientífico" (Terán, 1997) justifica el fracaso del planeamiento tradicional por sus enfoques abstractos y cuantitativos, con predominio de la normativa y la zonificación, la endeblez de los estudios de viabilidad financiera, la inoperancia del desarrollo escalonado de propuestas sin instrumentos operativos y las dificultades para incorporar nuevas cuestiones con nuevas exigencias como las relativas al cambio climático, a las inversiones en las tendencias demográficas, etc. y por "la inutilidad del pesado fardo de información analítica, supuestamente básica para la toma de decisiones y en realidad bastante autónoma y separada".

Por otra parte, la nueva forma que está adoptando la realidad de la ciudad-territorio, la disparidad existente entre la realidad territorial y los objetivos teóricos del urbanismo, de conseguir un desarrollo territorial equilibrado, ponen de manifiesto la insuficiencia de los modelos previos, tanto de aquellos basados en el modelo "tradicional" como los que optaron por excluir cualquier tipo de análisis previo de la realidad y actuar mediante operaciones puntuales de carácter estratégico que han demostrado ciertas deficiencias.

Así que la detectada crisis actual del planeamiento (Terán, 1997) está reclamando y estimulando la continuación del esfuerzo reflexivo sobre nuevas formas de planeamiento posible, lo que motiva este trabajo de investigación. Pero no sólo son los resultados sobre el territorio los que plantean este punto de inflexión en la práctica y fundamentos del planeamiento, si no la suma de diversos aspectos entre los que destacan:

---

<sup>24</sup> Ejemplo de este tipo de planes son los elaborados por la Junta de Andalucía en los que prima el análisis y diagnóstico frente a la elaboración de propuestas.

- La inadecuación del formato del Plan general
- La rigidez de los planes
- Su inadecuación a los escenarios no previstos
- La carencia de instrumentos de gestión e intervención urbanística
- La aparición de instrumentos de ordenación paralelos, "planes estratégicos", "programas de actuación", etc., de carácter menos vinculante con políticos y administración y de más fácil ejecución.
- La ocupación dispersa e indiscriminada del territorio.
- El declive y congestión de los centros históricos.
- La disfunción territorial de la actividad económica.
- La suburbanización difusa de la residencia.
- El incremento exponencial de las demandas de movilidad.
- El problema de la gestión como impedimento de la eficacia del planeamiento.

Estos procesos, contrarios a los principios clásicos del urbanismo, lleva a cuestionar tanto el modelo territorial actual, resultado de la suma de numerosos planes urbanísticos a diversas escalas, local, supra local, comarcal, regional...pero que resulta desordenado, insostenible, poco eficiente, y carente de una justicia social territorial (FONT, A., 2003).

Junto a los problemas de naturaleza jurídica que caracterizan el urbanismo, con un modelo jurídico heredado sobre el cual no se han trasladado ni las innovaciones ni las experiencias de la planificación en España (Terán, 2009) se posiciona la ausencia de análisis territorial, acusado en la práctica totalidad de las etapas de planeamiento que caracterizan la práctica urbanística en nuestro país, como elementos clave de la renovación del urbanismo en el S.XXI.

La recuperación del análisis y diagnóstico territorial vuelve a plantearse fundamental para el planeamiento necesitado éste de recuperar una visión global del territorio que ayude a fomentar una planificación territorial

coordinada, consensuada y con una aproximación desde lo supra municipal a lo local, incorporando el análisis de alternativas y los resultados de la "participación pública" en la definición del modelo territorial sostenible.

En efecto, uno de los puntos de partida de esta nueva reflexión (Terán, 2009), la está proporcionando el reconocimiento de la importancia condicionante de las características de la realidad urbana y territorial, que se está formando a través de un proceso activo de gran complejidad y extensión, dentro del cual se están produciendo transformaciones importantes en las formas de organización espacial, directamente relacionadas con nuevas formas de organización económica y social, que a su vez están originadas en gran medida por las innovaciones tecnológicas, especialmente de la información y la comunicación y que requieren de una aproximación en la que la geografía juega un papel fundamental..

Como señala Fernando de Terán<sup>25</sup>, en su reciente artículo publicado con motivo del 150 aniversario del Plan del Ensanche de Barcelona, el geógrafo proporciona la visión analítica del territorio, que junto con la tarea proyectual de ingenieros y arquitectos han de fundamentar el urbanismo del futuro, que ha de dar respuesta al urbanismo de los últimos años caracterizado por una expansión sin límite de la ciudad sobre un territorio cada vez menos valorado y sobreexplotado, buscando soluciones para compactar y reestructurar el espacio construido.

---

<sup>25</sup> La Gran excusa Cerdá: Artículo de EL PAIS, publicado en el suplemento Babelia el 26.09.09.

#### 4. LAS DEFICIENCIAS DE LA LEGISLACIÓN

Además de la exigencia del conocimiento de la realidad territorial para el desarrollo de la actividad proyectual que requiere la planificación, ésta se desarrolla bajo un marco jurídico administrativo que condiciona su desarrollo en gran medida.

El planeamiento y, dentro de éste, la ordenación urbana, por su finalidad de instrumentos coordinadores y reguladores, requerirán para su elaboración un conocimiento profundo de la realidad que se trate de ordenar, conocimiento que se habrá de entender a todos aquellos factores que intervengan en el proceso de crecimiento y constitución de la ciudad y a los modos de utilización del territorio y que permitirán justificar la planificación (Trapero, 1994).

La legislación urbanística, determina el contenido que han de tener los Planes urbanísticos, estableciendo la información y los estudios complementarios mínimos necesarios para el conocimiento de la realidad, que constituyen documentos inexorables del Plan y que tratan de dar respuesta a las exigencias de conocimiento de la realidad. Para ello, los diversos desarrollos legislativos en las 17 Comunidades Autónomas, describen una serie de elementos y factores territoriales que deben ser objeto de estudio para el planeamiento. A lo largo del siguiente capítulo se analizan estos contenidos con objeto de identificar el papel que juegan en la elaboración de los estudios de análisis y diagnóstico territorial intentando identificar aquellas innovaciones que resulten oportunas y que nos permitan resolver la hipótesis planteada.



#### 4.1. Desarrollo legislativo en las Comunidades Autónomas

A las Comunidades Autónomas, desde la transferencia de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, establecida según decreto constitucional mediante el Artículo 148.3, les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística.

Esta situación ha hecho que el marco legislativo en materia de urbanismo sea propio para Comunidad Autónoma. Así, en la actualidad se cuenta con diecisiete marcos legislativos, todos ellos basados en una misma estructura, heredada de la Ley de Suelo de 1956, referente de todo el sistema legislativo urbanístico español, pero cada una con unas particularidades propias, resultado de la España de las autonomías.

Cada marco legislativo autonómico debe desarrollar sus determinaciones reglamentariamente. No obstante, de las diecisiete Comunidades Autónomas tan sólo nueve de ellas han desarrollado su propio Reglamento de Planeamiento remitiéndose las ocho restantes al aún vigente Reglamento de Planeamiento de 1978 (ver cuadro a continuación).

FIGURA: LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO Y REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO EN LAS CCAA. ELABORACIÓN PROPIA.

| CC.AA     | LEY OT Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA                    | REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO   |
|-----------|---|--|
| ANDALUCIA | Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía | 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.   |
| ARAGON    | Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística           | Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999 en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios. |

| CC.AA              | LEY OT Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA  | REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO   |
|--------------------|---|--|
| ASTURIAS           | Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.   | Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.                                      |
| BALEARES           | Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística<br>Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico<br>Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares<br>Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial | 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. |
| CANARIAS           | Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (B.O.C. 60, de 15.5.2000) (1) (2)  | 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. |
| CANTABRIA          | Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo   | 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. |
| CASTILLA LA MANCHA | Ley 12/2005, de 27 de diciembre de, de modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.  | Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.                  |
| CASTILLA LEON      | Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo   | Decreto 22/2004, de 29 d enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo.  |
| CATALUÑA           | Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.  | Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.  |

| CC.AA       | LEY OT Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA  | REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO   |
|-------------|---|--|
| EXTREMADURA | Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial   | Decreto 7/2007 de 23 enero, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento de Extremadura   |
| GALICIA     | Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia                               | Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia                      |
| LA RIOJA    | Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja  | 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. |
| MADRID      | Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid   | 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. |
| MURCIA      | Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia | 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. |
| NAVARRA     | Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo   | Decreto Foral 85-1995 Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 1994 (vigente en lo que no se oponga a la Ley 35/2002).                 |
| PAIS VASCO  | Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo  | 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. |
| VALENCIA    | Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística Valenciana.  | Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística  |

Es en el Reglamento de Planeamiento donde se especifican los contenidos relativos a la Documentación que ha de constituir el Plan General determinando por tanto en cierta manera la secuencia metodológica que se ha de seguir para la elaboración de éstos en cada Comunidad Autónoma.

Partiendo del supuesto de que este marco legislativo, debido a su rígida estructura, condiciona en buena medida la elaboración de los estudios de análisis y diagnóstico territorial y su posterior consideración para la elaboración de propuestas, se procede a analizar el contenido de los planes, regulado normativamente a nivel autonómico, prestando especial atención a los contenidos relativos al análisis territorial, con objeto de analizar las diferencias detectadas respecto a los contenidos exigidos por el Reglamento de Planeamiento de 1978 detallados anteriormente en el apartado 1.6. relativo al Proceso de elaboración y documentación del Plan General.

#### **4.2. Análisis de los contenidos exigidos para la elaboración de planes generales en el sistema legislativo autonómico**

A continuación se analiza en detalle las modificaciones introducidas por aquellas Comunidades Autónomas que han desarrollado su propio Reglamento de Planeamiento urbanístico. Tras una breve síntesis de la exposición de motivos del sistema legislativo en materia de urbanismo en cada Comunidad Autónoma con objeto de enmarcar el desarrollo del mismo, se detallan los contenidos exigidos para la elaboración de la "Memoria Informativa" exigida como documentación del Plan General, cuyo desarrollo detallado puede consultarse en las fichas resumen del Anexo II.

Con objeto de analizar las aportaciones o diferencias existentes entre los Reglamentos de Planeamiento de las Comunidades Autónomas y su referente de 1978, especialmente en lo referente al análisis territorial, se destacan éstas en color azul y letra cursiva.

Posteriormente se señalan aquellos aspectos destacables y positivos que se han introducido respecto a los contenidos establecidos en el Desarrollo de Planeamiento de 1978, en un cuadro resumen para cada Comunidad Autónoma, y que nos servirán posteriormente para la definición de una nueva propuesta metodológica y de contenidos para la elaboración de estudios de análisis y diagnóstico territorial.

#### **ANDALUCÍA: L7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.**

Desde que se transfieren los medios para el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1979, esta Administración autonómica emprende una decisiva política de fomento de la planificación urbanística, cuyo resultado es que en la actualidad la inmensa mayoría de los municipios cuenta con una figura

general de planeamiento urbanístico y, en líneas generales, se consigue una aceptación por parte de la sociedad andaluza de la función pública del urbanismo.

Por estas razones, como recoge la Exposición de Motivos de la Ley 7/2002, no se estimó necesario elaborar una legislación urbanística propia, sino que se entendió que el marco legislativo estatal era un marco suficiente para el ejercicio de sus competencias en esta materia, sin perjuicio de ir produciendo las disposiciones normativas autonómicas de carácter organizativo necesarias para el ejercicio de estas competencias. Asimismo, se aprueba la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que complementa el sistema normativo de la planificación territorial, sirviendo de referente a la ordenación urbanística.

Si bien es cierto, como ha quedado dicho, que en el momento de recibir Andalucía las transferencias en materia de urbanismo se estimó que el marco legislativo estatal existente era el idóneo para el ejercicio de las competencias exclusivas en esta materia, no es menos cierto que, con posterioridad, se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de que Andalucía cuente con una legislación que, al mismo tiempo que responda mejor a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural, de respuesta a las demandas sociales que se planteaban en los albores del nuevo siglo, así como que sea una legislación que mejorase los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes, de acuerdo con la experiencia acumulada hasta la fecha.

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002 es, pues, innovadora por cuanto la experiencia aconseja la renovación de la legislación urbanística en vigor, pero se sustenta al mismo tiempo en el acervo cultural urbanístico acumulado en las etapas anteriores. Se trata de buscar las respuestas más eficaces a las demandas que hoy presenta el desarrollo de la actividad urbanística en Andalucía, en un justo equilibrio

entre intereses públicos y privados. La Ley, mantiene el principio de la función pública del urbanismo y establece mecanismos para fomentar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística.

Andalucía posee una gran dimensión territorial, de modo que la riqueza de su territorio, la diversidad de sus recursos económicos, naturales y culturales, y la multiplicidad de cuestiones de carácter urbanístico a las que hay que dar respuesta, han pesado también en la elaboración de la Ley. Por ello, al dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de una Ley sobre la ordenación urbanística se ha hecho mediante una norma lo suficientemente flexible y dúctil para que sus instrumentos de planeamiento y gestión se adecuen a los requerimientos de todos y cada uno de sus 770 municipios, que pueden ser de pequeño o gran tamaño en términos de población o superficie, costeros e interiores, de crecimiento moderado o rápido, con demandas de suelos industriales o turísticos, con reconocidos espacios naturales que proteger, o con centros históricos que recuperar. En respuesta a esta realidad, la Ley apuesta por el Plan General de Ordenación Urbanística de cada municipio como el instrumento que, en cada caso, planifica su territorio a partir del diagnóstico de sus características, la detección de sus demandas y el modelo de ciudad del que quieran dotarse sus vecinos y responsables políticos.

El título I de la Ley 7/2002, comprensivo de la ordenación urbanística, tras enumerarlos, desarrolla extensa y pormenorizadamente el régimen de los instrumentos de planeamiento y de otras figuras complementarias, regulando el concepto, objeto y determinaciones, distinguiendo entre los incluidos en el denominado planeamiento general: los Planes Generales de Ordenación Urbanística, para todo el término municipal, y los novedosos Planes de Ordenación Intermunicipal, para ordenar terrenos colindantes situados en dos o más términos municipales, además del resto de figuras de planeamiento de desarrollo.

La Ley configura el Plan General de Ordenación Urbanística como el instrumento que determina la ordenación urbanística general del municipio, estableciéndose que sus contenidos deben desarrollarse de acuerdo con los principios de máxima simplificación y proporcionalidad según las características de cada municipio. El Plan ordena urbanísticamente la totalidad del término municipal, de acuerdo con sus características y las previsiones a medio plazo, distinguiendo dos niveles de determinaciones: las referidas a la ordenación estructural y las referidas a la ordenación pormenorizada, cuya finalidad es tanto la de atender a la simplificación del documento normativo, como la de deslindar lo que, para su aprobación, ha de ser competencia autonómica o municipal. La ordenación estructural define la estructura general y orgánica del modelo urbanístico-territorial propuesto, atribuyéndose la competencia para su aprobación a la Comunidad Autónoma. La ordenación pormenorizada, por su parte, está conformada por la ordenación urbanística detallada y la precisión de usos.

La Ley remite al desarrollo reglamentario en el que se precisarán los documentos de los diferentes instrumentos de planeamiento y su contenido.

El Decreto 150/2003, de 10 de junio, en desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía concreta los criterios para la determinación de los municipios de relevancia territorial, según población (los mayores de 20.000 habitantes) y ámbitos territoriales (los pertenecientes a aglomeraciones urbanas y al espacio litoral). De acuerdo con ello, dentro de los municipios de relevancia territorial se integran municipios de muy diversa población (por ejemplo, el menor tiene 261 habitantes) y características. Según esta clasificación de los municipios en función de su tamaño, la Junta de Andalucía ha elaborado tres Pliego de Condiciones Técnicas en los que se regula el contenido de los Planes Generales, ya que éste debe modularse, para su simplificación, en los casos de los municipios de población menor o incluso mediana.



A falta de un desarrollo reglamentario en el que se detalle los contenidos del planeamiento, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Andalucía, a través del desarrollo de sus dos líneas de actuación para el fomento del planeamiento urbanístico y el apoyo a la gestión municipal ha puesto a disposición de los equipos redactores de planeamiento tres guías metodológicas (Pliego de Condiciones Técnicas) para el desarrollo de los planes generales de municipios en función de su relevancia territorial.

Tras el análisis del Pliego de Condiciones Técnicas para municipios de importancia territorial descubrimos cómo se detalla ampliamente el contenido de las fases de información, análisis y diagnóstico, se hace hincapié en su adaptabilidad a las condiciones propias del territorio a ordenar y en su vinculación a los criterios y objetivos de ordenación los cuales han de basarse en la realidad territorial.

De esta manera desarrollan un exhaustivo documento (ver Anexo II) en el que se describe el proceso secuencial de elaboración de un plan, la documentación requerida para el planeamiento así como la información de partida necesaria para realizar un exhaustivo análisis de que habrá de ser la base de la ordenación.

En cuanto a metodología, cabe destacar la propuesta de una serie de fases operativas para la consecución del plan entre las que se destaca la inclusión de dos fases optativas previas a la fase preceptiva de información, análisis y diagnóstico, que sirven tanto para establecer las bases metodológicas y operativas (*Programa de Trabajo*) a lo largo de todo el proceso de redacción del Plan General como para generar un primer debate (*Documento previo. Problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación*) entre agentes involucrados en el planeamiento, técnicos, Ayuntamiento, Consejería y otras Administraciones (en esta fase parece quedar excluida la ciudadanía), y que permitirá elaborar un documento previo cuyo objetivo sea dirigir las actuaciones prioritarias,

permitir la identificación de problemas, incluso orientar y depurar la información urbanística.

El resto de fases de elaboración del Plan se mantiene como en el resto de Comunidades Autónomas siguiendo los principios reglados por la legislación y que consisten en: Documento de Información, Análisis y Diagnóstico, Avance del Plan General, Informe de Sugerencias, Documento de Plan general, Participación Pública, Informe de Alegaciones, Aprobación provisional, Aprobación Definitiva del Plan General).

El Pliego de Condiciones establece el Contenido sustancial y documental para cada fase de redacción, facilitando la tarea al equipo redactor y ayudando a la concreción de contenidos para las fases posteriores de información, análisis y diagnóstico requerido para la ordenación posterior.

Así, interesa destacar, las tres fases previas al Documento de Avance que se incorporan en la metodología de Andalucía y que son el Programa de Trabajo y el Documento previo: problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación, estas dos opcionales y la fase de Información, análisis y diagnóstico, de carácter preceptivo.

- En el Programa de Trabajo se establecen de forma pormenorizada las bases metodológicas operativas que han de regir la elaboración del Plan con especial atención a los aspectos de información y análisis, tratamiento cartográfico y procesos de difusión y participación pública.
- En el Documento Previo; problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación, se pretende plasmar, los principales procesos que han determinado la realidad urbana y territorial del municipio, los principales problemas urbanísticos detectados por la propia experiencia y racionalidad junto con el análisis de fuentes documentales y cartográficas, que permitan dirigir las

actuaciones prioritarias del modelo a proponer mediante el establecimiento de una serie de Criterios, Objetivos y Estrategias que sirvan de guía durante todo el proceso de elaboración del plan, y orientar y depurar el contenido de la información urbanística a desarrollar en la siguiente fase previa al Documento de Avance. El contenido sugerido para este documento es:

- 1- *Descripción general del municipio y asentamientos*
  - 2- *Análisis del planeamiento vigente y su ejecución*
  - 3- *Principales problemas urbanísticos objeto de planeamiento*
  - 4- *Líneas de trabajo generales y específicas (parece difícil e ilógico establecer líneas de trabajo específicas en esta fase previa de detección de problemas) para resolución de los problemas detectados*
  - 5- *Criterios y objetivos de ordenación*
  - 6- *Estrategias para el desarrollo de los instrumentos de ordenación*
- La Fase de Información, Análisis y Diagnóstico sirve para establecer los objetivos, criterios y propuestas de ordenación. El alcance y profundidad de los estudios ha de determinarse en función de la naturaleza y características del territorio y por la escala de trabajo y objetivos de las propuestas de ordenación.
  - El Documento de Avance será el que recoja los criterios, objetivos, alternativas y propuestas generales de la ordenación que han de servir para la redacción del Plan.
  - El Documento del Plan General formado por la Memoria , cuyos contenidos se detallan a continuación señalando aquellos relativos a la información urbanística, Planos, Normas Urbanísticas y ordenanzas, Catalogo de Bienes protegidos, Estudio de Impacto Ambiental.

La Memoria general del plan Contendrá como mínimo:

*“La Memoria General es el documento escrito que define los objetivos generales del Plan General, las conclusiones de la información urbanística elaborada, la justificación del modelo territorial elegido y las características del proyecto de futuro, así como aquellos aspectos parciales que, por su especial relevancia en el conjunto del Plan General, merecen destacarse de modo preferente. De igual forma, describirá los instrumentos de normativa, gestión, programación y financiación, que el Plan General proponga para la consecución de los objetivos planteados. La Memoria General incorporará asimismo un documento en el que se especifiquen las medidas u actuaciones desarrolladas para el fomento de la participación ciudadana, analizándose los resultados de éstas y de los procesos reglados de información pública del Plan General”*

La Memoria General se compone de los siguientes documentos:

#### 1. INTRODUCCIÓN. CRITERIOS Y OBJETIVOS GENERALES

#### 2. INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO

*Contendrá una síntesis de la información urbanística desarrollada, referida básicamente a las condiciones geográficas y socioeconómicas, a las previsiones y requerimientos derivados de las políticas sectoriales que condicionan el territorio objeto de ordenación; de igual modo se analizará, en este apartado, la ejecución del planeamiento urbanístico vigente en el municipio y las previsiones de los Planes Territoriales aprobados o en curso de aprobación. El análisis y diagnóstico se extenderá igualmente a todos aquellos aspectos que han servido para la comprensión de las problemáticas urbanísticas y el establecimiento de las determinaciones del Plan General.*

*En todo caso, la **información urbanística** elaborada para la confección de este documento deberá contemplar los siguientes aspectos:*

- 2.1 Las condiciones geográficas y socioeconómicas del territorio.

*Aspectos más relevantes que condicionen o determinen el uso del territorio y, en particular, los siguientes:*

- *Encuadre territorial.*
- *Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y otras. **Esta información se expondrá y analizará por áreas homogéneas del territorio (litorales, de montaña, campiña, etc.)***
- *Aprovechamiento actual o potencial de que sea susceptible, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.*
- *Usos presentes en el suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.*
- *Análisis de la diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, identificando las zonas de **riesgos** naturales (por erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones etc.) o en la que se de la presencia de riesgos derivados de usos y actividades generadores de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con otros usos, y que pudieran dificultar su ordenación y ocupación.*
- *Valores de características territoriales, naturales, históricas, culturales o paisajísticas existentes en el ámbito del Plan. Con un apartado relativo al **ámbito litoral** en los municipios que corresponda.*
- *Características de la población, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de evolución demográfica. **En los municipios pertenecientes a una Aglomeración urbana, los análisis de la población se enmarcarán en el contexto metropolitano.***
- ***Actividades productivas. Caracterización general de los sectores económicos (estructura del sector, localización, actividades económicas significativas...).** Estos análisis, en los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, se extenderán al contexto metropolitano.*

- **Características e incidencia de la actividad turística en el municipio.**
  - *Recursos e inversiones públicas: la hacienda local, presupuestos municipales, endeudamiento e inversiones públicas no municipales.*
  - **Identificación y caracterización socioeconómica de los asentamientos poblacionales en el ámbito rural.**
- 2.2 *Las condiciones derivadas de los antecedentes de planeamiento y de las diversas legislaciones sectoriales con incidencia en el territorio con objeto de:*

*Analizar y profundizar en todos aquellos documentos de planeamiento que incidan de una u otra forma sobre el ámbito objeto de planeamiento, y en especial en:*

- a) **Evolución histórica.**
- b) **Planeamiento vigente con anterioridad. La información deberá versar sobre todo el planeamiento, incluidas modificaciones y desarrollos, reflejando su fecha de aprobación definitiva, y especificando, en cada caso, la parte que queda vigente, así como su grado de desarrollo y ejecución.**
- c) **Condiciones derivadas del planeamiento y programación en ejecución.**
- d) *Referencia a las condiciones que se deriven de la planificación territorial de ámbito regional y subregional.*
- e) **Desarrollo de los instrumentos de intervención en el mercado de suelo.**
- f) **Obras programadas y política de inversiones públicas que influyan en el desarrollo urbano, o previstas en la planificación sectorial de las Administraciones.**

- g) *Análisis de la incidencia y las afecciones derivadas de la legislación sectorial en el ámbito territorial, en especial la relacionada con los bienes de dominio público natural (vías pecuarias, dominio público marítimo terrestre e hidráulico y las zonas de servidumbres, etc.), los espacios naturales y los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico y Cultural.*

▪ **2.3 La estructura urbana y la edificación.**

*En este apartado se analizarán los siguientes aspectos:*

- a) *El proceso histórico de formación del/los núcleo/s urbano/s.*
- b) *La estructura urbana actual. Elementos estructurantes y áreas de crecimiento diferenciadas. Zonas homogéneas en el suelo urbano atendiendo a las características de su estructura urbana, tipología edificatoria, dotación de equipamientos, población etc.*
- c) *Los usos urbanos del suelo y la edificación. Se diferenciarán los usos comerciales y de servicios cuyos ámbitos de incidencia sean extensos, entre ellos los supramunicipales.*
- d) *Morfologías y tipologías urbanas.*
- e) *Estado de conservación y uso de la edificación.*
- f) *Elementos y sectores de interés por sus valores arquitectónicos, históricos, culturales o ambientales.*
- g) *Áreas degradadas, y en su caso, vulnerables en la ciudad.*

▪ **2.4 Estudio sobre la vivienda**

*El estudio sobre la vivienda se considera de interés para significar varios aspectos básicos:*

- a) *Cuantificación de las necesidades de vivienda durante el periodo de vigencia del nuevo planeamiento general.*
- b) *Cualificación de las necesidades de vivienda, al objeto de no sólo detectar la demanda cuantitativa sino, también, la*

*cualitativa; es decir, caracterizar los deseos socialmente aceptados sobre las tipologías residenciales preferenciales.*

- c) Estructura del parque de viviendas: viviendas de promoción privada, viviendas de promoción pública, autoconstrucción, evolución del parque de viviendas en los últimos años.*
- d) Grado de tenencia y ocupación: viviendas permanentes, segunda residencia, Viviendas en desuso, infraviviendas, viviendas en alquiler.*

*Los análisis anteriores se referirán al conjunto de la ciudad y, en la medida posible, desagregados según zonas homogéneas de la misma. En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, los análisis de la demanda de vivienda se enmarcarán en el contexto metropolitano. En los municipios con implantación turística, los análisis diferenciarán las viviendas turísticas de las de primera residencia.*

▪ **2.5 Dotaciones: Espacios Libres y Equipamientos**

- a) Descripción del Sistema de Espacios Libres, con evaluación de sus carencias*
- b) Descripción de los Equipamientos Públicos (centros docentes, sanitarios o asistenciales, deportivo, comercial, cultural y social) existentes, valorando sus carencias y localización para el servicio de la población, analizando jerarquía o niveles de servicios.*
- c) Descripción de los principales equipamientos privados existentes.*

*Se diferenciarán las dotaciones de incidencia o interés supramunicipal. En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, los análisis de los equipamientos supramunicipales se enmarcarán en el contexto metropolitano.*



- **2.6 Tráfico y Movilidad**

- a) **Las características de la red viaria existente**
- b) **Las características del transporte público, tráfico (motorizado, no motorizado y peatonal) y aparcamientos.**
- c) **Planes sectoriales.**

*En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana estos análisis tendrán en cuenta el contexto metropolitano, con atención especial a aquellas actividades singulares de carácter dotacional, comercial y otras, que generan tráfico y demandan aparcamientos; lo que asimismo se analizará en los municipios con importante número de habitantes (a partir de unos 50.000 habitantes aproximadamente).*

- **2.7 Infraestructuras y Servicios**

- a) **Infraestructuras de servicios urbanos (abastecimiento y saneamiento, energía, telefonía).**
- b) **Planes y previsiones de las Administraciones y compañías suministradoras**

*En los municipios pertenecientes a una Aglomeración metropolitana, estos análisis tendrán en cuenta las infraestructuras y servicios que procedan en el contexto metropolitano.*

- **2.8 Valoración y diagnóstico de la problemática urbana.**

- a) **Conclusiones globales de la información urbanística.**
- b) **Diagnóstico sectorial e integrado.**
- c) **Tendencias del desarrollo urbano.**
- d) **Condiciones al crecimiento urbano.**
- e) **Previsiones globales de población y por grupos significativos con relación a la estructura urbana.**
- f) **Tendencias de las demandas con incidencia territorial.**

*Las valoraciones y diagnósticos anteriores se referirán al conjunto de la ciudad y, en la medida posible, desagregados según zonas homogéneas de la misma.*

**Modificaciones respecto a RP 1978:**

La Comunidad Autónoma de Andalucía en su sistema legislativo hereda el Reglamento de Planeamiento de 1978, vigente en la actualidad. No obstante, como se detallaba anteriormente, la Consejería de Ordenación del territorio ha publicado una serie de Documentos Técnicos (Ver Anexo II) en los que, con un importante grado de detalle, se especifican tanto las fases como los contenidos sustanciales del Plan General. Este modelo parece por tanto el más adecuado de los estudiados en el presente trabajo de investigación en cuanto a nivel de concreción de los contenidos y metodología de análisis de la información requerida para la justificación de un plan general.

Entre los aspectos positivos respecto a los requerimientos del Reglamento de Planeamiento cabe mencionar la elaboración, eso sí, opcional, de dos fases previas a la fase de Información, análisis y diagnóstico, cuyos objetivos prioritarios son establecer la metodología de trabajo y crear un debate acerca del modelo de ciudad.

En cuanto a las exigencias de información urbanística, detalladas en los contenidos de la Memoria del Plan, siguen el esquema propuesto por el RP de 1978, aunque introduce importantes modificaciones, ampliando el contenido de la información requerida y detallándolo en aspectos como la diferenciación de unidades homogéneas en el ámbito de análisis, aspecto clave para justificar la posterior ordenación, la exigencia de enmarcar el análisis en el contexto metropolitano, caracterizar el sector socioeconómico con especial atención a la actividad turística y a los asentamientos de población en suelo rústico, la incidencia del planeamiento vigente, con especial atención al grado de desarrollo del

mismo, análisis detallado sobre la estructura urbana (proceso histórico de formación, morfología, áreas degradadas, etc.) y la vivienda (tipología, estado de conservación, demanda de la población, etc.), lo mismo que sucede con los aspectos relativos al tráfico y la movilidad, los equipamientos, las infraestructuras, exigiendo en su conjunto un análisis exhaustivo y detallado de los aspectos con relevancia territorial, que aunque parezcan aspectos obvios, están ausentes en muchos documentos de planeamiento.

La exigencia de estos contenidos específicos junto con la Valoración y diagnóstico de la problemática urbana exigido al final del documento en el que se ha de dar cuenta de las conclusiones globales de la información urbanística, elaborar un diagnóstico sectorial e integrado, prever las tendencias y condicionantes del desarrollo urbano, los condicionantes y la previsión de población y resto de demandas con incidencia territorial hacen de la Memoria exigida para los estudios de planeamiento urbanístico en Andalucía, un ejemplo a seguir y por tanto trasladable a otras Comunidades Autónomas adaptándola en función de sus condicionantes territoriales específicos.

| <b>Aspectos positivos RP ANDALUCÍA respecto a RP 1978</b>   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| AMPLIACION DE LOS CONTENIDOS DE LA MEMORIA DE INFORMACION DEL PLAN Y ESPECIFICACIÓN DE LOS MISMOS EN PLIEGO DE CONDICIONES GENÉRICO   | Ver Pliego de Condiciones en Anexo II |
| ESTABLECIMIENTO DE FASES PREVIAS A LA INFORMACIÓN Y DIAGNÓSTICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO A SEGUIR Y LA GENERACIÓN DE DEBATE ENTRE TÉCNICOS SOBRE CRITERIOS, OBJETIVOS Y MODELO TERRITORIAL A SEGUIR | Ver Pliego de Condiciones en Anexo II |

**ARAGON: L5/1999, de Urbanística y RP RD 52/2002**

La Ley Urbanística de Aragón, se adapta al nuevo marco legislativo en materia de Suelo de 1998, incorporando a la estructura jurídico-administrativa heredada aquellas innovaciones procedentes de otros sistemas legislativos autonómicos que resulten de utilidad. Especialmente se perfeccionan los instrumentos tradicionales de planeamiento y se adapta su contenido a la realidad de la Comunidad Autónoma.

La Ley potencia el planeamiento urbanístico municipal, sobre todo a través del Plan General de Ordenación Urbana, que se constituye en la única figura de planeamiento general admitida. Ahora bien, para posibilitar su utilización en todos los casos, establece contenidos diferenciados del plan general, atendiendo a la envergadura de los municipios. Habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal aragonés, se ha distinguido a los pequeños municipios, de menos de 500 habitantes, y, parcialmente, también a los de menos de 2.000 habitantes, previendo un contenido más ligero del correspondiente plan general.

En la línea de adaptar la legislación urbanística a las necesidades de la Comunidad Autónoma, la Ley destina un título a las especialidades del régimen urbanístico de los pequeños municipios: Especialidades referidas al Plan General, cuyo contenido se flexibiliza notablemente, y también especialidades para atender las típicas necesidades del llamado autoconsumo urbanístico.

En tal sentido, recogiendo útiles experiencias, la Ley regula la figura de las zonas periféricas, alrededor del suelo urbano, junto con otras medidas que pretenden facilitar la adaptación de la norma a los pequeños municipios.

En los contenidos exigidos al PGOU la Ley aragonesa establece unos criterios previos que deberá incorporar el PGOU vinculados al desarrollo y

la sostenibilidad ambiental y económica incluyendo el procedimiento de evaluación ambiental del plan.

En el reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley Urbanística de Aragón, el Plan General de Ordenación Urbana se afianza como el instrumento de planeamiento urbanístico más importante. El Plan General es el soporte necesario para la ordenación urbanística integral del territorio y solo a partir de su existencia puede plantearse un desarrollo urbanístico activo de las ciudades y pueblos, frente a la mera situación urbanística vegetativa que, a partir de normas de aplicación directa, se da en los Municipios que no disponen de este instrumento. La capacidad directiva del Plan General en la legislación urbanística aragonesa resulta notablemente ampliada al atenuarse la rigidez que una interpretación estricta de la legislación estatal sobre régimen del suelo puede producir. Ello no significa que el Municipio, al adoptar un concreto modelo de desarrollo urbano, no deba justificar sus decisiones sobre clasificación del suelo y diseño de la ciudad. Todo lo contrario, debe hacerlo acreditando el cumplimiento de la normativa estatal y autonómica. La motivación es la base fundamental de dichas decisiones porque, de otro modo, la decisión municipal, que tiene incidencia muy directa sobre el Régimen Jurídico aplicable a las distintas partes del término municipal, podría llegar a contrariar las normas básicas estatales. Los Municipios deben, pues, ser plenamente conscientes de la importancia y consecuencias de las decisiones que han de adoptar a la hora de dotarse de su Plan General conforme a la Ley Urbanística.

Así pues, el Plan General, que normalmente tendrá como ámbito territorial el correspondiente a un término municipal, aunque puede abarcar varios, tiene atribuida por el Ordenamiento Jurídico urbanístico una doble función principal. Por una parte, clasifica el suelo de la totalidad del término municipal y, por otra parte, a través de sus diferentes determinaciones, define el modelo estructural del territorio, pormenoriza las pautas necesarias para su implantación y establece el marco fundamental de

protección del mismo desde la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo.

En cuanto a la definición del modelo estructural, este Reglamento, como la Ley que desarrolla, entronca básicamente con la tradición del Derecho urbanístico español y parte de considerar que la estructura urbanística del territorio se vertebra a través de los sistemas generales de comunicaciones, de espacios libres públicos y de equipamientos, introduciendo, eso sí, una pormenorizada conceptualización de cada uno de los elementos integrantes de los anteriores y del tratamiento de los mismos que el Plan debe abordar. El plano de la adopción del modelo territorial se complementa con la reglamentación de las denominadas infraestructuras que afectan a ámbitos superiores al ordenado por el Plan General, con la definición de medidas complementarias a introducir para la protección y conservación de elementos concretos y estratégicos del territorio, y con la fijación de parámetros concretos de reservas para vivienda protegida atribuyendo a esta función rango estructurante del modelo territorial.

El Proyecto de Ley para la revisión de La Ley aragonesa de 1999, aprobado en octubre de 2008, mantiene las mismas determinaciones respecto al Plan General pero incorpora la creación de la norma técnica de planeamiento, la cual responde al propósito de normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento y, especialmente, los grafismos, soportes informáticos, terminología y conceptos presentes en los mismos con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento.

Así, los contenidos exigidos en la normativa autonómica son:

**ARTÍCULO 50 Y 51. (Rgto. Planeamiento Decreto 52/2002)**

**Memoria descriptiva**

1. La Memoria descriptiva viene integrada por el compendio de los factores que directa o indirectamente tienen relevancia urbanística, por constituir referencias básicas o incidir en cualesquiera aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, a la par que conforman la realidad natural, física y socioeconómica del ámbito territorial de planeamiento.

2. La Memoria descriptiva se referirá, necesariamente y como mínimo, a los siguientes extremos:

- a) Planeamiento vigente con anterioridad.
- b) Características naturales del territorio tales como las geológicas, topográficas o climáticas.
- c) Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.
- d) Usos a que el terreno esté destinado, así como edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.
- e) La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana, **en razón de sus características físicas, con especial referencia a aquellas zonas del territorio en las que por razones técnicas sea desaconsejable el desarrollo urbanizador y edificatorio por concurrir riesgos geotécnicos o naturales que puedan afectar a la seguridad de las personas o los bienes.**
- f) Señalamiento pormenorizado de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos, culturales, históricos y artísticos existentes en el ámbito territorial del Plan.

*g) Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.*

*h) Obras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano, en especial las previstas en los Planes Sectoriales Hidrológicos o de Infraestructuras, los de Ordenación de los Recursos Naturales, las Directrices de Ordenación del Territorio, así como, en su caso las de cualquier otro Plan o Proyecto de los órganos de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma o de los Entes Locales o institucionales, que sean prevalentes o estén llamados a coexistir con la planificación urbanística y que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento.*

*3. La Memoria descriptiva basará la totalidad de los extremos anteriores en **datos objetivos, empíricamente comprobables, obtenidos por procedimientos científicos de observación o análisis de general aceptación, cuyas fuentes, formas de obtención y referencia de actualidad se harán constar en la misma.***

#### **Modificaciones respecto a RP 1978:**

A pesar de disponer un sistema legislativo propio en el que la declaración de intenciones previa se caracteriza por proponer el perfeccionamiento de los instrumentos de planeamiento tradicionales adaptarlos a la realidad de la Comunidad Autónoma, los requisitos establecidos por el Reglamento de Desarrollo Parcial (RD 52/2002) de la Ley 5/1999 en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios son prácticamente similares a los establecidos por el RP 1978 de Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de ámbito nacional, tanto en contenidos como en el grado de detalle de descripción de los mismos, excepto en los siguientes aspectos:

1) El nivel de documentación requerida en el Plan (Art 40 L5/1999) es mayor exigiendo como documentos del Plan: la obligatoriedad de incluir **mapas**



*de riesgos, catálogos, estudio de necesidades de vivienda y vivienda protegida y de realizar un estudio de movilidad* para municipios mayores de 8.000 habitantes y los colindantes.

2 ) Respecto al procedimiento de elaboración de la memoria establecidos en el RP de 1978 la diferencia más destacable es la exigencia en el **Artículo 51 del RP** de *que los contenidos de la memoria han de basarse en datos objetivos, empíricamente comprobables, obtenidos por procedimientos empíricos de observación o análisis de general aceptación, cuyas fuentes, formas de obtención y referencia de actualidad se harán constar en la misma.*

3) Respecto a los contenidos exigidos por el RP de 1978 son los mismos, ampliando la definición del epígrafe relativo a "Aptitud de los terrenos para su utilización urbana", al que añade: "en razón de sus características físicas, con especial referencia a aquellas zonas del territorio en las que por razones técnicas sea desaconsejable el desarrollo urbanizador y edificatorio por concurrir **riesgos geotécnicos o naturales** que puedan afectar a la seguridad de las personas o los bienes".

4) En la ley (Art 32.3 L5/99) se establecen unos criterios previos que deberá incorporar el PGOU en el que prima: **la ponderación entre desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica** exigiendo además la evaluación ambiental del plan.

| <b>Aspectos positivos RP ARAGON respecto a RP 1978</b>  |                            |
|---|----------------------------|
| AMPLIACION DE LOS CONTENIDOS DE LA MEMORIA DE INFORMACION DEL PLAN: MAPAS DE RIESGOS, CATALOGOS, ESTUDIO NECESIDADES DE VIVIENDA Y VIVIENDA PROTEGIDA Y MOVILIDAD | Art 40 ( L5/1999)          |
| EXIGENCIA DE LA OBJETIVIDAD, FUENTES, ACTUALIDAD, JUSTIFICACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE OBTENCIÓN Y  | Art 51 RP(Decreto 52/2002) |

|   |                    |
|---|--------------------|
| ANÁLISIS DE LOS DATOS DE LA MEMORIA DE INFORMACIÓN  |                    |
| DEFINICIÓN MÁS DETALLADA DEL EPIGRAFE RELATIVO A "APTITUD DE LOS TERRENOS PARA SU UTILIZACIÓN URBANA" INTRODUCIENDO EL CONCEPTO DE RIESGO | Art 41 (L5/1999)   |
| INSERCIÓN DE CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL EN EL MODELO DE DESARROLLO   | Art 32.3 (L5/1999) |

**ASTURIAS: DL 1/2004 TR de OT y Urbanismo y RP D 278/2007**

El Texto Refundido reúne las disposiciones con rango de Ley vigentes en el Principado de Asturias en materia urbanística y de ordenación del territorio con objeto de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales vigentes. El TR ha permitido reorganizar su estructura y su contenido, así como la introducción de determinadas precisiones terminológicas y clarificaciones que tienen como finalidad contribuir a la aclaración de sus preceptos, ajustando la numeración de los artículos, y coordinando las concordancias y las remisiones entre todos ellos. Dichas facultades han permitido también tomar en consideración otras normas con contenido urbanístico y territorial, como las recogidas en las Leyes del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, y 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, cuya vigencia no se ve afectada.

El Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, completa el marco legal de la regulación en materia de ordenación territorial y urbanística, procediendo al desarrollo reglamentario que en lo referente a Planeamiento Urbanístico aporta los siguientes aspectos:

**Artículo 65 TR (DL 1/2004). Documentación PGO.**

Las determinaciones del Plan General de Ordenación a que hacen referencia los artículos anteriores se desarrollarán en los siguientes documentos:

Memoria, que establecerá los objetivos del Plan, y contendrá las conclusiones de la información urbanística condicionante de la ordenación, y justificará el modelo elegido y las determinaciones de carácter general y de carácter específico establecidas.

La Memoria **se modulará en sus contenidos en función de las características del concejo y consiguiente nivel de desarrollo de sus determinaciones**, e incluirá, en su caso, los pertinentes **estudios complementarios sobre suelo, vivienda, tráfico y transportes**. Asimismo analizará y justificará de forma especial la situación y las propuestas del Plan sobre la **relación del concejo con su ámbito territorial**, especialmente con los contenidos en el planeamiento territorial vigente. También incluirá un diagnóstico ambiental del concejo, fijando los **indicadores de sostenibilidad**.

**Artículo 78.** Información pública previa a la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística.

....

2. En el caso de los Planes Generales de Ordenación, el Ayuntamiento deberá abrir necesariamente el **período de información** a que se refiere el apartado anterior, en el que se pondrán de manifiesto **las prioridades de la futura ordenación**. El resultado de dicho período, complementado, en su caso, con las modificaciones que el Ayuntamiento decida introducir a partir de las alegaciones presentadas, deberá constituir la **base del proceso de elaboración del Plan**.

....

**Artículo 179.2 (Decreto 278/2007). Memoria**

2. —La Memoria Informativa describirá las condiciones y valores naturales, ambientales y culturales, las características demográficas y socioeconómicas y la situación de las infraestructuras del concejo. En particular, la Memoria Informativa describirá los siguientes aspectos:

- a) Síntesis histórica de la evolución demográfica y socioeconómica, con especial referencia al período transcurrido desde la aprobación del anterior instrumento de planeamiento general.
- b) Planeamiento urbanístico vigente con anterioridad con el siguiente alcance:
  - 1.º Descripción del planeamiento general anterior, incluidas sus modificaciones y el planeamiento de desarrollo derivado del mismo, indicando fechas de aprobación definitiva y de publicación.
  - 2.º Grado de cumplimiento de dicho planeamiento.
- c) Análisis del planeamiento urbanístico vigente de los concejos limítrofes **para justificar la necesidad o no de la congruencia de la clasificación y calificación de suelo con los terrenos colindantes** de otros municipios.
- d) Determinaciones establecidas por el planeamiento territorial y la planificación sectorial y su grado de vinculación.
- e) Análisis de la posible incidencia y de las afecciones impuestas por la legislación sectorial que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.
- f) Descripción, entre otros, de los valores naturales, paisajísticos, ambientales, históricos, científicos, arqueológicos y culturales que sean meritorios de algún tipo de protección
- g) Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.
- h) Descripción de los posibles **riesgos naturales o tecnológicos** que puedan concurrir en los del concejo.

- i) Situación del **dominio público**, especialmente en lo que se refiere a las limitaciones y servidumbres que se deriven de su protección.*
- j) Análisis detallado de **la formación y evolución de los núcleos urbanos y de los núcleos de población en el suelo no urbanizable** del concejo y de sus peculiaridades urbanísticas y edificatorias.*
- k) Análisis de los **sistemas de estructuración territorial existentes o previstos con incidencia supramunicipal y su conexión con las dotaciones urbanísticas municipales**. En particular se tendrá en cuenta las servidumbres y limitaciones derivadas de ellos, con independencia de su titularidad pública o privada.*
- l) Obras programadas y políticas de inversiones públicas que influyan en el desarrollo urbano o estén previstas en la planificación sectorial de las Administraciones Públicas.*
- m) **Estudios complementarios** sobre suelo, vivienda, tráfico y transportes y aquellos otros aspectos que se consideren necesarios para plantear la nueva ordenación urbanística.*
- n) Resultado de los trámites de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.*
- ñ) Cualesquiera otros aspectos que se consideren oportunos para un adecuado diagnóstico y una mejor propuesta de ordenación.*

#### **Respecto al RP de 1978**

- 1) Se establece una fase previa de información pública cuyos resultados deben ser la base **del planeamiento**. En el RP la **participación pública** se considera una fase posterior a la Aprobación Inicial del Plan.
- 2) En cuanto a los contenidos mínimos de la memoria de información son similares a los que establece el RP de 1978 con algunas modificaciones respecto a la definición de contenidos:

- En el estudio de **evolución demográfica y socioeconómica** no se contempla el estudio de las previsiones de evolución demográfica y socioeconómica en ningún caso.
- En cuanto al planeamiento vigente se especifica el alcance del contenido de información relativa al Planeamiento urbanístico vigente de manera detallada haciendo mención al objeto de esta información: justificar o no la congruencia de la clasificación y calificación de suelo con los terrenos colindantes de otros municipios, la incorporación al planeamiento y posible incidencia de las determinaciones establecidas por el **planeamiento territorial** y planificación sectorial. Aunque todo Plan General debe asumir e incorporar las determinaciones del Planeamiento Territorial no se suele especificar en los contenidos de la memoria.
- Se sustituye el epígrafe relativo a "Aptitudes del terreno para su utilización urbana" por: "*Descripción de los posibles **riesgos naturales o tecnológicos** que puedan concurrir en los del concejo*"
- Incorpora el concepto de **Dominio Público**, el cual se sobreentiende está incluido en el epígrafe relativo a "*Incidencia de la legislación sectorial sobre el plan*".
- Incorpora un epígrafe relativo a la de "*la **formación y evolución de los núcleos urbanos y de los núcleos de población en el suelo no urbanizable** y sus características urbanísticas y edificatorias*" inexistente en el RP de 1978. Aunque en este caso es una determinación asociada a las características propias del territorio asturiano, en el que la división administrativa es por concejos, equivalentes a los municipios, en los que predominan los núcleos rurales, es una determinación interesante a extrapolar para conocer la evolución de la urbanización dispersa en el territorio.
- Incorpora un epígrafe relativo a "*Análisis de los **sistemas de estructuración territorial existentes o previstos con incidencia supramunicipal y su conexión con las dotaciones urbanísticas municipales**. En particular se tendrá en cuenta las servidumbres y limitaciones derivadas de ellos, con independencia de su titularidad*"

*pública o privada*" inexistente en el RP de 1978 y que remarca el interés en el enfoque territorial del Planeamiento General en el sistema legislativo autonómico exigiendo incorporar a la información urbanística los requerimientos en cuanto a redes de servicios supramunicipales.

- Amplía los contenidos de la memoria con otros estudios relativos a vivienda, movilidad, etc. necesarios para plantear la nueva ordenación.
  - Exige la determinación de **indicadores de sostenibilidad** para el análisis ambiental, concepto derivado de la legislación relativa a "Evaluación ambiental de planes y programas" ( L9/2006).
- 3) El artículo 185 del decreto 278/2007 establece los criterios diferenciadores de los municipios y que han de incorporar información más detallada al plan entre los que se consideran la población ( > 40.000 habitantes) y su dinámica de crecimiento en los últimos diez años ( mas de 10%) o la marcada vocación turística de los mismos que comporte una duplicación de la población en algún periodo del año. Estos habrán de incorporar a la Memoria:
- 1.º Análisis de los asentamientos de población y edificatorios de todo tipo y de su evolución, a fin de evaluar los **criterios de configuración de los núcleos de población, su adecuada urbanización y los déficit de dotaciones urbanísticas** públicas que hayan podido derivarse de la celeridad del proceso de crecimiento.
  - 2.º Análisis **de las áreas industriales, comerciales y de servicios, previsiones de desarrollo y necesidades de suelo a estos efectos**, incluidos los **cambios de destino** de aquellas que hayan devenido obsoletas ante las nuevas necesidades de uso.
  - Así mismo el estudio de tráfico sólo se exige a aquellos municipios con población superiora los 20.000 habitantes, cuando debería exigirse en todos aquellos que se vean afectados por un tránsito

determinado de vehículos (ejemplo: municipios atravesados por importantes ejes de comunicación).

| <b>Aspectos positivos RP ASTURIAS respecto a RP 1978</b>  |                           |
|---|---------------------------|
| PARTICIPACIÓN PÚBLICA COMO BASE DEL PLANEAMIENTO  | Art.78(DL 1/2004)         |
| INCORPORACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL DEL PGM  | Art 179.2<br>(D 278/2007) |
| ESTUDIO PLANEAMIENTO VIGENTE EN NUCLEOS COLINDANTES PARA DAR COHERENCIA AL PLANEAMIENTO             | Art 179.2<br>(D 278/2007) |
| EVOLUCION NUCLEOS DE POBLACIÓN EN SUELO NO URBANIZABLE  | Art 179.2<br>(D 278/2007) |
| ANALISIS SISTEMAS DE ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL Y CONEXIÓN CON DOTACIONES URBANÍSTICAS MUNICIPALES  | Art 179.2<br>(D 278/2007) |
| AMPLIACION DE LOS CONTENIDOS DE LA MEMORIA DE INFORMACION DEL PLAN: VIVIENDA ,TRÁFICO Y TRANSPORTES | Art 179.2<br>(D 278/2007) |
| EXIGENCIA DE INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD  | Art 179.2<br>(D 278/2007) |

**CASTILLA LA MANCHA: L2/2009, DL 1/2004 y Decreto 248/2004**

La refundición de los textos legales en el TR la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha según Decreto Legislativo 1/2004. comprende la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones legales objeto de la misma. Además, la elaboración del texto justifica otras adaptaciones que, si bien no inciden sustancialmente en el fondo de la disposición, resultan necesarias para lograr la sistemática y coherencia del mismo, siempre con el máximo



respeto a la voluntad del legislador. Por ello, se corrigen errores de concordancia y se aclaran diversas remisiones a preceptos de la propia Ley, principalmente en el régimen del suelo urbano, acompañándolas del contenido normativo objeto de dichas remisiones, con la única finalidad de conseguir una mayor claridad y seguridad jurídica del texto.

Recientemente se ha aprobado la Ley 2/2009, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica algunos aspectos del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística con la finalidad de garantizar una mejor interacción entre las políticas de suelo y de vivienda, así como introducir mejoras en los procedimientos de determinados instrumentos urbanísticos que permitan la agilización de sus trámites y doten a los mismos de una mayor transparencia y seguridad jurídica. Sin embargo, esta modificación no afecta a los contenidos exigidos por el TR de la Ley de Ordenación del territorio y Actividad Urbanística desarrollado por Decreto 248/2004 en cuanto a contenidos y determinaciones del Plan General Municipal.

El TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha se desarrolla por el Decreto 248/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Este Reglamento especifica los contenidos exigidos a la Documentación del Plan, que mantienen la estructura heredada del Reglamento de Planeamiento de 1978:

**(Art. 41 decreto 248/2004) Contenido de la información urbanística**

- Características geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y análogas.
- Usos actuales del suelo, edificaciones e infraestructuras existentes así como **justificación del nivel de ocupación por la edificación en al menos dos tercios del espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de servicios urbanos computados por cada zona de ordenación urbanística (ZOU) a los efectos de su consideración como suelo urbano (SU).**
- Valores paisajísticos, ecológicos, conjuntos urbanos e histórico-artísticos existentes.
- Aptitud de los terrenos para su utilización urbana y para la implantación de usos e infraestructuras de relevancia territorial.
- Características socio-económicas de la población del término y tendencias previsibles para la evolución demográfica en éste.
- Análisis del planeamiento anterior y aún vigente, manifestando expresamente la parte del mismo que se asuma en la nueva ordenación.
- Estudio de la incidencia de las determinaciones de directa aplicación y orientativas de los instrumentos de ordenación del territorio (OT) que sean de aplicación.
- Identificación de las afecciones derivadas de la legislación sectorial así como de los planes, programas y proyectos públicos sectoriales que incidan en el término municipal.

**Respecto al RP de 1978**

Mantiene prácticamente los mismos contenidos estableciendo una modificación en cuanto a los niveles de ocupación del suelo por la edificación en la que se exige que al menos 2/3 esté ocupado para ser clasificado como suelo urbano. En cambio no incorporan como información requerida el resultado de la participación pública. El resto de

aspectos a considerar en la memoria mantiene el mismo grado de indeterminación que en el Reglamento de Planeamiento del 78.

| <b>Aspectos positivos RP CASTILLA LA MANCHA respecto a RP 1978</b>  |                         |
|---|-------------------------|
| <i>Justificación de la ocupación por la edificación de al menos dos tercios del espacio servido por redes para considerarlo suelo urbano.</i> | Art.42 Decreto 248/2004 |

### **CASTILLA LEON: Ley 5/1999 y Decreto 22/2004**

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, parte de la expresa aceptación de los principios del ordenamiento urbanístico consolidados en España a partir de 1956, habida cuenta del reconocimiento general de que gozan; y por tanto se recogen los preceptos de 1976 ó 1992 que mantienen su utilidad. Pero al mismo tiempo se ofrecen soluciones nuevas para problemas específicos de la Comunidad Autónoma, obtenidas tanto de la experiencia y la práctica urbanísticas como del debate teórico llevado a cabo en el país y recogido en el llamado Documento de Salamanca, que en 1994 recogió las recomendaciones de la comisión de expertos sobre urbanismo, y otras muchas del amplio proceso de participación realizado antes de la aprobación del Proyecto de Ley.

Dentro de los objetivos del nuevo texto legislativo se busca adaptar la normativa urbanística a las características y problemas particulares de Castilla y León: entre ellos, la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa, responsables de que no siempre puedan ser razonablemente satisfechos objetivos elementales de la actividad urbanística pública; pero también de la relevancia que ha de darse al tratamiento del suelo rústico y de los pequeños Municipios. En efecto, Castilla y León es una Comunidad singular por su tamaño y por la estructura de su poblamiento: lo que no es urbano no puede ser

concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios. Tampoco puede ignorarse el escaso grado de urbanización, apenas el uno por ciento del territorio, a pesar de la profunda herencia urbana de origen medieval: y desde luego, la falta del tamaño suficiente dificulta, la eficacia de los servicios, muy vinculada al grado de concentración de la población servida.

Todo ello impone la necesidad de adaptar los instrumentos legales a las peculiaridades de la Comunidad, entre las que destaca el protagonismo de la Administración local, que se reconoce mediante la atribución general de la competencia urbanística a los Municipios.

El tercer objetivo es incorporar a la actividad urbanística principios exigidos con fuerza por la sociedad, como la transparencia administrativa (el acceso a la información), el fomento de la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios.

Para ello, el Título II se ocupa del sistema de planeamiento urbanístico, cuyas características, bien asentadas en la práctica administrativa y profesional, se mantienen en lo esencial. Se pretende, no obstante, paliar sus deficiencias, cuya expresión más evidente es la alternancia entre excesivas demoras e irreflexivos apresuramientos en la aprobación y modificación de los planes.

Como novedad singular se definen  **criterios**  a observar por todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, sobre  **orientación del crecimiento urbano, delimitación de sectores, sostenibilidad, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, calidad urbana, cohesión social y equidistribución.**

Se ha dicho, con razón, que el reto del urbanismo futuro será su transformación en sentido ecológico; por ello esta Ley establece **densidades máximas de población y edificación, e introduce estándares de sostenibilidad, como el índice de permeabilidad, porcentaje de suelo que deberá estar cubierto de vegetación a fin de contribuir al equilibrio de la atmósfera y las aguas subterráneas.** En cuanto a la cohesión social, el planeamiento habrá de propiciarla por dos vías: asegurando niveles mínimos de calidad urbana, mediante la **exigencia de reservas para dotaciones urbanísticas, y favoreciendo la mezcla equilibrada de usos,** para lo que se regula un **índice de variedad urbana.** Se propone, en resumen, mantener el papel del planeamiento como instrumento para la decisión pública sobre el uso racional del suelo; e incluso afirmarlo, exigiendo la previsión de la ordenación general para todo el territorio, como soporte necesario para cualesquiera actuaciones de detalle, y regulando mecanismos de modificación que permitan mantener su vigencia frente a las contingencias de la evolución social.

El contenido de la memoria de información exigido por la normativa autonómica de Castilla León es el siguiente:

**Art.111. Documentos de información, análisis y diagnóstico.**

*a) La memoria informativa, que debe describir las características, elementos y valores naturales, ambientales, culturales, demográficos, socioeconómicos y de infraestructuras del término municipal, presentes y pasados, que resulten relevantes para las determinaciones del Plan General, así como las perspectivas de evolución futura. Asimismo deben señalarse:*

*1º. Las repercusiones de la legislación y el planeamiento sectorial aplicables, así como de las actuaciones sectoriales relevantes que afecten al término municipal.*

*2º. El grado de cumplimiento de los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo anteriormente vigentes.*

3º. *Los instrumentos de planeamiento de desarrollo asumidos total o parcialmente.*

4º. *El **grado de adecuación de las dotaciones urbanísticas** existentes a las necesidades de la población.*

5º. *El estudio de la evolución demográfica y de las necesidades de vivienda y de suelo para actividades productivas, así como de la evolución del mercado de suelo.*

6º. *El estudio de movilidad urbana en relación con las infraestructuras de transporte y en especial con el sistema de **transporte público**.*

7º. *Cuando se delimiten **áreas de tanteo y retracto, el ámbito elegido y la relación de bienes y propietarios afectados.***

### **Respecto al RP de 1978**

La normativa relativa a los contenidos de la fase de información y diagnóstico del planeamiento general en Castilla León es al igual que el resto especialmente generalista a pesar de la atención que merece, en la exposición de motivos, de la Ley de Suelo, la heterogeneidad que presenta el territorio de Castilla León. En esta exposición de motivos, se menciona la necesidad de establecer criterios a observar por los instrumentos de planeamiento sobre parámetros de crecimiento urbano y establece una serie de indicadores en cuanto a densidad de población, suelo cubierto por la vegetación, suelo destinado a dotaciones, etc. que luego no se ven trasladados a los contenidos exigidos en la memoria del plan, perdiendo así su aparente significación. El RP establece los aspectos mínimos a tratar en la memoria de información pero no incorpora ningún nivel de detalle de la información, ni metodología a emplear ni objeto específico de esa información.

Sin embargo incorpora otros aspectos más detallados y novedosos respecto a otras normativas autonómicas que si deben recogerse en la memoria tales como, el grado de adecuación de las dotaciones

urbanísticas existentes a las necesidades de la población , el estudio de movilidad con especial incidencia en el transporte público y la incorporación del Informe Ambiental a la fase de Información y Diagnóstico.

| <b>Aspectos positivos RP CASTILLA LEON respecto a RP 1978</b>   |                                  |
|---|----------------------------------|
| <i>Grado de adecuación de las dotaciones urbanísticas existentes a las necesidades de la población.</i>   | <i>Art 111 (Decreto 22/2004)</i> |
| <i>Estudio de movilidad urbana en relación con la infraestructura urbana y el transporte público</i>  | <i>Art 111 (Decreto 22/2004)</i> |
| <i>Incorpora a la fase de Información y Diagnóstico el Informe Ambiental requerido para la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan manera integrada en esta fase.</i> | <i>Art 111 (Decreto 22/2004)</i> |

#### **CATALUÑA: DL 1/2005 y Decreto 305/2006**

La disposición final novena del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, determina que el Gobierno, en el plazo de dieciocho meses a contar des de la entrada en vigor de la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, debe aprobar un reglamento que desarrolle íntegramente la Ley de urbanismo.

A fin de desarrollar la citada ley, el Decreto 305/2006 tiene por objeto aprobar el Reglamento de la Ley de urbanismo, el cual se estructura con una sistemática muy similar a la de la propia Ley.

Este reglamento, con el fin de evitar una reiteración innecesaria de disposiciones con el mismo contenido, desarrolla aquellos preceptos de la Ley que lo requieren, teniendo en cuenta que en muchos casos este

desarrollo resulta innecesario dado el grado de detalle con que la Ley de urbanismo regula determinadas materias.

El Título preliminar se centra en el desarrollo de los principios generales que rigen la acción pública urbanística, con especial referencia al **principio de desarrollo urbanístico sostenible**, configurado ya en la Ley como pieza clave de la actuación de los poderes públicos sobre el territorio. Este Título preliminar desarrolla también las **directrices para el planeamiento urbanístico, regulando la articulación necesaria con la planificación hidrológica** en cuanto a la preservación frente a los riesgos de inundación, así como los criterios a aplicar en ausencia de la referida planificación.

El Título cuarto está dedicado al desarrollo de las **determinaciones, contenido y documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico**, al objeto de completar y sistematizar las previsiones contenidas en la Ley de urbanismo.

Este Título cuarto también presta una atención específica al contenido de la **documentación ambiental** que, por prescripción legal, tienen que incorporar los instrumentos de planeamiento, estableciendo el alcance de su contenido y determinaciones en congruencia con las características de cada uno de ellos.

El Reglamento también introduce las precisiones necesarias para facilitar la determinación, por parte del planeamiento general, de las reservas de techo con destino a **vivienda protegida y asequible** establecidas por la Ley de urbanismo.

Con este objeto, el Reglamento desarrolla el contenido de la **memoria social**, que debe permitir evaluar las necesidades sociales de acceso a la vivienda y justificar las determinaciones que el planeamiento general establezca en esta materia. Corresponde también a la memoria social evaluar el impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del



género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica.

El ejercicio de las competencias urbanísticas y, en particular, de la potestad de planeamiento, se rige por el principio de desarrollo urbanístico sostenible definido en el artículo 3 de la Ley de urbanismo, el cual tiene como objetivo la utilización racional del territorio, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, y comporta conjugar las siguientes finalidades:

***a) La utilización del suelo atendiendo a su naturaleza de recurso natural no renovable, lo que comporta la configuración de modelos de ocupación del suelo que:***

***1º. Favorezcan la compactación urbana, eviten la dispersión de la urbanización y las edificaciones en el territorio mediante la previsión de los crecimientos en continuidad con el tejido urbano existente, y consideren la conservación, la rehabilitación y la recuperación de las tramas urbanas y del parque inmobiliario.***

***2º. Fomenten la implantación de sistemas de transporte colectivo y la movilidad sostenible en general.***

***3º. Favorezcan la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales, y comporten una gestión adecuada del suelo no urbanizable y, particularmente del suelo agrario, que reconozca sus funciones productivas, territoriales y paisajísticas.***

***4º. Favorezcan la preservación y consolidación de la identidad del territorio.***

***5º. Consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.***

***b) La atención a las necesidades sociales de acceso a la vivienda, la previsión y modernización de las infraestructuras, la mejora de los equipamientos existentes así como la previsión de nuevos equipamientos de manera que haya una oferta adecuada***

*cuantitativamente y especialmente con relación a las viviendas; el desarrollo del sistema productivo, y el fomento de la diversidad económica y de la capacidad para hacer frente a los cambios sociales y las innovaciones tecnológicas.*

*c) La cohesión social, mediante la regulación del uso del suelo de forma que se fomente la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades y se garantice el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a gozar de una vivienda digna y adecuada.*

*d) La cohesión territorial, con el objeto de favorecer el acceso equitativo de la ciudadanía a las rentas y servicios básicos con independencia del lugar de residencia.*

*e) La protección y gestión adecuada del medio ambiente y del patrimonio natural, mediante la preservación de las funciones ecológicas del suelo, la mejora de la calidad ambiental, la gestión del paisaje para preservar los valores, la utilización racional de los recursos naturales y el fomento de la eficiencia energética mediante la elección de los emplazamientos y la ordenación de manera que tengan en consideración las condiciones geográficas y climáticas que pueden influir en el ahorro energético y el mejor mantenimiento de las edificaciones.*

*f) La protección del patrimonio cultural, mediante la conservación, recuperación y mejora de los inmuebles que lo integran, de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipologías arquitectónicos singulares, de los paisajes de valor cultural e histórico y de las formas tradicionales de ocupación humana del suelo.*

Bajo estos principios se establecen los contenidos mínimos de la memoria de información, que en Cataluña son los siguientes:

***Art 69.2 La memoria del plan de ordenación urbanística municipal se debe referir a los siguientes extremos:***

- a) *Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formulación.*
- b) *Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, relativa a los aspectos siguientes:*
- 1º. *Planeamiento urbanístico vigente con anterioridad.*
  - 2º. *Planeamiento territorial y sectorial con incidencia en el ámbito del plan.*
  - 3º. *Características del territorio: características naturales, con indicación de los riesgos naturales o geológicos existentes, usos a los cuales está destinado, estructura urbanística, infraestructuras existentes, contexto territorial supramunicipal.*
  - 4º. *Características de la población asentada sobre el territorio, condiciones económicas y sociales y previsiones de su evolución. El análisis de la población tiene que recoger los **datos relativos a población femenina y grupos de edad, y a los tipos de hogares y su posible evolución futura.***
  - 5º. ***Redes básicas existentes de los servicios de agua, hidrantes para incendio, gas, electricidad, telecomunicaciones y sistemas de evacuación de las aguas residuales o de lluvia.***
  - 6º. *Obras e infraestructuras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano.*
  - 7º. *Señalamiento de los valores medioambientales, paisajísticos, culturales, agrarios o de cualquier otro tipo existentes en el ámbito del plan.*
  - 8º. *Otros aspectos relevantes que caractericen el ámbito territorial del plan.*
- c) *Descripción y resultado del programa de **participación ciudadana**, con referencia a los aspectos siguientes:*
- 1º. *Descripción de las **medidas adoptadas o de las actuaciones realizadas** al objeto de informar y de promover el debate.*
  - 2º. *Síntesis de las aportaciones y resultados derivados de las alegaciones y sugerencias presentados durante el periodo de información pública.*
  - 3º. *Síntesis de las modificaciones o aspectos incorporados al plano a partir de las aportaciones o resultados del programa de participación ciudadana.*

**69.3 La memoria social del plan de ordenación urbanística municipal** es el documento de evaluación y justificación de las determinaciones del plan

relativas a las **necesidades sociales de acceso a la vivienda**, y debe hacer referencia a los siguientes aspectos:

a) **Necesidades cuantitativas y de localización** de suelo residencial y vivienda, **con relación al medio ambiente urbano** en que se insertan, con estimación de las **necesidades de vivienda social de acuerdo con las características socioeconómicas de la población**.

b) Análisis de las posibles localizaciones alternativas de las reservas para la construcción de viviendas de protección pública, atendiendo los objetivos de **evitar la concentración excesiva de viviendas de dicho tipo y de favorecer la cohesión social**, impidiendo la segregación espacial de los ciudadanos por razón de su nivel de renta, y las posibilidades de rehabilitación de edificaciones para destinarlas a estos tipos de viviendas.

c) Cuantificación de las reservas mínimas obligatorias de acuerdo con el artículo 66.3 de este Reglamento, y cuantificación de la totalidad de las reservas previstas para la construcción de viviendas de protección pública y de las modalidades correspondientes, así como del techo correspondiente al suelo urbano calificado con esta destinación.

d) Mecanismos previstos para la obtención del suelo para la construcción de vivienda protegida promovida a iniciativa pública.

e) Previsión de las necesidades de viviendas dotacionales públicas, en su caso, con indicación de los colectivos a los cuales se dirijan, a los efectos de establecer las calificaciones y reservas adecuadas.

f) Previsiones temporales para el inicio y la finalización de la construcción de las viviendas protegidas y de los sistemas urbanísticos de vivienda dotacional pública.

g) Necesidades de **realojamiento y medidas** a adoptar para garantizar este derecho.

h) Análisis de las necesidades de equipamientos comunitarios de acuerdo con las previsiones de nuevas viviendas y de la adecuación del emplazamiento y de los usos previstos para estos equipamientos.

69.4 La memoria social a que se refiere el apartado 3 puede remitirse al contenido del programa de actuación urbanística municipal o del plan local de

la vivienda, siempre y cuando éstos comprendan todos los aspectos relacionados en el apartado anterior. En defecto de programa de actuación urbanística municipal o de plan local de la vivienda, la memoria social puede tener los efectos de **concertación de las políticas en materia de vivienda entre los ayuntamientos y la administración de la Generalidad**.

69.5 También debe formar parte de la memoria social una evaluación del **impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica**, tales como los inmigrantes y la gente de la tercera edad, al objeto que las decisiones del planeamiento, a partir de la información sobre la realidad social contribuyan al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como favorecer a los otros colectivos merecedores de protección. Esta evaluación del impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género y respecto a determinados colectivos sociales tiene que contener:

a) Una **diagnóstico de la situación a partir del análisis de la información sobre la población a la que afecta el plan, la identificación de los roles de género de los diferentes colectivos afectados, las necesidades de bienestar y estratégicas de mujeres y hombres y los otros colectivos en el ámbito**.

b) La valoración del impacto social y de género del plan, la cual comprende:

1º. La **justificación de la coherencia de la ordenación propuesta con las necesidades detectadas de las mujeres y los hombres y de los otros colectivos en lo que concierne en especial a los parámetros de accesibilidad, movilidad, seguridad y uso del tejido urbano**, teniendo en cuenta particularmente las necesidades de las personas que realizan las tareas de cuidado y gestión doméstica, así como de las que reciben esta atención.

2º. **Medidas** o determinaciones previstas en el plan que **contribuyen al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades** entre las mujeres y los hombres, así como entre los diversos grupos sociales.

**3º. Previsión de como incidirá la ordenación propuesta sobre la situación originaria de mujeres y hombres y de los otros colectivos.**

**Respecto al RP de 1978**

Los contenidos de la memoria urbanística no presentan mayor grado de desarrollo que en otras Comunidades Autónomas ni que las establecidas por el RP de 1978.

La normativa catalana presta una atención específica al contenido de la documentación ambiental que, por prescripción legal, tienen que incorporar los instrumentos de planeamiento, estableciendo el alcance de su contenido y determinaciones en congruencia con las características de cada instrumento de planeamiento.

El Reglamento también introduce las precisiones necesarias para facilitar la determinación, por parte del planeamiento general, de las reservas de techo con destino a vivienda protegida y asequible establecidas por la Ley de urbanismo.

Con este objeto, el Reglamento desarrolla el contenido de la memoria social, que debe permitir evaluar las necesidades sociales de acceso a la vivienda y justificar las determinaciones que el planeamiento general establezca en esta materia. Corresponde también a la memoria social evaluar el impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica.

| <b>Aspectos positivos RP CATALUÑA respecto a RP 1978</b>                                  |                            |
|---|----------------------------|
| <i>Exigencia de incorporación de criterios de sostenibilidad en urbanismo y movilidad</i> | <i>(Art. 59 DL 1/2005)</i> |
| <i>Incorporar los resultados de la participación ciudadana y metodología empleada</i>     | <i>(Art. 59 DL 1/2005)</i> |

|   |  |
|---|--|
| <p><i>Incorpora a la fase de Información y Diagnóstico una Memoria Social con especial atención a las necesidades urbanísticas derivadas de los colectivos sociales más necesitados y el Informe Ambiental requerido para la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan manera integrada en esta fase.</i></p> | <p><i>(Art. 69 Decreto 305/2006)</i></p> |
|---|--|

**EXTREMADURA: Ley 15/2001 y Decreto 7/2007**

La Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, define un sistema integrado de ordenación territorial y urbanística sobre las bases y los criterios siguientes:

1. Inspiración en los principios rectores de la política económica y social sentados por el orden constitucional, en particular en sus artículos 45, 46 y 47.

En este sentido y en cuanto ligado a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad en el doble plano individual y social, la Ley concede especial relevancia al valor medioambiental, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensivo del natural, desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano) para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo económico-social en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario europeo como desarrollo sostenible. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental para la realización de tal modelo y, en particular, la salvaguarda de la calidad de vida y la procura de su constante mejora.

En este contexto, la Ley realiza un especial esfuerzo en el plano que le es propio para que la acción de los poderes públicos pueda crear las condiciones en las que no sólo sea posible un medio urbano y natural de

calidad, sino se haga realidad el derecho constitucional de todos a una vivienda digna y adecuada. En este sentido y teniendo en cuenta las características urbanísticas de las principales ciudades de Extremadura, la Ley concede gran importancia a la rehabilitación y recuperación del patrimonio arquitectónico existente.

2. Configuración y articulación a partir de y para las características propias de la Comunidad de Extremadura: las de su territorio y sus recursos naturales, como, por ejemplo, la dehesa y las zonas agrícolas de montaña; y también las de la estructura socioeconómica la organización del asentamiento poblacional y las tendencias del desarrollo urbano y la construcción institucional, con especial atención a la capacidad de gestión de los Municipios, en modo alguno homogénea.

La Ley plantea un nuevo escenario competencial dotando del contenido que le es propio a la autonomía municipal, sin perjuicio de salvaguardar la necesaria funcionalidad de la política territorial. De ahí la modulación de los mecanismos, especialmente de los instrumentos de gestión, en función de la realidad municipal.

3. Adecuación a la pluralidad de Administraciones públicas, tanto territoriales como instrumentales, que pueden verse afectadas por la organización del espacio y el proceso urbanístico, lo que exige una consistente regulación de la concertación interadministrativa en el marco de lo dispuesto en la legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

4. Innovación decidida, pero limitada a lo realmente necesario e inspirada en las experiencias recientes ya acreditadas, con simultánea conservación de los elementos que forman ya el acervo común de la cultura de ordenación territorial y urbanística española y que han demostrado su funcionalidad y utilidad. Se trata de disponer de los instrumentos y las técnicas urbanísticos más solventes y eficaces para dar



respuestas idóneas y eficaces a los problemas existentes y siempre con especial adecuación a la capacidad y características socioeconómicas de los municipios extremeños, base institucional de su aplicación.

Bajo estos principios, el Reglamento de Planeamiento determina los contenidos mínimos de la memoria de información urbanística:

**(Art. 43 decreto 7/2007) Memoria informativa y justificativa**

*Artículo 43. Memoria informativa y justificativa.*

*La memoria de los Planes Generales Municipales tendrá valor interpretativo de todas las restantes determinaciones de éste, incluidas las gráficas, y deberá establecerse en los siguientes términos:*

*1. Información.*

*En esta parte se deberán analizar las características básicas y generales del territorio municipal en el momento de elaboración del Plan General Municipal.*

*A tal efecto y **sobre la base del estudio de impacto ambiental, exigido por el artículo 75.3ª de la Ley 15/2001**, que deberá formar parte de la Memoria, hará especial referencia a los siguientes aspectos:*

- a) Características geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y análogas.*
- b) Usos actuales del suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.*
- c) Valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos existentes.*
- d) Aptitud de los terrenos para su utilización urbana y para la implantación de usos e infraestructuras de relevancia territorial.*
- e) Características socio-económicas de la población del término municipal y tendencias previsibles de la evolución demográfica en éste.*
- f) Análisis del planeamiento anterior y aún vigente, manifestando expresamente la parte del mismo que sea asumida en la nueva ordenación.*
- g) Estudio de la incidencia de las determinaciones de directa aplicación y orientativas de los instrumentos de ordenación del territorio que sean de aplicación.*

*h) Identificación de las afecciones derivadas de la legislación sectorial así como de los planes, programas y proyectos públicos sectoriales que incidan en el término municipal.*

## 2. Fundamentación.

Sobre la base del contenido de la parte informativa, en esta parte deberá fundamentarse y describirse el modelo territorial a implantar, haciendo especial referencia, como mínimo, a los siguientes aspectos:

a) Justificación de los criterios básicos de la ordenación estructural definida en el artículo 25 del presente Reglamento.

b) Fundamentación de:

– Los criterios básicos de la ordenación detallada del suelo urbano consolidado (SUC), así como, en su caso, del suelo urbano no consolidado (SUNC), del suelo urbanizable contiguo al suelo urbano que el propio Plan General Municipal estime preciso para absorber la demanda inmobiliaria en el Municipio a corto y medio plazo, a los efectos de la pronta programación de los terrenos y de legitimación de la actividad de ejecución sin necesidad de formulación de planeamiento de desarrollo.

c) **Análisis del tráfico y la movilidad**, en especial de las **personas discapacitadas, y del transporte colectivo**, y exposición de las propuestas relativas a su ordenación.

d) **Evaluación socio-económica** y, en su caso, **análisis de las consecuencias de la ordenación prevista con respecto a aquellas actuaciones que supongan gasto público en obras de competencia supramunicipal**.

e) Evaluación analítico financiera de conformidad con lo establecido en el artículo. 75.4 de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

### **Respecto al RP de 1978**

Aunque en la legislación autonómica de Extremadura en materia de urbanismo se hace especial hincapié en el análisis y las consecuencias demográficas, sociológicas y ambientales de las determinaciones establecidas por el planeamiento, en el estudio de la movilidad sostenible

y en la incorporación de la evaluación ambiental, partiendo de ésta para analizar las características del territorio, el posterior desarrollo de los contenidos exigidos se limita a trasladar literalmente lo establecido en el RP de 1978, excluyendo además el epígrafe de la incorporación de resultados procedentes de la participación ciudadana quedando consecuentemente bastante limitado respecto a los objetivos iniciales.

Los contenidos exigidos relativos a tráfico y movilidad pasan a la memoria justificativa sin exigencia de realizar los estudios previos de diagnóstico.

| <b>Aspectos positivos RP EXTREMADURA respecto a RP 1978</b>   |                          |
|---|--------------------------|
| <i>En el texto introductorio se hace hincapié al análisis de las consecuencias demográficas, sociales y ambientales de las futuras determinaciones establecidas por el plan</i> | <i>(Art.75 L15/2001)</i> |

### **NAVARRA: LF 35/2002 y DF 85/1995**

El Título Preliminar de la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece el objeto y finalidades de la misma. Dentro del mismo cabe destacar la incardinación del texto legal con los principios constitucionales de derecho a la vivienda, al medio ambiente, al patrimonio histórico y a la participación en las plusvalías urbanísticas. Asimismo se declara que la actividad de ordenación del territorio y del urbanismo constituye una función pública, sin perjuicio de contemplarse la participación de la iniciativa privada, dándose un realce singular tanto a la participación ciudadana como al acceso de todas las personas a la información territorial y urbanística.

El Título II sobre ordenación territorial y urbanística contempla los instrumentos de ordenación del territorio y de la planificación urbanística. Respecto a la legislación anterior, Ley 10/1994, se han introducido

modificaciones muy importantes en lo relativo a la planificación territorial y urbanística urbanística. En cuanto a la planificación urbanística se mantiene la división entre planeamiento general, el Plan General Municipal, y el planeamiento de desarrollo. No obstante se contemplan tres **figuras de Plan General Municipal: el plan ordinario, el plan para municipios de población igual o inferior a tres mil habitantes, y el plan simplificado para municipios de población inferior a quinientos habitantes**, en orden a ofrecer mecanismos más adecuados y ágiles en razón del nivel de población de los municipios habida cuenta de la situación municipal existente en Navarra. No obstante las modificaciones principales han ido dirigidas a la **nueva configuración del Plan General Municipal**. Por un lado se ha introducido como una de sus partes la **Estrategia y el Modelo de Ocupación del Territorio**. Por otro se ha establecido la distinción, básica en la Ley Foral, entre determinaciones **de ordenación estructurante y de ordenación pormenorizada**, de modo de exigir el establecimiento de las primeras en todo caso por el plan urbanístico municipal, pudiendo las segundas diferirse a un planeamiento de desarrollo, que puede incluso justificadamente proceder a su modificación. También merece destacarse la **nueva regulación de las determinaciones sobre vivienda y sobre los espacios dotacionales y de servicios**, donde se establecen, por un lado, que el 50 % de la nueva capacidad residencial se destinará a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, de las cuales la mitad será de protección oficial, y, por otro, se introducen **nuevos estándares que contribuirán a una mejora de la calidad urbanística de los municipios**.

En el Artículo 51 de la Ley Foral 1/2005 se establecen los criterios para el desarrollo del Plan General Municipal.

*1. El Plan General Municipal tendrá como objetivo la **mejora de la calidad de vida** de los habitantes del municipio. A tal efecto, planteará sus propias medidas y colaborará con otras políticas para **evitar problemas de escasez e inadecuación de los espacios públicos, carencia de equipamientos, de accesibilidad a personas con minusvalías, deficiencias del transporte***

*público, degradación del patrimonio cultural y de los espacios naturales, de ruido, deterioro de la calidad del aire, del agua, del paisaje, suciedad, desarraigo, segregación y marginación social.*

*El Plan General Municipal responderá a los objetivos y principios generales enunciados en el Título Preliminar de la presente Ley Foral y en concreto tendrá como objetivo la **definición de una Estrategia y Modelo municipal de ocupación del territorio, el desarrollo sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida.***

*2. El Plan General Municipal contendrá en su propia normativa las **determinaciones que aseguren el mantenimiento y mejora de los tejidos urbanos existentes y la protección del patrimonio cultural, en particular de sus cascos históricos, así como su correcto engarce con las nuevas extensiones.***

*3. El Plan General Municipal tendrá además como objetivo **resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional y de actividades económicas que se deriven del estudio de necesidades y de la justificación del modelo de desarrollo urbanístico propuesto. A estos efectos justificará que las dimensiones del crecimiento que derive de los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que delimite son las adecuadas para completar sus tramas urbanas y dar satisfacción a la demanda previsible de suelo, así como la idoneidad o conveniencia de los suelos elegidos para dichos desarrollos con relación a otros disponibles.***

*4. El Plan General Municipal determinará la intensidad y tipología edificatoria de cada sector o subsector de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable, en atención a las características urbanas o rurales propias del municipio. Las modificaciones del Plan General Municipal que comporten la ampliación de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable deberán*

*limitar tales parámetros a los máximos valores establecidos a estos efectos en el ámbito más próximo.*

***5. El Plan General Municipal preverá los sistemas generales y locales adecuados para el servicio de su población, y en particular los espacios libres y zonas verdes, los equipamientos sanitarios, educativos y de bienestar social, los socioculturales, deportivos y ambientales, ubicándolos en los lugares más apropiados y acordes con el servicio a prestar.***

***6. Asimismo, el Plan General Municipal deberá prever y justificar la adecuación de las conexiones previstas con la red viaria general, y la suficiencia de infraestructuras y servicios urbanísticos existentes o previstos.***

La reciente aprobación de la Ley Foral 6/2009 de medidas urgentes, que complementa la anterior LF 1/2005, en su Artículo 56 establece los contenidos del Plan General Municipal que estará compuesto por:

- 1. La Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial.***
- 2. El Plan Urbanístico Municipal.***

***1. La Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del territorio, que tendrá carácter previo a la formulación del Plan Urbanístico Municipal, consistirá en la definición de la estrategia de desarrollo del municipio, sus prioridades, modelo de crecimiento, aprovechamiento de sus recursos y superación de sus debilidades, a los efectos de garantizar la adecuación del modelo municipal de ocupación del territorio al modelo de ordenación del territorio de su ámbito definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigentes, así como con las políticas territoriales y ambientales de la Comunidad Foral.***

2. *El Plan Urbanístico Municipal es el documento urbanístico que define los aspectos propios de la ordenación y régimen del suelo del municipio.*

3. *La documentación de la Estrategia, que se fijará reglamentariamente, contendrá:*

1. *Análisis y diagnóstico territorial.*

2. *Evaluación del planeamiento vigente y grado de cumplimiento.*

**3. *Estrategias y criterios de ordenación territorial alternativos, con indicación de sus ventajas e inconvenientes.***

4. *Modelo municipal de ocupación del territorio que deberá justificar su adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio vigentes.*

5. *Esquema de la ordenación estructurante así como la clasificación y calificación del suelo, y justificación de la evolución urbana previsible con cuantificación del modelo propuesto.*

6. *Las determinaciones de los Planes Urbanísticos Municipales se desarrollarán en los siguientes documentos, cuyo contenido se fijará reglamentariamente:*

*1. Memoria, que incluirá, como mínimo, el análisis y las conclusiones de la información urbanística, los objetivos concretos del Plan General Municipal, la justificación del modelo urbano propuesto y de las determinaciones estructurantes, el estudio de las necesidades y la justificación de las propuestas en relación con la vivienda, el espacio para actividades económicas, las actuaciones y equipamientos, el transporte y las vías urbanas, las propuestas sobre accesibilidad para personas con minusvalías, así como las valoraciones de impacto ambiental y territorial.*

*2. Incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, y siempre que sea legalmente necesario, Estudio de Impacto Ambiental.*

3. *Planos de información y de ordenación del territorio y del núcleo urbano con definición expresa de los elementos estructurantes.*
4. *Normativa del Plan General Municipal, con clara distinción entre las determinaciones de carácter estructurante y de carácter pormenorizado.*
5. *Programa de desarrollo y ejecución del Plan General Municipal.*
6. *Estudio económico y financiero, en el que se concrete la viabilidad económica de las propuestas que se realicen.*

El Decreto Foral 85/1995 que dicta el Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece la información requerida para la Memoria Urbanística del Planeamiento General:

**Art.35 DF 85/1995**

*1. Información urbanística:*

- a) *Planeamiento vigente con anterioridad e instrumentos de ordenación del territorio que incidan sobre el término municipal.*
- b) *Somera descripción de los núcleos de población y de las características generales del territorio.*
- c) *Características de la población asentada sobre el territorio y previsiones sobre su evolución para un período máximo de diez años.*
- d) *Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos, históricos y arquitectónicos, existentes en el ámbito territorial del Plan.*
- e) *Análisis de las infraestructuras existentes o previstas con incidencia supramunicipal y su protección y conexión con las previsiones urbanísticas municipales.*

**Respecto al RP de 1978**

La reciente Legislación foral de Navarra, aprobada en junio de este mismo año, 2009, introduce una serie de modificaciones relevantes en la elaboración del Planeamiento general y que resultan novedosas respecto



a otros sistemas legislativos autonómicos en materia de urbanismo. Entre ellas destaca por su vinculación al tema de investigación del presente trabajo las relativas a la nueva configuración del Plan General Municipal, constituido por la Estrategia y el modelo de Ocupación y por la Memoria Urbanística. Estos dos documentos pueden ser asimilables respectivamente a la memoria de Información y a la Memoria Justificativa tradicional del sistema de planeamiento estatal por los contenidos que contempla. Sin embargo, el mero hecho del cambio de denominación ya aporta un elemento de cambio, en el que se pasa de un concepto relacionado con la información del territorio tal cual, en el caso de la Memoria Informativa, a un concepto de análisis y diagnóstico del territorio en aras del establecimiento de una estrategia territorial del municipios acorde con la planificación superior. Esta situación, también contemplada en la Memoria Informativa tradicional recoge un peso mucho mayor en la legislación Navarra al ser el objetivo prioritario del planeamiento, el establecimiento de la Estrategia y Modelo de ocupación, el cual ha de aprobarse previamente al desarrollo del Plan Urbanístico como tal y cuyo objetivo principal es la introducción de estándares que contribuirán a la mejora de la calidad urbanística de los municipios y a la calidad de vida de sus habitantes.

En cuanto a los contenidos de información urbanística exigidos en el Reglamento de Desarrollo del Planeamiento, son de carácter muy generalista, quizás porque el Reglamento es de hace diez años. Destaca la incorporación del término "somero" referido a la descripción del territorio objeto a ordenar lo que hace pensar la escasa importancia que se le da al territorio existente frente a la ordenación.

Por otro lado establece el periodo de análisis, de 10 años, para el cálculo de la evolución de la población. Las concreciones ayudan al desarrollo del tratamiento de la información y su análisis.

El resto recoge exactamente las determinaciones establecidas en el RP de 1978. Esta escasa definición de contenidos parece inadecuarse en la actualidad al nuevo reglamento legislativo, con unos objetivos mucho más concretos en cuanto a la planificación territorial y unas exigencias mucho mayores en cuanto a su justificación y vinculación con criterios de sostenibilidad y calidad de vida de sus ciudadanos.

| <b>Aspectos positivos RP NAVARRA respecto a RP 1978</b>  |   |                       |
|--|---|-----------------------|
| <i>Establecimiento periodo de 10 años para el cálculo de las previsiones de evolución de la población.</i> | ( | Art.30 DF<br>85/1995) |

### **VALENCIA L16/2005 y Decreto 67/2006**

En el Preámbulo de la Ley 16/2005 de Valencia, se recogen el principio básico de desarrollo sostenible como elemento fundamental de la planificación urbana. La mejora de la calidad del medio ambiente, la protección del patrimonio urbano y el entorno cultural dentro y fuera de las ciudades, o el fomento de la vivienda social, se perfilan hoy como objetivos imprescindibles que deben guiar la planificación urbanística de las ciudades.

La Comunidad Valenciana asume el reto de la sostenibilidad adoptando el mecanismo legal necesario para diseñar políticas urbanísticas dirigidas a compatibilizar crecimiento y dinamismo económico con cohesión social, de forma que se alcance a conjugar las necesidades de crecimiento con los imperativos del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

El mecanismo legal considerado por la legislación urbanística valenciana recae principalmente en la figura del **agente urbanizador** basado en los siguientes principios:

El actual sistema de planificación urbanística valenciano rompió con el tradicional régimen español, basado en planes jerarquizados y rígidos. La diferenciación entre ordenación estructural y pormenorizada, adoptada como estándar por el resto de legislaciones urbanísticas autonómicas, ha permitido dotar de rigor a la actividad planificadora y clarificar la diferenciación del marco competencial que, en la materia, comparten la administración autonómica y la local.

La ruptura con el rígido principio de jerarquía entre planes, sustituido por su especialización según el tipo de determinaciones y con capacidad de interacción entre ellos, ha permitido unas respuestas más ágiles a la cambiante demanda social de diferentes productos inmobiliarios, y la mejor explotación de la escala más adecuada para los problemas que se abordan.

El modelo urbanístico de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Actividad Urbanística, introdujo una serie de novedades en el ámbito de la ejecución del planeamiento con el objetivo, reconocido en el propio preámbulo de la ley, de incorporar el suelo al proceso urbanizador, de modo que el planeamiento no quede en mera exposición de intenciones, sino que se concrete en realidades tras su ejecución. La relectura de las figuras propias del urbanismo concertado, preexistentes en el derecho estatal, que se realizaba en la propia ley, y que se concretó en la regulación de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas y en la figura del urbanizador, tuvo por objeto dotar de mayor agilidad a la posterior fase de gestión urbanística, permitiendo la rápida ejecución de las infraestructuras y la pronta puesta en el mercado de los solares resultantes de las actuaciones integradas.

Una década después, los procesos que se diseñaron y las figuras que se crearon ya han desarrollado sus potencialidades, de modo que, en la actualidad, buena parte de las actuaciones urbanísticas iniciadas al amparo de aquella ley están, desde un punto de vista material,

concluidas, y, desde un punto de vista jurídico, han empezado a recaer las primeras sentencias de los tribunales. Todo este bagaje de experiencia, consecuencia de la extraordinaria acogida que la ley tuvo en el dinámico tejido empresarial de la Comunidad Valenciana, debe ser recogido y, en particular, las disfunciones apreciadas y reconducidas. La eficacia con que la norma ha sido aceptada y la positiva incidencia ejercida en el mercado del suelo permiten considerar que la ley de 1994 es un instrumento positivo para la consecución de los fines públicos establecidos en la Constitución. Por ello, **el tratamiento de la ejecución del planeamiento en la nueva ley debe ser considerado, no como una tarea de innovación normativa, sino más bien, como una tarea de mejora que, manteniendo los principios que han permitido alcanzar la actual eficacia del modelo de gestión urbanística valenciano, permita reconducir la aplicación práctica de la norma y adecuarla al ordenamiento jurídico, interpretado en su conjunto, máxime después de las diversas incidencias acontecidas desde la entrada en vigor de la anterior ley.**

En este sentido, la ley ha optado por un modelo que afirma la competencia autonómica, al tiempo que respeta los principios de la legislación estatal, tanto en materia de régimen del suelo y valoraciones, como en materia de contratos de las administraciones públicas, así como de procedimiento administrativo común.

En su Artículo 38, La Ley valenciana, establece como instrumentos de planeamiento los regulados en la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y protección del paisaje entre los que se encuentra el Plan general, aunque relegada su figura a un segundo plano como consecuencia de la incidencia de los planes de desarrollo propuestos por la figura del agente urbanizador, cuya tramitación resulta mucho más simple.

*a) Planes Generales, que definen el modelo de evolución urbana y su ordenación urbanística estructural, para términos municipales completos y los desarrollan pormenorizadamente en todo o parte del suelo urbano.*

*En el Artículo 64. Documentación del Plan General, se establecen los documentos que forman el Plan General:*

*a) Documentos sin eficacia normativa:*

- Memoria informativa.*
- Planos de información.*
- Memoria justificativa.*

*b) Documentos con eficacia normativa:*

- Directrices estratégicas de evolución urbana y ocupación del territorio.*
- Normas Urbanísticas, que incluirán fichas de planeamiento y gestión de cada Sector, Unidad de Ejecución o Área de Reparto.*
- Planos de ordenación.*
- Catálogo de bienes y espacios protegidos.*

En el artículo 142 del Reglamento de Planeamiento se establecen los Documentos de información del Plan General (en referencia al artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana).

*Los documentos de información podrán ajustarse a las directrices, que, con carácter mínimo necesario, se detallan a continuación o a cualquier otras que reflejen análogos contenidos:*

*a) La Memoria informativa: que contendrá las condiciones geográficas e institucionales del territorio ordenado.*

*b) Los Planos de Información*

Y en el artículo 1423 la información urbanística requerida relativa a las condiciones geográficas del territorio ordenado (en referencia al artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana).

*La información urbanística del territorio ordenado, deberá reflejar los aspectos más relevantes que condicionen o determinen el uso del territorio y, en particular, los siguientes:*

- a) Las características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas y otras.*
- b) El aprovechamiento de que sea susceptible, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.*
- c) Los usos presentes en el suelo, edificaciones e infraestructuras existentes.*
- d) La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana y los riesgos que pudieran dificultar la misma.*
- e) Los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos, existentes en el ámbito del Plan.*
- f) Las características de la población, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de evolución demográfica.*

*Artículo 144. Información urbanística relativa a las condiciones institucionales del territorio ordenado (en referencia al artículo 64 de la Ley Urbanística Valenciana).*

*La Memoria del Plan General informará sobre:*

- a) El planeamiento vigente con anterioridad. La información deberá versar sobre todo el planeamiento, incluidas modificaciones y desarrollos, reflejando su fecha de aprobación definitiva, y especificando, en cada caso, la parte que queda vigente, de acuerdo con las provisiones al respecto de las Normas urbanísticas.*
- b) Las condiciones derivadas del planeamiento y programación que estaba en ejecución cuando se revisa el Plan General.*

- c) *Las condiciones que se deriven del Planeamiento de Acción Territorial vigente.*
- d) *Los resultados del trámite de concierto previo con la Conselleria competente en materia de territorio.*
- e) *Las obras programadas y la política de inversiones públicas que influyan en el desarrollo urbano, o las previstas en la planificación sectorial de las Administraciones.*
- f) *El análisis de las afecciones impuestas por la legislación sectorial en el ámbito territorial de que se trate.*

### **Respecto al RP de 1978**

A pesar de disponer la Comunidad Valenciana de un Reglamento de Desarrollo propio, las determinaciones exigidas a la información urbanística son de carácter muy generalista, trasladando literalmente las determinaciones establecidas en el RP de 1978.

| <b>Aspectos positivos RP VALENCIA respecto a RP 1978</b>  |                                  |
|---|----------------------------------|
| <i>Amplía la información relativa al epígrafe "Planeamiento Vigente con anterioridad" en los siguientes términos: La información deberá versar sobre todo el planeamiento, incluidas modificaciones y desarrollos, reflejando su fecha de aprobación definitiva, y especificando, en cada caso, la parte que queda vigente, de acuerdo con las provisiones al respecto de las Normas urbanísticas..</i> | <i>(Art 143 Decreto 67/2006)</i> |

## 5. ANÁLISIS DE CASOS

A modo de ejemplo, y con objeto de analizar tanto la aplicación práctica de los contenidos anteriormente analizados y exigidos para la elaboración de estudios de análisis y diagnóstico territorial de cara a la justificación de propuestas de planeamiento, como de la metodología de elaboración de planes que se deduce del desarrollo legislativo y es práctica generalizada en la planificación urbanística en nuestro país se procede a analizar el la evolución del Plan General de Logroño a lo largo del proceso de formación histórica de la ciudad, en proceso de revisión en la actualidad y en cuyo desarrollo la autora participa como miembro redactor.



### 5.1. Elementos de partida para la Redacción de la Revisión del Plan General de Logroño

La ordenación urbanística del municipio de Logroño está regulada por el vigente Plan General Municipal, aprobado definitivamente por resolución de la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la Rioja el 15 de enero de 2002 y publicado en el Boletín Oficial de La Rioja el 26 de febrero de 2002.

El documento de partida para la redacción del citado Plan vigente fue el Plan General de Ordenación Urbana de Logroño, aprobado en 1985, bajo el marco legislativo del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, y sobre el que se habían desarrollado dos modificaciones en su programa de actuación en 1992 y 1998, además de las diversas modificaciones puntuales realizadas a lo largo de su vigencia. Este documento se adaptó a su vez tanto a la legislación estatal vigente en el momento (Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, actualmente sustituida por la ley 8/2007 de 28 de mayo del Suelo), como a la autonómica (Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja), cuyo reglamento de desarrollo sigue siendo el 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.

La conveniencia de la Revisión del Plan General Municipal se plantea en el año 2006 debido a las siguientes causas:

**Nuevo Marco Legal:** La evolución del marco legal desde la aprobación del Plan Vigente, con las nuevas leyes 5/2006, de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja, de ámbito autonómico, y 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, de ámbito estatal, requiere como mínimo una adaptación del planeamiento municipal al nuevo marco. La disposición transitoria primera de la ley 5/2006 establece, para los municipios cuyo

planeamiento ya se hubiese adaptado a las determinaciones de la ley 10/1998, de 2 de julio, un plazo de 4 años para la adaptación del mismo a sus preceptos. Este marco legal ha sido en este proceso nuevamente modificado, en este caso por la modificación del marco estatal definido en la ley 8/2007 de Suelo, que si bien introduce limitadas modificaciones en razón a las también limitadas competencias estatales en materia de suelo, marca una clara divergencia en la concepción urbanística del suelo y de su proceso de desarrollo.

**Revisión del Modelo Territorial:** La adaptación al marco legislativo vigente debe aprovecharse para plantear la evolución deseable del municipio, en el que los condicionantes de entorno han cambiado sensiblemente en los últimos años, especialmente en cuanto al tratamiento de la dimensión territorial y conceptual de los suelos urbanizables no delimitados y en su entorno inmediato así como en la creciente funcionalidad que representa una ciudad como Logroño en el ámbito territorial en el que se inserta. La previsión de nuevas infraestructuras de comunicación reflejadas en la propuesta del Plan de Infraestructura Viaria (2005-2015) condicionará a su vez este nuevo marco territorial.

**Revisión del Programa de Actuación:** En lógica correspondencia con el párrafo anterior, la modificación del modelo territorial implicaría la ampliación de los criterios y objetivos adoptados en el planeamiento vigente, la respuesta a nuevas necesidades que se han ido planteando a lo largo de los últimos años, además de que las nuevas acciones implicarían inversiones no contempladas en el documento actual.

## 5.2. Revisión del planeamiento histórico de Logroño

### PLAN COMARCAL DE ORDENACIÓN URBANA

En 1974, bajo el marco legislativo de la Ley del Suelo del 56, entró en vigor un documento que por primera vez afrontaba de una manera global, incorporando aspectos de carácter territorial, los problemas urbanísticos de la ciudad. El Plan Comarcal suponía el planeamiento conjunto de los municipios del Polo; además de Logroño incluía Fuenmayor, Navarrete, Lardero, Villamediana, Alberite, Arrúbal y Agoncillo. A pesar de su nombre, el Plan Comarcal no fue sino la suma de una serie de planeamientos municipales redactados simultáneamente con coherencia, pero que luego han evolucionado por caminos muy distintos.

El Plan, siguiendo el enfoque de la Ley del Suelo entonces vigente, Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, se centraba en las grandes propuestas generales, sin descender a la ordenación concreta, por lo que no se requirió la elaboración de un análisis territorial sino que se elaboró a partir del planeamiento vigente y las propuestas procedentes de los técnicos municipales como expertos conocedores del medio. Las propuestas de ordenación concreta se confiaban a otros instrumentos (planes parciales) incluso para la ordenación del suelo urbano que se concretó en el Plan de reforma Interior, de 1974 y en el Plan Especial del Centro Histórico, ya de 1976. Aunque en muchos aspectos fue un Plan ambicioso, planteando un crecimiento notable, con un esquema de infraestructuras generoso, en otros mantuvo una actitud prudente.

### PLAN GENERAL DE 1985

La sustitución que se había producido en 1976 de la legislación del suelo, la nueva situación económica y los cambios políticos hicieron necesario revisar el planeamiento. El Plan Comarcal era un planteamiento optimista

respecto al crecimiento futuro, propio de los años del desarrollismo en el que fue concebido, pero su puesta en práctica coincidió con un periodo largo de recesión motivado por la crisis del petróleo. De tres hipótesis que manejaba el documento, planteadas desde un mínimo análisis sociodemográfico, se había superado a duras penas la mínima. El Ayuntamiento por entonces estaba más preocupado por la ausencia de dotaciones o el exceso de densidad que aún se producía con la aplicación del Plan del Área Interior, que por el crecimiento en nuevas áreas; además, necesariamente había que reconsiderar las propuestas de éste, pues para los Planes Generales la nueva ley exigía la ordenación detallada del suelo urbano.

### **REVISIÓN DE PROGRAMA DE 1992**

Los primeros años del Plan de 1985 fueron una etapa de reequipamiento y urbanización interior, pero a la crisis económica sucedió un periodo expansivo, cuya aparición no estaba ni siquiera considerada en las hipótesis del plan vigente, carente de cualquier tipo de análisis proyectivo, en el que subió la demanda de vivienda. Por ello, en la revisión del programa de actuación que la Ley del Suelo exigía, se vio la necesidad de replantearse la orientación de la expansión de la ciudad para satisfacer las demandas de vivienda. Era necesario crecer, y para hacerlo no parecía la extensión prevista hacia el sur ni suficiente ni bien ubicada. Si la ciudad heredada tenía los inconvenientes de alta densidad y falta de dotaciones, esos defectos venían acompañados de una virtud importante: las escasas distancias permitían una gran accesibilidad peatonal, a lo que se sumaba la inexistencia de barrios importantes exteriores, que obligaran a la utilización ineludible del vehículo a partes importantes de la población. Para mantener esta ventaja, el mejor crecimiento no sería privilegiando una dirección, sino recurriendo a un esquema concéntrico, lo que así se hizo, fundamentándose en los criterios técnicos aportados por los arquitectos técnicos municipales encargados de la redacción del documento y cuyo análisis de la realidad territorial se basaba

exclusivamente en un exhaustivo conocimiento de la realidad territorial adquirido de la propia profesión. Aún no era habitual contar con equipos pluridisciplinarios para el análisis de la realidad territorial y tampoco se consideraba necesario puesto que la información requerida por el marco legislativo no requería grandes análisis sino un mínimo de información urbanística fácilmente describible.

### **LA REVISIÓN DEL PROGRAMA DE 1998**

La demanda y construcción de viviendas mantenía un ritmo fuerte, a pesar de que el crecimiento en población de la ciudad continuaba siendo muy bajo. La falta de previsiones en el crecimiento poblacional vuelve a ser un condicionante que generará disfunciones entre planeamiento y desarrollo de la ciudad. Agotado el programa de suelo anterior, y de nuevo con cambios en la legislación del suelo (El Tribunal Constitucional había anulado la de 1992 por un tema de competencias entre administraciones, y afloró de nuevo la legislación de 1976) se entendía necesaria una nueva revisión del Programa acompañada de la introducción de una serie de modificaciones puntuales.

### **REVISIÓN ACTUAL DEL PGM DE LOGROÑO**

Para la revisión del PGM de Logroño, siete años después de su aprobación en 2002 y con objeto de adaptarlo al nuevo cambio legislativo, nuevo marco territorial y condicionantes socioeconómicos que caracterizan el nuevo siglo, el Ayuntamiento considera necesario el encargar este trabajo a un equipo externo que aporte una visión diferente en la que primen aspectos territoriales, sociales y medioambientales en la definición del nuevo plan.

### **5.3. Responsables de la elaboración y gestión del Plan General de Logroño**

La redacción del documento desde su origen se ha realizado por los técnicos del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Logroño<sup>26</sup>. Éstos, conocedores de la realidad territorial por su experiencia, profesionalidad y dedicación al urbanismo han basado la redacción del planeamiento en su conocimiento y en la elaboración de un sintético pero bastante completo<sup>27</sup> y acertado análisis territorial que además, y con objeto de acercar el planeamiento a la ciudadanía publican a través de la página web municipal<sup>28</sup>.

Para la presente revisión del Planeamiento el Ayuntamiento opta por contratar a un equipo externo, con objeto de incorporar una visión externa al planeamiento municipal que aporte novedades respecto al vigente. Para ello, el equipo redactor establece la siguiente metodología de trabajo atendiendo al marco legislativo vigente y en la que teóricamente se presta especial atención al análisis territorial como base de la futura ordenación.

---

<sup>26</sup> LÓPEZ ARAQUISTÁIN, J. Y MARTÍNEZ LAORDEN, J.

<sup>27</sup> Evolución histórica de la ciudad, características del planeamiento y aspectos clave del medio físico destacando sin embargo la ausencia de análisis del medio socioeconómico siendo éste uno de los aspectos clave de la configuración territorial.

<sup>28</sup> [http://www.logro-o.org/urbanismo/pub/urbanismo\\_inicio.htm](http://www.logro-o.org/urbanismo/pub/urbanismo_inicio.htm)

#### 5.4. Metodología de elaboración del plan

Satisfaciendo los requisitos del Pliego de Condiciones técnico administrativas que rigen el concurso para la revisión del PGM de Logroño, en la oferta técnica presentada, el equipo redactor hace especial hincapié en el análisis territorial necesario para la planificación del término.

El equipo, siguiendo un enfoque más positivo, orientado al proyecto del Plan, además de tratar cuestiones básicas, como la regulación del uso del suelo y el desarrollo de políticas sectoriales en el ámbito de la vivienda, el transporte, la actividad económica y las infraestructuras, concibe el Plan como un proceso dirigido a determinar el carácter y la localización de los rasgos fundamentales del municipio, y a definir los medios de ejecución y realización más eficaces.

Para ello, y entre otras estrategias destaca la necesidad de que el diagnóstico territorial previo se convierta en la base objetiva para la formulación del Proyecto incorporando además la participación institucional y social al proceso de diagnóstico para la correcta definición de un modelo territorial consensuado y adecuado a su finalidad superando los requisitos establecidos en la Ley de Ordenación del territorio y Urbanismo de la Rioja y por supuesto, del Reglamento de Desarrollo de 1978, vigente en esta Comunidad Autónoma.

Así, la Oferta Técnica establece:

##### **1. Criterios básicos para la elaboración del PGM.**

*“...No es conveniente que la reflexión se limite a una simple adaptación al marco legislativo vigente..., sino que debe aprovecharse la oportunidad para plantear la evolución deseable del municipio, en el que **los condicionantes de entorno han cambiado sensiblemente en los últimos años.** En este*

contexto, la propia documentación sobre antecedentes que acompaña a los pliegos de condiciones aporta elementos de reflexión en este sentido, y especialmente en cuanto al tratamiento de la dimensión territorial en el municipio (suelos urbanizables no delimitados) y en su entorno inmediato.

En efecto el Plan es la expresión técnica -conforme al formato legalmente previsto- de un "proyecto territorial" sustentado por el gobierno municipal. Esto significa que el Planeamiento Municipal no es un mero instrumento técnico sino la manifestación de la voluntad del municipio en cuanto a sus grandes opciones de futuro, plasmada en la elección de una determinada alternativa de ordenación territorial. **Es por ello decisivo el conocimiento y participación ciudadana durante el proceso de elaboración y gestión del planeamiento**, si bien la decisión política descansa sobre la Corporación Municipal..."

"...Es clave diseñar el Plan de forma que no exista riesgo de fractura entre las fases de formulación/aprobación y de posterior gestión /ejecución. Es muy útil para la consecución de este objetivo la implicación de los órganos de gestión en el proceso de elaboración del planeamiento, y en este sentido es positiva la experiencia simultánea de los servicios técnicos como redactores y gestores del PGM vigente. Pero son clave, también, las **fases de discusión y participación ciudadana, de tal forma que resulten explícitos los problemas reales y las prioridades vecinales y las posibilidades del Plan para funcionar como instrumento de la política municipal en su solución...**"

"...el Plan debe interpretar y vincular operativamente procesos territoriales, económicos y sociales muy complejos, pero en ningún modo debe concebirse como el resultado del ensamblaje en forma de "cadena de montaje" de aportaciones disciplinares diversas. En otras palabras pensamos que, **las reflexiones urbanísticas, geográficas, sociales, económicas o jurídicas sobre el territorio deben converger en**



*la formulación de una estrategia coherente susceptible de materializarse en propuestas concretas de organización espacial y gestión urbanística...”*

*“El paso necesario para la formulación de la estrategia de actuación consiste en **identificar los problemas clave y formular un diagnóstico coherente de la situación de partida**. Esta primera fase corresponde a lo que habitualmente se ha venido denominando “Información Urbanística”, que integra la Memoria de Diagnóstico en el proceso de revisión del PGM de Logroño, y se verá acompañado por los nuevos procesos de evaluación ambiental previstos en la legislación estatal. **La información urbanística es concebida en la legislación urbanística con la vocación exhaustiva de “considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio..”***

## **2. Identificación de los problemas clave para la formulación de alternativas de planeamiento**

*“..Con frecuencia la realización del conjunto de los estudios informativos supone un esfuerzo técnico y unos recursos económicos considerables que no siempre se ven justificados por su traducción en estrategias y decisiones de planeamiento concretas. Por otro lado, con frecuencia constituyen impulsos puntuales, limitados al momento de formulación del Plan, que carecen de continuidad en la actualización de la información producida, obligando a repetir periódicamente el esfuerzo inicial, además de impedir el proceso de seguimiento y monitorización continuo de la ejecución del planeamiento.*

*Por este motivo se sugiere como **criterio metodológico el establecimiento de una relación más estrecha entre la interpretación de la ciudad y los procesos urbanos y los objetivos de planeamiento**. Desde este punto de vista **la Información Urbanística no es una fase autónoma de***

*constitución de un banco de datos descriptivo que, eventualmente, alimentará la formulación posterior de un diagnóstico, sino el momento de formular una interpretación objetiva de la realidad urbana y territorial capaz de identificar los problemas según su relevancia relativa y de describir las potencialidades del territorio para inducir procesos alternativos. Veamos más en detalle el alcance de esta idea.*

*El enfrentamiento de la ciudad y el territorio como realidades en proceso permanente de cambio, como sistemas dinámicos y no como meros objetos, significa que **la intervención urbanística debe incidir prioritariamente sobre los procesos de transformación real del espacio urbano** (por ejemplo, los procesos de cambio en las formas de producción y su reflejo en la reestructuración de los asentamientos industriales existentes). Esto demanda a su vez **establecer una correspondencia conceptual y metodológica entre el plano de análisis y de intervención urbanística**. Es decir, demanda realizar una captura selectiva de **aquella información más relevante para poder identificar las principales transformaciones económicas y sociales y áreas de dinámica homogénea**.*

*La lectura de la ciudad y del territorio desde sus piezas diferenciadas y desde las dinámicas de transformación permite establecer los ámbitos espaciales de la intervención urbanística, diseñando -en su caso- procesos alternativos. La secuencia metodológica de elaboración del Plan propuesta en la legislación se ve, de esta forma, enriquecida con una visión más compleja de la realidad urbana.*

*La legislación urbanística "clásica" formula como requisitos de la Memoria del Plan una serie de fases en las que se materializan progresivamente sus determinaciones: información urbanística, diagnóstico de los condicionantes de la ordenación territorial, formulación de criterios y objetivos, formulación de alternativas de planeamiento, elección de un modelo territorial y elaboración de las determinaciones concretas del planeamiento.*

*Este planteamiento puede sugerir una visión demasiado esquemática del proceso de adopción de decisiones, sugiriendo que éstas pudieran surgir de la mera disposición de la información pertinente, a través de un proceso de depuración de alternativas. Tal enfoque debe materializarse desde el criterio de **entender el Plan como un instrumento de gobierno con voluntad de incidir en la ciudad y el territorio desde los problemas, combinando para ello los análisis deductivo e inductivo**, y las diversas escalas de intervención urbanística.*

*Se plantea organizar la información urbanística en los siguientes apartados básicos, y en cualquier caso en relación con el pliego de prescripciones técnicas:*

- *Condiciones geográficas y socioeconómicas del territorio, con especial atención a las relaciones con el área de influencia del municipio, que alcanza tres comunidades autónomas con la correspondiente complejidad para la gestión de propuestas comunes.*
  
- *Condiciones derivadas de los antecedentes de planeamiento y de las diversas legislaciones sectoriales con incidencia en el territorio. En este sentido, deben tenerse en cuenta desde el punto de vista de la dimensión supramunicipal las afecciones derivadas de los planeamientos territoriales (PTP de la Rioja Alavesa, POT del eje del Ebro) y municipales que afectan al entorno.*
  
- *La estructura urbana y la edificación.*
  
- *Estudio sobre la vivienda.*
  
- *Dotaciones, espacios libres y equipamientos.*
  
- *Tráfico y movilidad.*
  
- *Infraestructuras y servicios.*
  
- *Valoración y diagnóstico de la problemática urbana....”*

### **3. Formulación de la Estrategia de Intervención y Ordenación Urbanística.**

*El establecimiento de unos criterios y objetivos de intervención, dialécticamente relacionados con el diagnóstico de los problemas clave identificados, constituye el paso previo necesario para la formulación de las opciones concretas de ordenación urbanística. Éstas deben responder a los siguientes criterios:*

- a) *Las alternativas de planeamiento deben ser conocidas y asumidas por el mayor número posible de ciudadanos, al mismo tiempo la formulación del Plan debe ser sensible y permeable a las sugerencias procedentes de la sociedad civil (importancia de los procesos de participación pública).*
- b) *El Plan debe adoptar una perspectiva selectiva e integradora en sus propuestas (perspectiva estratégica y flexible de dimensión supramunicipal).*
- c) *Se incorporarán los criterios emanados de la legislación autonómica para el establecimiento de las determinaciones.*

### **5.5. Desarrollo del Plan General Municipal de Logroño en su fase de Avance**

A partir de los criterios establecidos en la Oferta Técnica comienzan los trabajos de redacción de la documentación requerida para el Plan según lo establecido en la legislación urbanística vigente. El contenido de la Documentación es la exigida por el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y ordenación Urbana aprobada por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, vigente en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Para ello se sigue la secuencia metodológica que emana de ésta en la que como primer paso se procede al análisis territorial mediante el estudio de todos los condicionantes que puedan afectar o verse afectados por el nuevo modelo territorial propuesto.

A partir del establecimiento de unos contenidos de partida relativos al medio físico, socioeconómico, y los relativos a infraestructuras y servicios, se procede a la búsqueda de información, tratamiento y análisis de ésta con objeto de elaborar un diagnóstico integrado en función de los criterios y objetivos preestablecidos por el equipo redactor, aquellos derivados de la administración y los que surjan del propio análisis.

La metodología empleada para la adquisición del conocimiento consta de varias fases entre las que se diferencia, la búsqueda y análisis documental, el trabajo de campo, las entrevistas a expertos y administraciones afectadas. El conocimiento adquirido sobre la realidad territorial y el diagnóstico realizado sobre ésta se plasma en una serie de documentos y cartografía para su consulta de cara a las próximas etapas de elaboración del Plan General y especialmente para la definición de las líneas básicas de acción que han de definir el Modelo territorial.

La metodología de análisis difiere en función de la información disponible y de los recursos económicos destinados a la fase de análisis y diagnóstico en el presupuesto del Plan, siendo éste un aspecto en muchos casos muy limitante a la hora de realizar trabajos de calidad. Los objetivos prioritarios que han regido el análisis de los subsistemas que conforman el territorio del municipio de Logroño han sido:

### **El análisis del medio físico**

El medio físico es el soporte de cualquier actividad sobre el territorio y como tal ha de ser analizado con objeto de determinar sus componentes, su estructura, sus valores y por supuesto su capacidad para albergar usos urbanísticos.

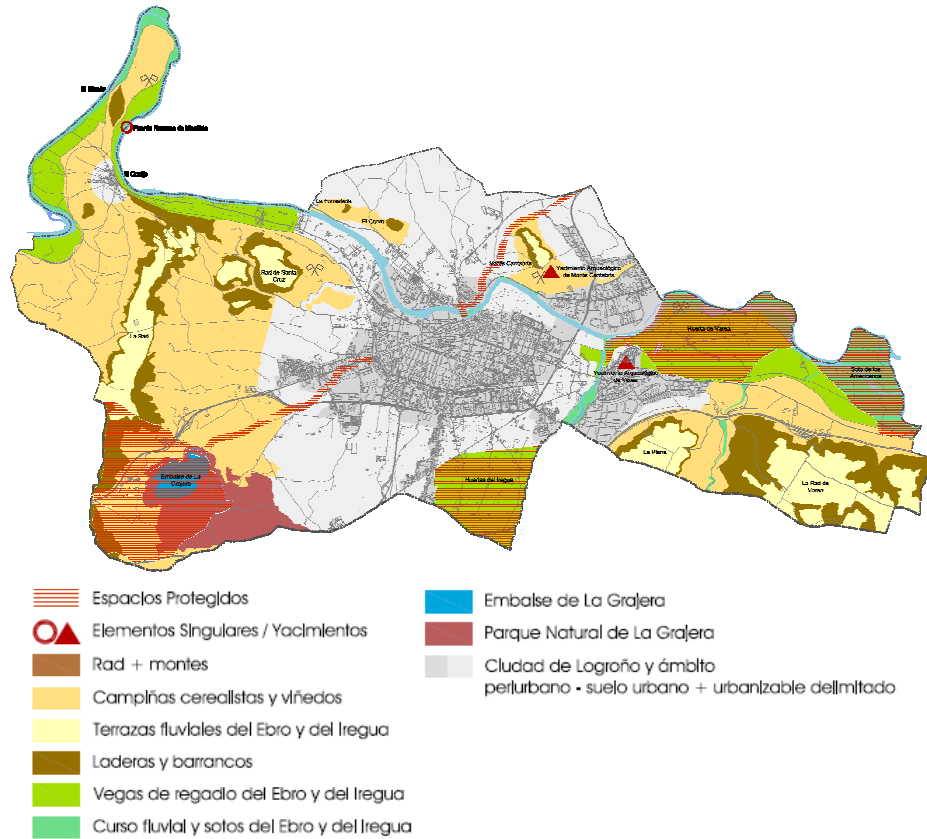
En la configuración del medio físico intervienen numerosos factores. Los materiales geológicos, las formas, los procesos (erosión, inundación, sedimentación, etc.) que adoptan estos materiales bajo la acción de los condicionantes climáticos (temperatura, agua, viento), los recursos naturales procedentes del suelo y del subsuelo ( el agua, los materiales) junto con los elementos bióticos (flora, fauna y hombre) y las relaciones que establecen entre ellos y con el propio medio (biotopos, usos y aprovechamientos del suelo) constituyen el territorio objeto de estudio, manifestado de manera integrada en el paisaje, y condicionan a su vez la posibilidad de establecimiento y desarrollo de los usos urbanos, concepto permitirá determinar capacidad de acogida del territorio.

El objeto principal del análisis del medio físico es el obtener un diagnóstico que nos permita identificar su funcionamiento y establecer hipótesis de hacia donde evolucionará. Para ello hay que conocer una serie de aspectos descriptivos y otros de carácter interpretativo con los siguientes objetivos:

- Analizar el marco legal bajo el que se regula la gestión del territorio (Marcos Territoriales, planes y legislación sectorial con incidencia sobre el medio físico).
- Conocer las características naturales del territorio: estructurales y funcionales, apoyándose en un inventario de las mismas y una interpretación de su funcionamiento.
- Conocer los usos del territorio en base a sus recursos naturales y condicionantes intrínsecos y extrínsecos.
- Determinar las amenazas y riesgos naturales y tecnológicos sobre el territorio.
- Valorar el territorio en función de sus valores naturales, culturales, históricos y paisajísticos.
- Estimar la potencialidad y vulnerabilidad del territorio, en términos de oportunidades para el desarrollo de actividades.
- En definitiva, determinar la capacidad de acogida del territorio, como indicador de la integración del medio físico, con las actividades socioeconómicas, las infraestructuras y asentamientos sometidos a un marco legal.

Para alcanzar estos objetivos se debe plantear una metodología de análisis integradora a partir del estudio de una serie de variables interrelacionadas entre sí y de las cuales hay que conocer en detalle una serie de parámetros con incidencia posterior en la ordenación territorial. La información obtenida de este análisis debe poder plasmarse en mapas (ver imágenes siguientes) que ayuden a su comprensión e incidencia espacial.

IMAGEN: MAPA DE INFORMACIÓN DEL MEDIO NATURAL DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE LOGROÑO



Fuente: Elaboración propia

Los contenidos analizados para el análisis del medio físico del término municipal de Logroño han sido los siguientes:

1. MARCO LEGAL

2. SITUACIÓN AMBIENTAL ACTUAL DEL TÉRMINO DE LOGROÑO

2.1. Localización y contexto municipal: análisis desde la perspectiva geográfica del territorio objeto de estudio y de las relaciones funcionales con su entorno.

2.2. Medio abiótico

2.2.1. Factores climáticos



- 2.2.2. Calidad del aire e impactos acústicos
- 2.2.3. Hidrología
- 2.2.4. Litologías superficiales
- 2.2.5. Aptitud de los suelos para la agricultura
- 2.3. Medio biótico
  - 2.3.1. Fitogeografía: vegetación potencial e inventario de flora, especies protegidas
  - 2.3.2. Hábitat y espacios protegidos: LICs, ZEPAs, Planes Especiales, Directivas Europeas
  - 2.3.3. Biotopos
  - 2.3.4. Fauna: Inventario, grado de amenaza, especies protegidas
- 2.4. Medio perceptual: el paisaje
  - 2.4.1. Análisis del paisaje municipal: unidades de paisaje
- 2.5. Afecciones ambientales
  - 2.5.1. Montes de Utilidad Pública
  - 2.5.2. Vías pecuarias
  - 2.5.3. Dominio Público Hidráulico
- 2.6. Riesgos naturales y antrópicos
  - 2.6.1. Riesgo de inundación
  - 2.6.2. Riesgos asociados a las dinámicas de vertientes
  - 2.6.3. Zonas de riesgo geomorfológico
- 2.7. Degradaciones ambientales, conflictos y amenazas con incidencia en el suelo rústico municipal
  - 2.7.1. Actividad extractiva
  - 2.7.2. Actividades agrarias: agricultura y ganadería
  - 2.7.3. Industrial disperso
  - 2.7.4. Otras instalaciones sobre suelo rústico
  - 2.7.5. Impactos de las infraestructuras

ANEXO I. LEGISLACIÓN AMBIENTAL

ANEXO II. CARTOGRAFÍA TEMÁTICA

Mapa 1. Mapa de Base Física (topografía y red drenaje)

Mapa 2. Mapa de Usos de Suelo

Mapa 3. Mapa Formaciones Arbóreas Representativas

Mapa 4. Mapa de Biotopos

Mapa 5. Mapa de Unidades de Paisaje

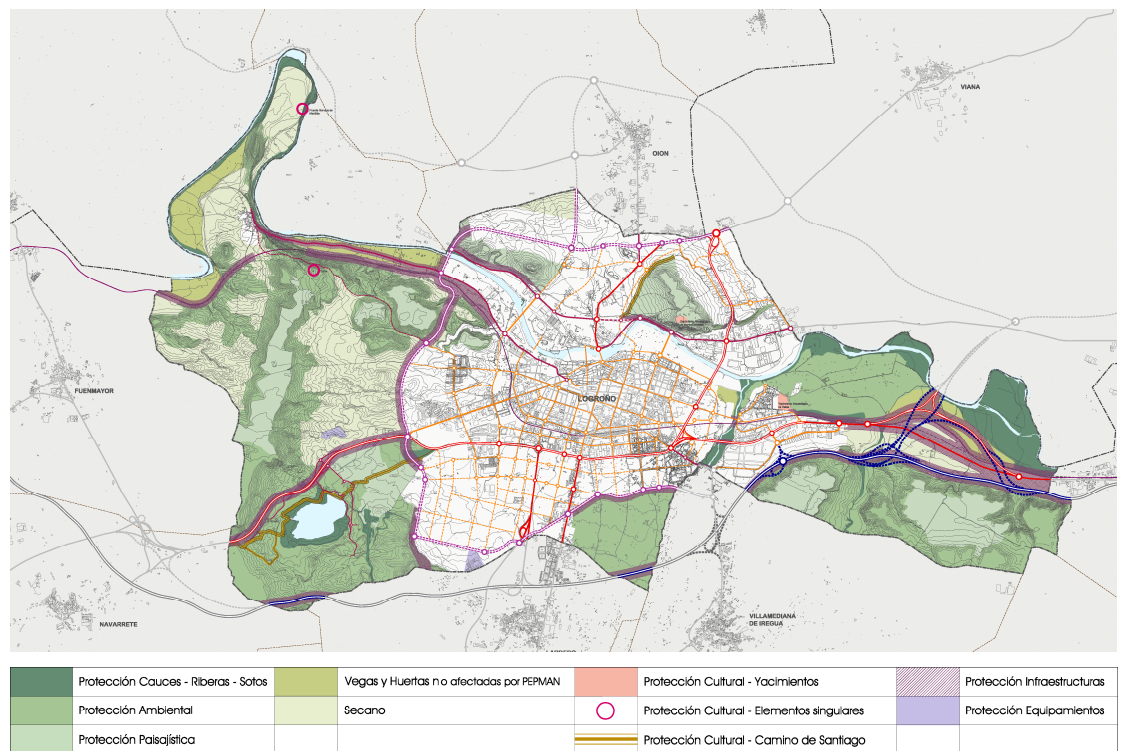
Mapa 6. Mapa de Afecciones ambientales y yacimientos

Mapa 7. Mapa de Relieve

Mapa 8. Mapa de Información de Medio Físico (Síntesis)

El resultado de estos estudios y la cartografía configurará una buena base de partida para la posterior ordenación del término tanto a nivel de ordenación estructural (clasificación de suelo y usos) como para determinar las principales líneas estratégicas de actuación a considerar como se puede apreciar en el siguiente Mapa de clasificación de suelo rústico en el que las calificaciones de suelo son totalmente acordes a los valores naturales, ambientales y estructurales que presenta el territorio objeto de planificación.

IMAGEN: MAPA DE CLASIFICACIÓN DE SUELO NO URBANIZABLE.



Fuente: Elaboración propia

### **El análisis del medio socioeconómico**

La actividad socioeconómica sobre el medio es el elemento activo que condiciona la ordenación territorial mediante las actividades de relación, producción, consumo y ocupación del territorio.

La población y las actividades que ésta genera son el agente fundamental de las transformaciones sobre el medio físico y por tanto su estudio ha de ser un elemento clave en el planeamiento, entendido éste como proyección en el espacio de una estrategia de desarrollo económico, social y ambiental.

Así el objetivo del diagnóstico socioeconómico será el de:

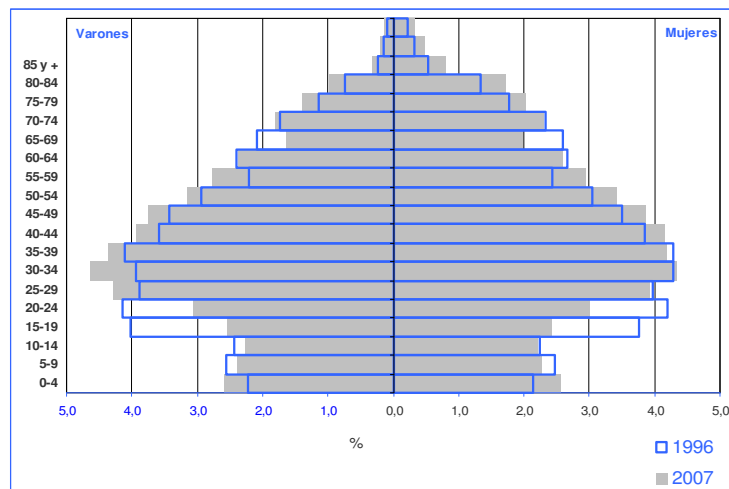
- Conocer la dinámica demográfica del territorio objeto de estudio, su estructura y distribución espacial.
- Estimar la evolución posible de esa población sujeta a factores intrínsecos y extrínsecos (prospectiva demográfica).
- Descubrir posibles desequilibrios que puedan incidir sobre las estructuras urbanas.
- Determinar las necesidades derivadas de su evolución en materia de urbanismo (vivienda, equipamientos, servicios, abastecimiento, movilidad, zonas verdes, etc.).
- Evaluar la adecuación de la dinámica demográfica a las pautas de crecimiento y al proceso de transformación de la estructura urbana (capacidad del planeamiento).
- Estimar la demanda de la población respecto al medio físico en cuanto a actividades productivas, de ocio, necesidades espaciales.
- Conocer la capacidad existente en términos de acogida de actividades urbanizadoras en relación a la situación real y a la demanda prevista.

- Determinar la potencialidad productiva de la población y caracterizar la estructura económica y empresarial así como las dinámicas económicas y territoriales.
- Conocer el suelo para actividades económicas disponible y potencial y sus características en función del territorio.

Para elaborar el Diagnóstico socioeconómico del Plan general de Logroño se ha procedido a elaborar un análisis que ha permitido:

- Conocer el tamaño de la población, su evolución, su estructura por sexo y edad y las previsiones de crecimiento demográfico en los próximos años a partir del estudio de proyecciones demográficas.
- Identificar los componentes del crecimiento, el movimiento natural y movimiento migratorio, así como las características de la población inmigrante.
- Establecer indicadores de estructura y de tendencia, que nos permitan establecer relaciones entre distintos grupos de edad, definidos por su significado socioeconómico y demográfico.

IMAGEN: EVOLUCIÓN DE LA PIRÁMIDE DE LOGROÑO (1996-2007)



| 1996    |       |         |       |           | 2007  |          |         |       |         |       |           |       |
|---------|-------|---------|-------|-----------|-------|----------|---------|-------|---------|-------|-----------|-------|
| Varones | (%)   | Mujeres | (%)   | Total     | (%)   | G.Edades | Varones | (%)   | Mujeres | (%)   | Total     | (%)   |
| 13.929  | 23,4  | 13.131  | 20,4  | 27.060,0  | 21,9  | 0-19     | 14.282  | 20,2  | 13.789  | 18,4  | 28.071,0  | 19,2  |
| 14.820  | 24,9  | 15.417  | 24,0  | 30.237,0  | 24,4  | 20-34    | 17.474  | 24,7  | 16.426  | 21,9  | 33.900,0  | 23,2  |
| 13.770  | 23,1  | 14.402  | 22,4  | 28.172,0  | 22,7  | 35-49    | 17.533  | 24,8  | 17.778  | 23,7  | 35.311,0  | 24,2  |
| 9.349   | 15,7  | 10.098  | 15,7  | 19.447,0  | 15,7  | 50-64    | 12.078  | 17,1  | 13.052  | 17,4  | 25.130,0  | 17,2  |
| 6.156   | 10,3  | 8.308   | 12,9  | 14.464,0  | 11,7  | 65-79    | 7.047   | 10,0  | 9.201   | 12,3  | 16.248,0  | 11,1  |
| 1.502   | 2,5   | 2.958   | 4,6   | 4.460,0   | 3,6   | 80 y más | 2.372   | 3,4   | 4.834   | 6,4   | 7.206,0   | 4,9   |
| 59.526  | 100,0 | 64.314  | 100,0 | 123.840,0 | 100,0 | Total    | 70.786  | 100,0 | 75.080  | 100,0 | 145.866,0 | 100,0 |

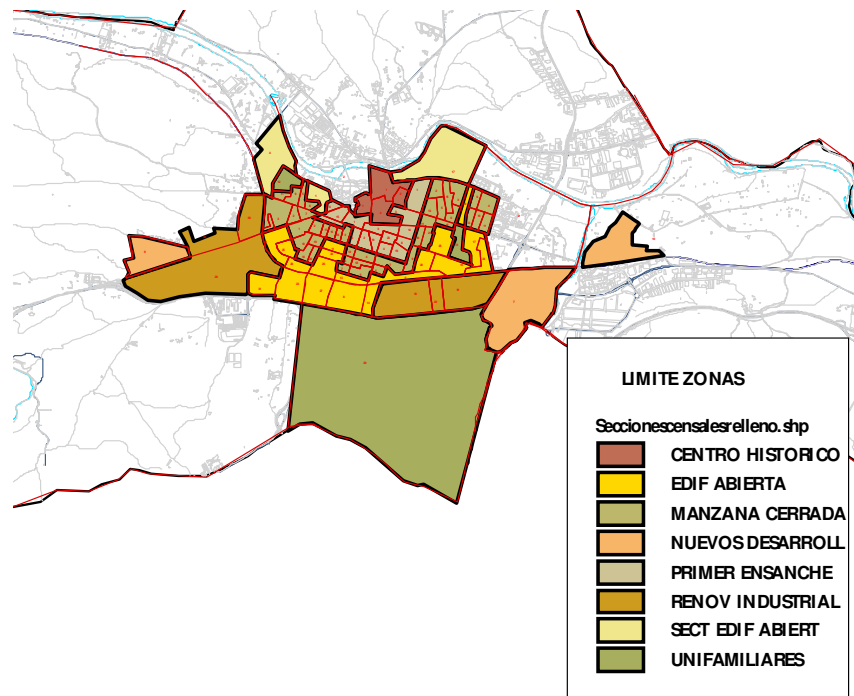
| Crecimiento TAA(%). 1996-2007 |         |       |      |
|-------------------------------|---------|-------|------|
| Varones                       | Mujeres | Total |      |
| 0-19                          | 0,23    | 0,45  | 0,33 |
| 20-34                         | 1,51    | 0,58  | 1,04 |
| 35-49                         | 2,22    | 1,93  | 2,07 |
| 50-64                         | 2,36    | 2,36  | 2,36 |
| 65-79                         | 1,24    | 0,93  | 1,06 |
| 80 y más                      | 4,24    | 4,57  | 4,46 |
| Total                         | 1,59    | 1,42  | 1,50 |

| 1996  | Indicadores de estructura y de tendencia  | 2007  |
|-------|---|-------|
| 15,3% | Índice de envejecimiento ( P-65 / PT)*100 | 16,1% |
| 23,6% | Índice de longevidad ( P-80 / P-65*100)   | 30,7% |
| 21,9% | Índice de Juventud ( P-20/PT*100)         | 19,2% |
| 0,59  | T. de Dependencia (P-65+P-20) / P(20-64)  | 0,55  |
| 0,28  | Viejos /Adultos (P-65 / P(20-64)          | 0,25  |
| 0,35  | Jóvenes /Adultos (P-20 / P(20-64))        | 0,30  |
| 0,93  | Tasa de masculinidad (Pm / P*100)         | 0,94  |
| 1,35  | P(15-39) / P(40-64)                       | 1,12  |
| 1,67  | P(20-29) / P(55-64)                       | 1,34  |
| 0,87  | P(0-4) / P(5-9)                           | 1,10  |
| 1,07  | P(20-34) / P(35-49)                       | 0,92  |

Fuente: Padrón municipal. INE. Elaboración propia

- Conocer la distribución espacial de la población para determinar las necesidades en cuanto a bienes y servicios.

IMAGEN: DELIMITACIÓN ZONAS HOMOGÉNEAS EN LOGROÑO



Fuente: Elaboración propia. Delimitación sectores censales Ayto. Logroño

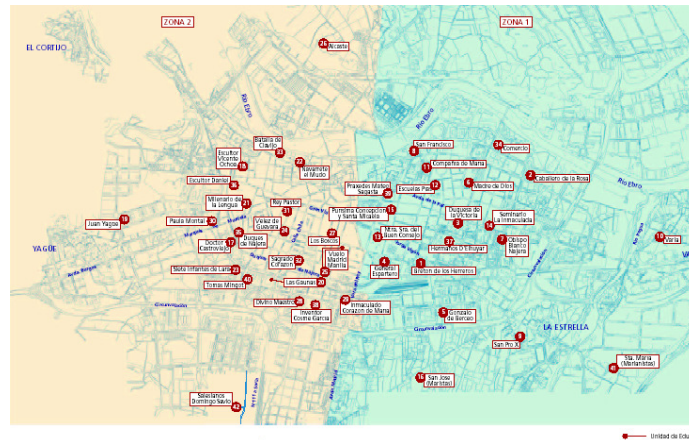
IMAGEN: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ZONAS

|                                       | POBLACION 2001 | POBLACIÓN 2007 | Δ 2001-2007 | % SOBRE POBLACION 2001 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|-------------|------------------------|
| <b>CENTRO HISTÓRICO</b>               | 7.111          | 7.596          | 485         | 6,82%                  |
| <b>PRIMER ENSANCHE</b>                | 17.800         | 17.432         | -368        | -2,07%                 |
| <b>MANZANA CERRADA AÑOS 60-80</b>     | 54.418         | 54.324         | -94         | -0,17%                 |
| <b>EDIFICACIÓN ABIERTA AÑOS 80-95</b> | 26.932         | 28.353         | 1.421       | 5,28%                  |
| <b>NUCLEOS EXTERIORES</b>             | 5.710          | 6.315          | 605         | 10,60%                 |
| <b>UNIFAMILIARES</b>                  | 1.999          | 3.107          | 1.108       | 55,43%                 |
| <b>RENOVACION INDUSTRIA</b>           | 7.545          | 11.515         | 3.970       | 52,62%                 |
| <b>EDIFICACION ABIERTA SECTORES</b>   | 9.397          | 14.673         | 5.276       | 56,15%                 |

Fuente: Padrón municipal. INE. Elaboración propia

- Plantear hipótesis de evolución que nos permitan establecer escenarios futuros en los que basar la planificación. A partir de las proyecciones de personas, hogares y viviendas se estiman las necesidades relativas a vivienda, servicios, distribución y tipología de equipamientos y zonas verdes.

**Localización de centros educativos y zonas de escolarización en 2º ciclo de Ed. Infantil y Primaria en Logroño. En Educación Secundaria zona única.**



Fuente: Gobierno de La Rioja

- Conocer el mercado de trabajo, la capacidad productiva de la población así como sus niveles de formación y capacitación.
- Conocer la estructura económica y empresarial del ámbito de estudio, los flujos comerciales y de servicios mediante la distribución espacial de áreas de actividad económica, principales sectores de actividad, tasas de empleo.
- Conocer el suelo destinado a actividades económicas, de innovación, servicios, e iniciativas de inversión ya sean públicas o privadas.

Una vez caracterizado el medio socioeconómico en el término municipal se identificaron una serie de problemas y oportunidades y se establecieron una serie de criterios y objetivos que han permitido definir unas primeras posibles líneas de actuación a considerar en la ordenación del territorio y especialmente del medio urbano.

### **El análisis del sistema de asentamientos**

El asentamiento humano o núcleo de población es en sí mismo un ente cambiante en el que intervienen tanto los aspectos del medio físico antes mencionados como los aspectos socioeconómicos que los transforman. Es el resultado de la interacción de estos dos subsistemas pero que a su vez posee unas características propias al definirse como el espacio de relación y sobre el que se establecen los flujos de intercambio de mercancías, económicos, de relación social que determinan su objeto de análisis diferenciado con objeto de conocer:

- Las relaciones funcionales con los ámbitos del entorno.
- La demanda de vivienda, la capacidad vigente, mediante el análisis del desarrollo del planeamiento y la dinámica del mercado inmobiliario.

- El sistema de infraestructuras que da servicio a la población: abastecimiento, saneamiento, energía, telecomunicaciones, viario, tratamiento de residuos, etc.
- La relación de los asentamientos con el medio físico.
- La dinámica funcional de los asentamientos.

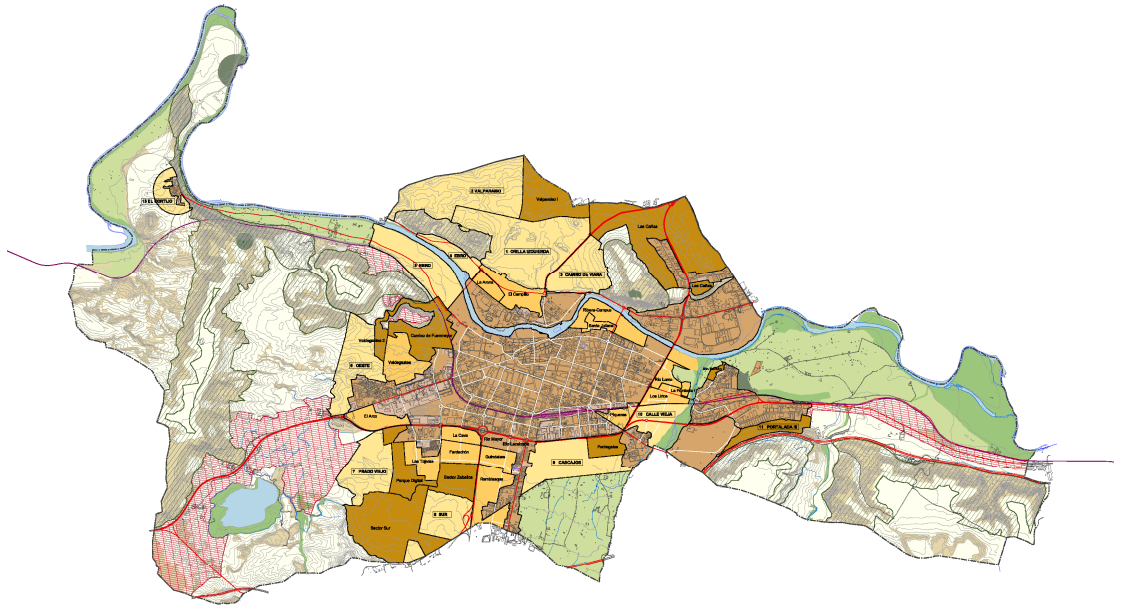
El análisis de los asentamientos requiere de una aproximación tanto espacial como temporal a los elementos que la componen y una visión integradora del conjunto de elementos que conforman los asentamientos y que se han ido analizando de manera independiente en fases anteriores del análisis. Esta aproximación permitirá elaborar el diagnóstico global del territorio de análisis al que finalmente habrá que incorporar el marco legislativo en el que se inserta y que introducirá una serie de nuevos condicionantes.

Para poder establecer el diagnóstico debemos estudiar:

- Los núcleos de población y sus características básicas en cuanto a estructura urbana, tamaño, organización espacial, tipología de la edificación, patrimonio, densidad de población por unidades espaciales, distribución de equipamientos y espacios libres, localización de actividades económicas, demandas de suelo, centros funcionales de referencia, etc.
- La capacidad del planeamiento en cuanto a disponibilidad de suelo y vivienda junto con la dinámica de la promoción inmobiliaria, para la definición de las necesidades de suelo destinado a viviendas.



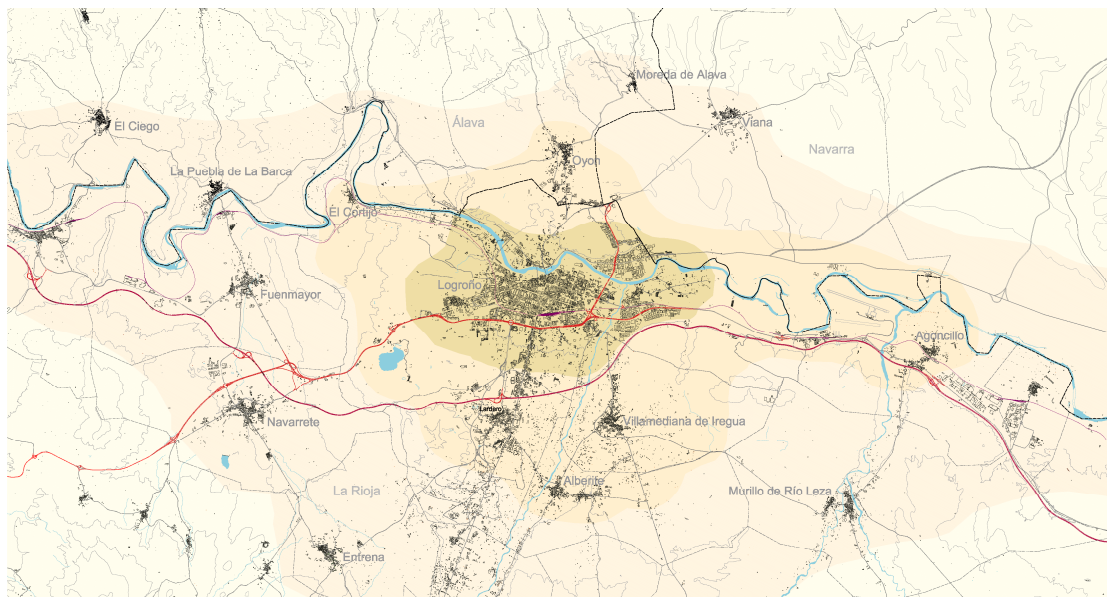
IMAGEN. ESTADO DEL PLANEAMIENTO VIGENTE. ELABORACIÓN PROPIA.



|  |   |  |   |  |  |
|--|---|--|---|--|--|
|  | Suelo Urbano Consolidado                            |  | Suelo No Urbanizable - Monte -          |  | Suelo No Urbanizable - Interés Cultural -                        |
|  | Suelo Urbano No Consolidado                         |  | Suelo No Urbanizable - Sotras -         |  | Suelo No Urbanizable - Interés Paisajístico -                    |
|  | Suelo Urbanizable Delimitado                        |  | Suelo No Urbanizable - Vega y Huertas - |  | Suelo No Urbanizable - Riesgo de Formación Núcleo de Población - |
|  | Suelo Urbanizable Delimitado al margen del Programa |  | Suelo No Urbanizable - Secano -         |  |  |
|  | Suelo Urbanizable No Delimitado                     |  | Suelo No Urbanizable - Cauces -         |  |  |

- Las infraestructuras de transporte, tipología, servicio, las redes de abastecimiento de agua, de electricidad, de gas, las redes de saneamiento, las infraestructuras de comunicación, etc. de las cuales debemos conocer el estado que presentan y la capacidad para dar servicio a un potencial crecimiento de población.
- Relaciones funcionales existentes entre el asentamiento objeto de estudio y su ámbito de influencia, los canales a través de los cuales se establecen esas relaciones, los flujos que se producen, la dirección e intensidad de los mismos en relación a las personas, las actividades económicas, los servicios, etc.

IMAGEN: ÁMBITO TERRITORIAL E INTENSIDAD DE LAS RELACIONES FUNCIONALES. ELABORACIÓN PROPIA.



- Los condicionantes físicos, históricos, culturales, económicos, sociales, etc. que han contribuido a la configuración actual del asentamiento y la capacidad de condicionar su evolución.

### El análisis del marco legal

El marco legal e institucional debe entenderse como regulador de todas las actuaciones que intervienen en el territorio. Por tanto se hace imprescindible conocer sus determinaciones previamente a cualquier propuesta de ordenación ya que son éstas las que guían en gran medida el proceso de planeamiento. Partiendo desde el marco legal que regula la práctica urbanística se han de contemplar toda legislación sectorial con incidencia territorial a nivel local, nacional y comunitario.

El objeto de este análisis es:

- Detectar las limitaciones y condicionantes que impone la regulación legal a las propuestas.
- Conocer el marco institucional a nivel público y privado con incidencia en el territorio así como su capacidad para gestionar la ejecución, seguimiento y ejecución de los planes.
- Incorporar los resultados de la participación pública, proceso reglado legislativamente.
- Incorporar los aspectos derivados de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas.

Una vez realizados estos estudio de análisis se elabora un diagnóstico global del territorio que se sintetiza en el "Documento de Síntesis de Análisis y Diagnóstico" siendo éste el único que, a pesar de no tener carácter vinculante, constituye parte de la Documentación Oficial del Plan. Los estudios de análisis previos realizados para la elaboración de este "Documento de Síntesis", en los que se explicita la metodología de análisis, fuentes y resultados detallados, mantienen el carácter de Documentos internos de Trabajo y por tanto no se someten a consulta pública.

Con objeto de mostrar, a modo de ejemplo, los resultados del diagnóstico del Plan General de Logroño y analizar la vinculación existente entre el diagnóstico realizado y las propuestas elaboradas para la fase de Avance, se presenta, a modo de ejemplo, un cuadro de síntesis que permite su interrelación.

Siguiendo el modelo secuencial para la elaboración del planeamiento establecido según la legislación, tanto estatal como autonómica, las reflexiones y valoraciones que se presentan en esta fase de Avance, aún muy generales, no son definitivas sino que han de someterse a las correcciones y ajustes necesarios resultantes de su análisis y confrontación entre los diversos agentes implicados a través del proceso de participación pública.

| <b>DIAGNÓSTICO</b>  | <b>OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL MODELO PROPUESTO</b>   |
|---|---|
| <p><b>ANÁLISIS TERRITORIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Posición estratégica en el Eje del Ebro</li> <li>- Elevado dinamismo social y económico</li> <li>- Capitalidad Administrativa</li> <li>- Funcionalidad Supramunicipal</li> <li>- Alto potencial de desarrollo</li> <li>- Configuración de ciudad-región</li> </ul> <p><b>ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento de población acentuado en los últimos años</li> <li>- 12% población inmigrante</li> <li>- Población tendente al envejecimiento mitigada por los fuertes flujos inmigratorios</li> <li>- Alto nivel de estudios y de renta y calidad de vida</li> </ul> <p><b>VIVIENDA PENDIENTE DE EJECUCIÓN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 11.764 EN Suelo urbano</li> <li>- 13.383 en Suelo urbanizable Delimitado</li> <li>- 18.056 potenciales en Suelo Urbanizable No Delimitado.</li> </ul> | <p><b>OBJETIVO 1: CONSOLIDAR LOGROÑO COMO UNA CIUDAD DE RANGO MEDIO Y DE RELEVANCIA TERRITORIAL EN LA JERARQUÍA DE CIUDADES ESPAÑOLAS DEL NOROESTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de las condiciones del centro urbano para corregir las tendencias de abandono y progresivo deterioro de los espacios residenciales.</li> <li>• Rehabilitación del parque inmobiliario de las áreas centrales.</li> <li>• Consolidación de los barrios y entidades menores del municipio como espacios urbanos bien dotados e integrados en la estructura urbana central.</li> <li>• Medidas de apoyo para el acceso de los jóvenes al empleo y a la primera vivienda dentro del centro urbano, e incluso en áreas de rehabilitación, evitando una excesiva dispersión supramunicipal y comarcal, potenciada por los bajos precios relativos de la vivienda en relación a la distancia al centro.</li> <li>• Consolidar residencialmente la periferia y evitar espacios intersticiales entre los principales desarrollos urbanísticos ya ejecutados.</li> <li>• Reforzar el continuo urbano que se ha desarrollado entre la ciudad y los barrios anexos a ésta, consolidando una ciudad "concentrada".</li> <li>• Se evitarán en lo posible los vacíos o discontinuidades entre los nuevos tejidos urbanos a crear y los existentes o previstos, salvo que los espacios carentes de edificación sean destinados a sistemas generales dotacionales o al sistema general de espacios libres y zonas verdes públicas.</li> <li>• Definir límites físicos claros para el crecimiento de la ciudad que permita la consolidación del Modelo a largo plazo.</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>MEDIO URBANO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento en dirección Sur y Este-Oeste</li> <li>- Abandono progresivo de las áreas centrales hacia la periferia</li> <li>- Concentración del suelo industrial al Norte y Este</li> <li>- Degradación del entorno rural limítrofe</li> <li>- Mala conexión con las pedanías de Varea y El Cortijo</li> <li>- Crecimiento por unidades homogéneas: centro histórico, primer ensanche, manzana cerrada 60-80, edificación abierta 80-95, núcleos exteriores, unifamiliares, edificación abierta sectores, renovación industria, polígonos industriales, en construcción.</li> <li>- Alta superficie de suelo urbanizable no desarrollado.</li> <li>- Alta superficie de suelos clasificados como urbanizables no consolidados.</li> <li>- Insuficiencia de suelos destinados a actividades terciarias e investigación y desarrollo.</li> </ul> | <p><b>OBJETIVO 2: CREAR UNA ADECUADA OFERTA DE VIVIENDA.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular propuestas en materia de suelo residencial y vivienda que garanticen la disponibilidad de suelo necesario fijando unas dimensiones y ritmos coherentes con el modelo de desarrollo urbano que se establezca.</li> <li>• El modelo de desarrollo debe incorporar programas de apoyo a la rehabilitación y renovación. Han de tener preferencia las acciones dirigidas a atender la rehabilitación y readaptación del parque existente, con condiciones subestándar y /o con superficies y números de habitaciones no adecuadas a la media demanda por los nuevos tamaños medios de familia y por los hogares propios de las nuevas formas de convivencia.</li> <li>• Asegurar una oferta suficiente de Vivienda Protegida, para compensar el desequilibrio producido en el pasado y en atención a que buena parte de la demanda generada durante los últimos años está formada por hogares de extranjeros, con capacidades limitadas de renta.</li> <li>• Proporcionar un abanico de viviendas suficiente para atender a todos los segmentos de la demanda, incluso para las capas sociales intermedias que no puedan hacerlo a través de las ofertas públicas.</li> <li>• Es preciso instrumentar políticas dirigidas a incentivar la utilización de viviendas vacías, y especialmente a la renovación de aquellas situadas en el centro urbano.</li> <li>• Diversificación de los tipos y formas de vivienda: vivienda colectiva, vivienda unifamiliar, apostando por una ciudad de media densidad.</li> <li>• Fomento de actuaciones específicas que promocionen el</li> </ul> |
|---|---|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>acceso de los ciudadanos más jóvenes a un alojamiento digno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar la intervención activa sobre los suelos urbanos consolidados y el patrimonio edificado con el objetivo de recuperar el parque inmobiliario residencial existente, de forma que sus condiciones requisitos y beneficios tiendan a equipararse con los de las viviendas de nueva construcción, ampliando así la oferta residencial y reduciendo, por tanto, la necesidad de consumo de suelo.</li> <li>• Se debe evitar las dinámicas de desarrollo residencial que provoquen la formación de zonas con grupos sociales excesivamente homogéneos, proclives a los desajustes funcionales por fuertes oscilaciones de las demandas de equipamientos sociales y contrarios a la cohesión social en el conjunto de la ciudad.</li> <li>• Hay que intensificar las actuaciones dirigidas a poner en valor espacios que junto a sus deficiencias urbanísticas y residenciales unen altas rentas de localización.</li> </ul> |
| <p><b>MEDIO ECONÓMICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Economía dinámica con alto peso del sector terciario</li> <li>- Sector industrial poco especializado y en retroceso</li> <li>- Alto peso del sector de la construcción</li> <li>- Foco de atracción comercial (auge de</li> </ul> | <p><b>OBJETIVO 3: DIVERSIFICAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA</b></p> <p>Tras el análisis de suelo destinado a actividades económicas en el municipio de Logroño se han detectado una serie de problemas y oportunidades que han de considerarse para plantear alternativas y oportunidades de desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Logroño dispone de un tejido industrial desarrollado pero que presenta deficiencias sobre las que hay que actuar diversificando los sectores en ellos implantados, mejorando las</li> </ul>  |

|  |  |
|--|--|
| <p>grandes superficies frente al pequeño comercio)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pequeña inversión en I+D+i</li> <li>- Potencial sector turístico (Camino de Santiago, enoturismo, patrimonio cultural, etc.)</li> </ul> <p><b>EQUIPAMIENTOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Red amplia y equilibrada</li> <li>- Elevada superficie de zonas verdes y espacio público</li> </ul> <p><b>INFRAESTRUCTURAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Red satisfactoria con necesidad de ajustes y modernización en caso de aumento de la demanda.</li> </ul> | <p>infraestructuras, dotando a las áreas y empresas industriales de estándares de calidad ambiental y funcional acordes con un mercado competitivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha de fomentar la transferencia de tecnología permitiendo la instalación de empresas innovadoras y creando centros de servicios y viveros para empresas de nueva creación que pueden contribuir al reposicionamiento del sector económico de Logroño tanto a escala regional como nacional.</li> <li>• La importancia de ciertos sectores como el de la construcción, en la economía logroñesa, confieren un riesgo elevado asociado a la tasa de empleo de la población. Para mantener los índices elevados de empleo que caracterizan al municipio es conveniente diversificar las actividades económicas en el municipio para evitar el aumento de la tasa de desempleo.</li> <li>• La oferta de suelo para actividades comerciales está suficientemente dimensionada y por el contrario hay que hacer un esfuerzo para la promoción del pequeño comercio a través de la potenciación de ejes comerciales existentes.</li> </ul> <p>En el suelo urbano de la ciudad actual se deberá realizar una revisión de las ordenanzas zonales que consistirá esencialmente en la corrección de aquellas disposiciones que el funcionamiento cotidiano ha revelado como inadecuadas, así como la adaptación a las disposiciones legales en vigor.</p> <p>La utilización de los bajos de los edificios residenciales, especialmente aquellas edificaciones localizadas en calles principales y en el interior del núcleo urbano consolidado, debería integrar la actividad económica con la vivienda evitando de esta forma su expulsión a la periferia y garantizando un porcentaje de esta última para usos no solo comerciales, sino para todo tipo</p> |
|--|--|

|   |  |
|---|--|
|   | <p>de actividad económica terciaria, de servicios o industria compatible con vivienda, incluso dotaciones públicas y privadas. Y pueden ser, en las construcciones ya edificadas, las plantas bajas la ubicación indicada para alojar dicha actividad económica, dando cabida incluso a aquella que actualmente funciona a veces irregularmente en otras plantas de la edificación con usos diferentes a la residencia, especialmente de oficina, despachos profesionales, clínicas, academias y otras actividades liberales que en su día optaron por ubicarse en plantas elevadas por ser entonces más económicas que las plantas bajas.</p>   |
| <p><b>MEDIO NATURAL:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Altos valores naturales: Sotos y riberas del Ebro, huertas, masas de quercíneas, pinares, vegetación natural</li> <li>- Altos valores paisajísticos: Superficies tabulares (terrazas), ribera del Ero y del Iregua, campiñas y viñedos</li> <li>- Altos valores productivos: viñedos y cereal</li> <li>- Altos valores culturales y recreativos: Camino de Santiago, Yacimiento Monte Cantabria, Parque Natural La Grajera</li> </ul> <p><b>PRESIONES SOBRE EL TERRITORIO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupación de suelos de potencial agrario</li> <li>- Pérdida de valores paisajísticos por la urbanización derivada de las afecciones resultado de la actividad antrópica,</li> </ul> | <p><b>OBJETIVO 4: REEQUILIBRAR LA OFERTA DOTACIONAL</b></p> <p><b>Equipamiento educativo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar hacia una red pública de Escuelas de Educación Infantil dependiente de la Consejería de Educación, de oferta pública para la primera etapa de educación infantil desde los 0-3 años a nivel de barrio-distrito.</li> <li>• Garantizar la existencia de plazas suficientes para atender plenamente la escolarización de todo el alumnado de esta etapa educativa en las condiciones que establece la LOE</li> <li>• Realizar la escolarización del alumnado de esta etapa educativa procurando la mayor proximidad posible del centro educativo al domicilio familiar</li> <li>• Dotar de escuelas infantiles en las zonas de concentración de mayor población infantil.</li> <li>• Consolidar una oferta educativa lo más completa posible, atendiendo las diferentes necesidades de una población estudiantil no exclusivamente local (residencias, equipamientos</li> </ul> |



|   |  |
|---|--|
| <p>infraestructuras, parques, jardines, cultivos intensivos en zonas de alto valor natural como las riberas del Ebro y del Iregua, escombreras, graveras, actividades ilegales en rústico, etc.</p> | <p>deportivos y culturales, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr una mayor presencia de la universidad en la ciudad, deslocalizando algunas de sus actividades del campus.</li> <li>• Disponer las previsiones urbanísticas necesarias en los respectivos instrumentos de ordenación para acoger la posible ampliación de las instalaciones universitarias.</li> </ul> <p><b>Equipamiento cultural:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La oferta de equipamientos culturales de carácter municipal en Logroño se dirige especialmente a la población joven. Sería conveniente dotar de una red de centros culturales municipales con actividades y equipamientos de tamaño medio (bibliotecas, salas públicas de lectura, talleres, etc.) para todos los grupos de edad.</li> <li>• La oferta cultural, excesivamente centrada en el ámbito ciudad, plantea un problema dotacional en ámbitos territoriales menores (barrio): pequeñas bibliotecas, centros culturales monofuncionales. Para los barrios con peor accesibilidad al centro deberían plantearse servicios adecuados a este ámbito territorial.</li> <li>• La dotación de estos barrios peor comunicados con el centro, además de con la apertura de nuevas instalaciones, puede y debe ser acometida a través de otro tipo de soluciones: uso de los centros sociales para actividades culturales; fórmulas de prestación de los servicios que los acerquen a los ciudadanos (bibliobuses, por ejemplo).</li> <li>• La oferta museística debe ampliarse y consolidarse como uno de los atractivos de la ciudad. Debe insertarse en los programas de dinamización turística y convertirse en foco de actividad y</li> </ul> |
|---|--|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>recualificación del casco histórico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La definición de una oferta singular de actividades culturales (exposiciones, espectáculos teatrales, conciertos, etc.) debe ser un elemento de primer orden en la oferta de servicios que hace de Logroño un núcleo de importancia regional.</li> <li>• La colaboración con organizaciones propias de este ámbito regional (Universidad de La Rioja, Obra social de la CajaRioja, IberCaja, Gobierno Regional, agentes privados, etc.) es fundamental para ofrecer una oferta de calidad, coordinada y adecuada a las demandas reales de la población.</li> </ul> <p><b>Equipamiento sanitario</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La reciente creación del área única de sanidad en La Rioja y la localización en Logroño, por su condición de capital, de los grandes centros hospitalarios y de investigación médica, así como la existencia de diversos centros de atención primaria han ajustado las necesidades de la población a la oferta pública de atención primaria y de especialidades. Se debe progresar hacia una descentralización de servicios en los barrios, atendiendo especialmente a aquellos barrios de nueva construcción, dotándoles de nuevos centros de atención primaria y adecuando aquellos que presenten inadecuaciones para su uso real. Los centros de salud también han de adecuarse a la distribución espacial de la población en la ciudad.</li> <li>• La oferta hospitalaria, tras la inauguración del nuevo hospital de San Pedro y del Centro de Alta Resolución (CARPA), junto con el Hospital de La Rioja, queda perfectamente cubierta para el área</li> </ul> |
|--|--|

|  |   |
|--|---|
|  | <p>de salud de Logroño.</p> <p><b>Equipamiento deportivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La correcta dotación de nivel ciudad con que cuenta Logroño no debe descuidar las instalaciones deportivas elementales de barrio y aquellas situadas en los colegios públicos abiertas a la población.</li> <li>• El centro polideportivo La Ribera junto al río así como la Ciudad deportiva Prado Viejo deberá configurarse como un centro deportivo de importancia regional. En este sentido, el desarrollo de instalaciones de alto nivel en relación con determinadas especialidades deportivas relacionadas con el agua puede ser una línea prioritaria de actuación.</li> <li>• Se dispondrán las previsiones urbanísticas necesarias en los respectivos instrumentos de ordenación para facilitar la dotación de equipamientos deportivos en el municipio.</li> </ul> <p><b>Equipamiento social y asistencial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El equipamiento relativo al bienestar social parece suficiente para la demanda existente y diversificado para los distintos grupos de población necesitados de atenciones sociales: mujeres, tercera edad, inmigrantes, minusválidos, etc.</li> <li>• Hay que prestar especial atención a las personas mayores, en aumento en el municipio y dotar a la ciudad de los equipamientos y servicios adecuados para satisfacer sus</li> </ul> |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
|  | <p>necesidades (residencias para mayores, centros de día, etc.) atendiendo a la distribución espacial de la población mayor.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desde el Gobierno de La Rioja se solicita espacio para la construcción del Centro de coordinación de emergencias de La Rioja así como la ampliación del centro educativo de menores "Valvanera".</li></ul> <p><b>Zonas verdes y espacios libres</b></p> <p>Promocionar el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano barato y no contaminante en la ciudad de Logroño. Para ello se debe favorecer el acceso a las principales zonas verdes (Parque del Ebro, vía verde de La Grajera, parque de la Isla, parque Fontanillas, parque de La Ribera) y peatonales de la ciudad así como los accesos desde los nuevos barrios residenciales más periféricos al centro de Logroño mediante la creación de carriles bici urbanos y la instalación de equipamientos de mobiliario aparcabici.</p> |
|--|---|

### **Evaluación Ambiental Estratégica del Plan General Municipal como instrumento básico del sistema de Control Ambiental Integrado**

La Evaluación Ambiental Estratégica tiene como objetivo la prevención ambiental en la aplicación de políticas, planes y programas. Su objetivo último consiste en evaluar el grado de integración que presentan las consideraciones ambientales en los documentos de planificación, ordenación territorial y planeamiento sectorial. Implica, por consiguiente, analizar y valorar las posibles afecciones ambientales que se puedan derivar del desarrollo de tales documentos.

La Evaluación Ambiental cobra sentido como herramienta de control dentro de lo que se ha venido a denominar Sistema de Control Ambiental Integrado, procedimiento impulsado desde la Comunidad Europea que se materializó, hace ya algunos años, en la aprobación de la Directiva 2001/42, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente.

La transposición de dicha Directiva a la legislación española se produce con la aprobación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El espíritu de la Directiva y de la Ley referidas, se traslada de manera directa al ámbito autonómico a través del desarrollo legislativo autonómico.

En el caso de La Rioja, la Evaluación Ambiental de Planes se incorpora en la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2007.

El sentido o fin último de esta Ley es promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una Evaluación

Ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Se pretende, de igual manera, establecer un principio de coordinación entre la administración ambiental competente y las administraciones responsables de la planificación y ejecución de las diferentes políticas sectoriales que afectan al territorio.

La Evaluación Ambiental Estratégica consiste en un procedimiento paralelo a la redacción del Plan en el que se van evaluando los efectos de éste sobre el medio ambiente, el estudio de alternativas al planeamiento y la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental al mismo de manera vinculante exigiendo un análisis territorial mucho más elaborado que el exigido por la legislación urbanística.

## **6. PRIMERAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Tras los análisis realizados, el primero sobre el marco legislativo autonómico y su incidencia sobre los estudios de análisis y diagnóstico territorial y el segundo, y a modo de ejemplo, sobre el caso práctico de la revisión del Plan General Municipal de Logroño, se pueden establecer una serie de conclusiones que nos permitan ratificar o no la hipótesis de partida.

### **6.1. Conclusiones y propuestas sobre la incorporación del análisis territorial en la legislación autonómica**

Tras el análisis realizado sobre el sistema legislativo urbanístico a nivel autonómico con especial atención a los contenidos requeridos para el análisis territorial necesario para la redacción de Planes Generales de Urbanismo, se puede apreciar cómo el marco legislativo y su desarrollo reglamentario a nivel autonómico mantiene todavía una estructura similar a la heredada de la Ley de Suelo de 1956 y su reglamento de Planeamiento de 1978. Esto supone que el tratamiento que se le da a la elaboración de los Planes y el contenido mínimo exigido por ley siga siendo el mismo a pesar de los cambios tanto metodológicos como teóricos que se han ido sucediendo a lo largo del medio siglo que lleva institucionalizada la práctica urbanística en España.

Así mismo cabe destacar como los cambios ideológicos y metodológicos si se han incorporado, en la mayoría de los casos, a la declaración de intenciones preambular de las leyes urbanísticas, sin trasladarse posteriormente al desarrollo de éstas.

Partiendo del análisis de los requisitos exigidos en el Reglamento de Planeamiento de 1978, que desarrolla la Ley de Suelo de 1956, fundamento del posterior desarrollo legislativo autonómico, y en el que se determinan los contenidos específicos que han de contener los Planes Generales de

Urbanismo se ha procedido a analizar los contenidos exigidos en los Reglamentos de Desarrollo de aquellas Comunidades Autónomas que han desarrollado su propio sistema legislativo, con objeto de detectar modificaciones sobre el tratamiento del análisis territorial en éstas y el exigido por el Reglamento de Planeamiento de 1978.

De las diecisiete Comunidades Autónomas que conforman el Estado español, tan sólo nueve han desarrollado un reglamento de desarrollo de su propio sistema legislativo. Las ocho comunidades restantes mantienen el Reglamento de Planeamiento de 1978.

Del análisis de la legislación y su desarrollo reglamentario de las nueve Comunidades Autónomas que disponen de Reglamento de Desarrollo propio se han extraído una serie de conclusiones que se recogen en los párrafos anteriores y que sintetizamos a continuación, las cuales se refieren en su mayoría a las deficiencias detectadas no sólo en cuanto a metodología sino al tratamiento de contenidos exigidos por la legislación para el correcto análisis territorial.

**Sobre la formalización de los trabajos de información, análisis y diagnóstico:**

- En prácticamente todas las Comunidades Autónomas (excepto en Andalucía) los únicos documentos que se tratan formalmente en la elaboración de un Plan general son el Documento de Avance y los posteriores de Aprobación Inicial y Definitiva del Plan General. Los trabajos previos de información urbanística, análisis y diagnóstico suelen constituir documentos de trabajo que quedan en manos de la Administración sin someterse a consulta interadministrativa o procesos de participación pública. Sin embargo, esta información y las conclusiones de su análisis deben constituir la base de cualquier propuesta de ordenación y por tanto debería exigirse su inclusión íntegra en los documentos formales del Plan, siendo así mismo



accesible para consulta a todo el público ya que los Documentos formales del Plan (Documento de Avance y posteriores) sólo recogen unas conclusiones mínimas que generalmente no permiten el entendimiento de la realidad territorial a ordenar.

**Sobre la necesidad de definición de contenidos:**

- La definición de contenidos correspondientes a la incorrectamente llamada "información urbanística" a tratar en los Planes Generales de Urbanismo resulta, como se deduce del análisis realizado en apartados anteriores, excesivamente generalista y carente de unos objetivos y metodología de análisis claros para la elaboración del diagnóstico. Esta situación hace que en muchos casos, los equipos redactores del Plan se limiten a cubrir el "expediente", respondiendo a los contenidos mínimos establecidos en al legislación sin proceder a un verdadero análisis de la realidad territorial lo cual tendrá consecuencia negativas en la definición de las propuestas de ordenación, las cuales carecerán de fundamento.
- La información contemplada como fundamental para el análisis en la legislación vigente, diferenciada en función de las características territoriales en algún caso, suele incorporar aspectos relativos al medio físico, socioeconómico, al sistema de infraestructuras y servicios, equipamientos y zonas verdes, grado de desarrollo del planeamiento, etc. dejando el análisis relativo a las relaciones funcionales, impacto ambiental, tráfico y movilidad, accesibilidad, vivienda, etc. como análisis optativos o a tratar en estudios complementarios. Esto dificulta el tratamiento integrado del conocimiento y de los resultados de los análisis realizados que nos permita obtener un acertado diagnóstico y establecer objetivos de ordenación. Todos los contenidos con relevancia territorial deberían ser tratados de forma conjunta con objeto de realizar un diagnóstico global del sistema territorial.

**Sobre la necesidad de incorporar el concepto de análisis y diagnóstico:**

- Cabe destacar cómo el sistema legislativo autonómico ha heredado en prácticamente todos los casos el nombre de "Memoria Informativa" para el documento de análisis y diagnóstico de la realidad territorial, la cual es el resultado del análisis de la también incorrectamente denominada "información urbanística". La información en si misma no es válida sino que requiere de un posterior análisis en función de unos objetivos determinados que permita elaborar un diagnóstico coherente con la finalidad del trabajo: establecer unos criterios y líneas de actuación que rijan las posteriores propuestas de ordenación territorial. Así, se debería exigir la inclusión de una metodología definida que establezca la secuencia clara de análisis: Información, análisis, conocimiento, diagnóstico, propuestas. El diagnóstico no debe considerarse además una etapa cerrada, sino que debe realimentarse de los resultados de la participación pública que permitirá ir ajustando el diagnóstico de partida permitiendo una mejor definición de los criterios y objetivos de ordenación.
- Hay que diferenciar las etapas de información de las de análisis, y esto debería quedar reflejado en la terminología empleada en la legislación urbanística. La llamada "Memoria Informativa" debería llamarse "Análisis y Diagnóstico Territorial". La información, una vez seleccionada ha de tratarse y analizarse. mediante los estudios y técnicas precisas y necesarias para establecer los objetivos, criterios y propuestas de ordenación. El planteamiento de esta fase de trabajo debe orientarse en completa armonía y correlación con los objetivos y capacidades operativas de esta figura de planeamiento. Por tanto, deberá asegurarse que el tratamiento que se dé a estos aspectos garantice un diagnóstico adecuado y esté en función del planeamiento a realizar. El alcance y profundidad de los estudios vendrá pues, determinado por la

naturaleza y características del territorio y los asentamientos humanos, asimismo por la escala del trabajo y propuestas de ordenación.

- El conjunto de los estudios tendrán una doble versión documental. Por una parte servirá para la elaboración de la Memoria de Análisis y Diagnóstico (reseña sintética del estado actual del municipio y de los problemas urbanísticos existentes debidamente jerarquizados y suficientemente expresiva como para permitir el entendimiento y justificación de la ordenación propuesta) a la que deberá acompañar un Documento de Síntesis. De otra parte, los trabajos que hayan servido a este fin, en su versión primaria e íntegra, constituirán una documentación complementaria aneja la cual debería tener carácter legal, someterse a información pública y ser auditada por un organismo externo al equipo redactor del Plan y a la corporación local para asegurar su validez científico-técnica.

#### **Sobre la necesidad de justificar el crecimiento urbanístico:**

- La legislación vigente, determina como contenido el análisis de población y de vivienda no exigiendo en muchos casos la elaboración de estudios prospectivos que permitan estimar la evolución de las necesidades durante, al menos, el periodo de vigencia del Plan, en función de la situación del municipio en cuanto a úselo disponible en el momento de análisis.
- Con objeto de adecuar las determinaciones en materia de vivienda, infraestructuras y servicios en un municipio al crecimiento poblacional se debería conocer el grado de desarrollo del suelo urbano y de su ocupación con objeto de consolidar los vacíos urbanos antes de clasificar nuevo suelo urbanizable, persiguiendo un desarrollo compacto de la ciudad, en un marco de sostenibilidad de manera que éste sea acorde a las demandas reales de crecimiento. Incorporando a los contenidos mínimos del análisis urbanístico una justificación científico técnica de estas

proyecciones se dispondría de una herramienta sencilla para valorar la idoneidad del crecimiento y del consumo de suelo propuesto por los planes y que en la actualidad se configura como uno de las principales deficiencias del planeamiento urbanístico tradicional, caracterizado por una ocupación ilimitada y difusa del territorio con un elevado consumo de recursos.

**Sobre la necesidad de incorporar criterios sociales:**

- El reglamento de desarrollo de Cataluña incorpora un aspecto novedoso en el planeamiento urbanístico mediante la incorporación a la documentación del Plan General de la memoria Social. Los aspectos tratados en ésta son muchas veces obviados en los instrumentos de planeamiento pero claves para la consecución de calidad de vida de la población en las ciudades. Algunos de estos aspectos, como la necesidad de acceso a la vivienda, las características socioeconómicas de la población, la localización espacial en función del nivel de renta, el impacto de la ordenación urbanística en función del género y demás colectivos sociales desfavorecidos, la accesibilidad, etc.), son claves para el conocimiento de la realidad social y deberían ser analizados en la medida en que se disponga de datos fiables.

**Sobre la necesidad de tratamiento del suelo rústico:**

- El Planeamiento General ha tenido tradicionalmente como objeto de estudio, la ciudad y su espacio limítrofe en el que se desarrollarían los nuevos asentamientos. En los años de expansión urbanística se ha dado un salto al espacio urbano consolidado y han aparecido diversos de asentamientos urbanos en terrenos rústicos, alejados de los centros de abastecimiento y servicios, con consecuencias relevantes sobre el territorio. Por tanto, habría que considerar el análisis detallado de formación y evolución de los núcleos de población en suelo no urbanizable con objeto de evitar

la aparición de núcleos urbanos o urbanizaciones dispersas que puedan desequilibrar el modelo compacto de ciudad al que se debe tender bajo los principios de sostenibilidad.

**Sobre la necesidad de incidir sobre la visión supramunicipal:**

- El tratamiento del análisis territorial, entendido desde una visión supramunicipal, no parece el más adecuado en un contexto como el actual de alto dinamismo en las relaciones territoriales tanto a nivel espacial como funcional. Sólo en algunos desarrollos legislativos, y concretamente en su Exposición de Motivos, se hace mención a la necesidad de análisis territorial.
- El modelo de desarrollo que se proponga debería hacer hincapié en la relación del municipio a ordenar con el entorno territorial en el que se inserta. Además de asumir las determinaciones derivadas de los Planes de rango superior en caso de que los haya, el planeamiento municipal, debe incorporar una visión territorial a su análisis, que contribuya a conseguir un desarrollo equilibrado del territorio. Para ello se deberá además de analizar las políticas sectoriales, conocer el funcional del municipio, su dinámica así como el planeamiento vigente en los municipios limítrofes con objeto de detectar posibles incongruencias y coordinar el desarrollo territorial.

## **6.2. Conclusiones y propuestas sobre la puesta en práctica de los requisitos legislativos en la elaboración del planeamiento.**

Tras el análisis del Caso Práctico analizado y presentado en el presente Trabajo de Investigación y de otros planes de referencia consultados<sup>29</sup> así como de la propia experiencia profesional se presentan a continuación una serie de consideraciones principalmente de carácter metodológico que se consideran oportunas de cara a proponer una nueva metodología para la incorporación de los estudios de análisis y diagnóstico territorial y su vinculación con las propuestas en el planeamiento urbanístico.

El caso práctico presentado permite ver cómo los fundamentos teóricos en los que se basa la elaboración del Plan responden a una aparente correcta y detallada metodología de elaboración de planes basada en el análisis integrado de la información urbanística mediante un equipo multidisciplinar y en la participación pública y en la colaboración con los responsables municipales de planeamiento como elemento clave en la definición del diagnóstico y en el establecimiento de criterios y objetivos de ordenación.

Como se aprecia en el cuadro de síntesis de resultados presentado anteriormente los resultados relativos al Diagnóstico son de carácter muy generalista y no incorporan muchos de los aspectos teóricos recogidos en la Oferta Técnica como pueden ser los relativos al análisis detallado de las relaciones funcionales supramunicipales, a la visión integral del territorio entendida como el análisis de conjunto de los condicionantes físicos, socioeconómicos, ambientales, legales y de capacidad de gestión, la incorporación de previsiones (a excepción de los estudios de proyección de población y hogares), a la detección de operaciones clave que puedan operar en la transformación del territorio, al análisis exhaustivo por zonas homogéneas que permitan matizar mejor las intervenciones

---

<sup>29</sup> Plan General Municipal de Guadalajara, Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla.

necesarias (de consolidación, transformación, reestructuración, etc.), etc. algunos de los cuales serán exigidos en etapas posteriores pero no aplicados desde el comienzo de revisión del planeamiento que es cuando teóricamente, según la metodología propuesta, debieran incorporarse.

La práctica de trabajo real ha desembocado en unos resultados que se asemejan a los criticados en la exposición metodológica de elaboración del Plan y que se resumen en:

- La compilación de una serie de información ajustada en mayor o menor medida a la realidad territorial en función de la disponibilidad y accesibilidad de ésta.
- La ausencia de un análisis integrado de la realidad territorial mediante la elaboración de éste por un equipo interdisciplinar que trabaje simultáneamente. El análisis se realiza de manera sectorial lo que conlleva la existencia de diferencias significativas en su tratamiento y no se realiza una síntesis global.
- La ausencia de análisis de determinados aspectos relevantes para la elaboración de un diagnóstico global como pueden ser la información relativa al planeamiento de los municipios vecinos, la aproximación supramunicipal, el análisis detallado por unidades homogéneas, la capacidad gestora del ayuntamiento, etc.
- El sometimiento a información pública y consultas de tan sólo la Memoria Sintética de Análisis y Diagnóstico Territorial quedando los documentos elaborados para su tratamiento y que reúnen la metodología de análisis fuera del alcance de consulta y sin valor jurídico alguno.
- La ausencia de trabajo de campo y entrevistas con agentes involucrados en el territorio como fase clave para el entendimiento territorial basándose el análisis realizado exclusivamente en el tratamiento de información documental disponible en la red y otras fuentes bibliográficas.
- La no consideración de los resultados obtenidos en la fase de análisis y diagnóstico en las fases posteriores de propuestas por

parte del equipo redactor, basándose éstas en la propia experiencia planificadora e intuición del equipo redactor, en otros condicionantes de carácter político o sectorial, en la herencia del planeamiento vigente, etc. resultando el modelo de crecimiento propuesto muy poco imaginativo, muy poco ligado a la realidad territorial existente y totalmente fuera de escala respecto a las proyecciones realizadas en la fase de análisis en materia de necesidad de vivienda para el aumento de población estimado.

Esta realidad lleva a plantear las siguientes consideraciones:

**Sobre la necesidad de otorgar carácter vinculante y eficacia normativa a los estudios de análisis y diagnóstico**

- La documentación resultante del exhaustivo proceso de análisis y diagnóstico territorial, generalmente constituye un importante volumen de papel poco atractivo para su lectura y consideración y cuyo contenido no tiene carácter determinante. Generalmente se procede a elaborar un documento de síntesis del análisis y diagnóstico que es el que tiene una mayor difusión. En este proceso se pierde información de partida útil para el entendimiento y justificación de la misma lo que contribuye al descrédito del diagnóstico realizado.
- La aprobación de los documentos resultantes de las fases de análisis y diagnóstico solamente tiene efectos administrativos internos, al considerarse documentos preparatorios de la redacción del planeamiento. Sin embargo, su importancia en el proceso de concertación de las determinaciones del Plan puede ser decisiva y sobre todo constituyen el fundamento científico-técnico de las propuestas. Por tanto deberían tener carácter vinculante de manera que se pudiera recurrir a ellos en caso de considerarlo oportuno obligando además, de esta manera, a fundamentar realmente las propuestas de ordenación en el diagnóstico realizado.



**Sobre la utilidad de la interdisciplinariedad en la redacción del planeamiento:**

- En la mayoría de los planes generales, los equipos redactores están teóricamente formados por numerosos especialistas adscritos a diferentes ramas del conocimiento que deberían participar en la redacción de los planes, especialmente en las primeras fases de conocimiento, análisis y diagnóstico territorial. Economistas, sociólogos, historiadores, ambientalistas, ingenieros, arquitectos... y por supuesto, geógrafos deberían trabajar de manera conjunta durante todo el largo proceso de redacción del planeamiento. Sin embargo en muchos casos, en la práctica, y como consecuencia del elevado coste económico y la dificultad técnica y funcional que supone el disponer de un equipo multidisciplinar que trabaje integradamente, el análisis y diagnóstico territorial queda en manos de reducidos equipos de trabajo en los que la interdisciplinariedad es imposible con importantes consecuencias sobre el resultado de los trabajos. Es en este aspecto donde los geógrafos juegan un papel relevante por su capacidad de análisis, visión integral del territorio y síntesis, aspecto éste que se detallará más adelante en las Conclusiones del trabajo.

**Sobre la exigencia de determinación previa de criterios objetivos y estrategias de ordenación:**

- Los trabajos de recopilación de información urbanística y su posterior análisis para la obtención de un diagnóstico parten en la mayoría de los casos de cero. Es decir, según el procedimiento establecido para la elaboración de Planes Generales de Urbanismo, esta es la primera fase del Plan. En algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Castilla León, Navarra), exigen la obligación de definir previamente a los trabajos de redacción del Plan, los criterios, objetivos y estrategias generales

que han de guiar todo el proceso posterior de elaboración del plan (orientación del crecimiento urbano, sostenibilidad, protección del medio ambiente, patrimonio, calidad urbana, cohesión social y equidistribución, etc.) , bajo criterios de sostenibilidad ambiental y socioeconómica, y que sirven para orientar y depurar el contenido de la información urbanística evitando de esta manera la recopilación de grandes compendios de información que en muchos casos no sólo existen sino que poseen un tratamiento analítico realizado por agentes involucrados en el desarrollo urbanísticos expertos en la materia y que por tanto ofrecen un análisis mucho más acertado y útil de la realidad territorial .

**Sobre la necesidad de mejorar el proceso de información y participación pública:**

- Según el procedimiento establecido legislativamente para la elaboración de Planes urbanísticos, la fase de información pública tiene lugar una vez aprobado el Documento de Avance. La realidad pone de manifiesto que los procesos empleados generalmente no alcanzan el objetivo deseado por sus defectos (publicidad del periodo de información pública deficiente, en periodos estivales, plazos insuficientes, documentación técnica de difícil comprensión para el ciudadano no experto, comunicación Administración-administrado excesivamente rígida, etc.). Con objeto de recoger el conocimiento y las demandas de la población sobre el territorio, debería establecerse un procedimiento que permita la participación pública a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan, y especialmente en las primeras fases de redacción del mismo en las que se procede al estudio y análisis de la realidad territorial, el establecimiento de criterios y objetivos y la elaboración del diagnóstico. En la actualidad sólo está reglado el tiempo de exposición mínima de información pública, que ronda en torno a los 30-45 días, pero no los procedimientos.

**Sobre la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad e indicadores:**

- El aumento de la conciencia social en relación a la importancia del medio ambiente y la trasposición al sistema estatal y autonómico de la Directiva Europea sobre Evaluación Ambiental de Planes y programas ha generado un importante cambio respecto a etapas anteriores. En la actualidad es requisito obligatorio el que todo Plan General lleve asociado, en paralelo al proceso urbanístico, un Proceso de Evaluación Ambiental con efecto de evaluar los efectos del nuevo modelo propuesto sobre el medio. Con objeto de simplificar la tramitación administrativa, facilitar el acceso a la información, no duplicar información y conseguir una mayor integración de contenidos que devenga en mejores resultados, la Memoria de un Plan debería incorporar en su análisis los principales aspectos con incidencia territorial, así como su evaluación en función de las alternativas. Para simplificar esta tarea se debería exigir el establecimiento de un sistema de indicadores que permitan analizar de forma fácil y clara los efectos ambientales en función de unos parámetros de partida.

**Sobre la necesidad de incorporar la justificación de las propuestas:**

- En la memoria justificativa, los problemas urbanísticos detectados se deben presentar debidamente jerarquizados y de manera expresiva (clara y concisa) como para permitir el entendimiento y justificación de la propuesta. Así mismo, las propuestas se deberán justificar en función de los criterios, objetivos, indicadores y alternativas de manera vinculada para facilitar su comprensión.
- Para ello se debería seguir un esquema secuencial que permita la interrelación de contenidos y el establecimiento de indicadores que permitan su evaluación continua tanto durante el proceso de redacción del plan como durante su gestión de manera que se permita una retroalimentación continua.

## 7. RATIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Las conclusiones previas obtenidas de la investigación realizada sobre el tratamiento que se le da al análisis y diagnóstico territorial, como procesos clave para la incorporación del conocimiento territorial al planeamiento a lo largo de la tradición urbanística en nuestro país, de su consideración desde el marco legislativo autonómico y de su aplicación a un caso práctico permiten ratificar la hipótesis de partida planteada según la cual **el proceso de adquisición del conocimiento territorial necesario para el planeamiento se está dando de forma inadecuada** con consecuencias innegables sobre el territorio.

A continuación se ratifican las causas de esta situación y en el capítulo siguiente se proponen una serie de acciones que podrían motivar el giro necesario ante esta situación que provoca una deficiente calidad de los planes urbanísticos, un descrédito de los estudios de análisis y diagnóstico territorial por su ineficacia y un cuestionamiento sobre la validez del urbanismo como técnica planificadora.

- El marco regulador en materia urbanística se confirma como inadecuado a la realidad territorial actual, caracterizada por un alto dinamismo y por tanto sometida a cambios cada vez más impredecibles que no se pueden regular por un marco obsoleto (de las 17 Comunidades Autónomas tan sólo 9 de ellas han renovado su Reglamento de Desarrollo de Planeamiento) y generalizado para todo el territorio estatal.
- El análisis del caso práctico permite ver cómo la adquisición de conocimiento territorial no viene exclusivamente determinada por el marco regulador sino que intervienen otros muchos factores. El análisis y diagnóstico territorial en el caso práctico analizado si cobra un importante significado en la medida en que es relativamente completo y del cual se extraen una serie de posibles

líneas de actuación y objetivos y criterios que se han de tener en posteriores fases del planeamiento. Sin embargo, a pesar de que esta primera fase sea adecuada, su consideración en las siguientes fases de elaboración del plan no se lleva a cabo como teóricamente se debería, basándose las propuestas en criterios políticos, sectoriales y de carácter intuitivo.

- En cuanto a la incapacidad técnica de los equipos redactores, no se ha podido verificar mediante el presente trabajo mas que desde un punto de vista de la propia experiencia profesional en la que se ha podido comprobar cómo son arquitectos e ingenieros los que siguen al frente de la toma de decisiones en el planeamiento mientras que los geógrafos, suplen el papel de un equipo pluridisciplinar, encargándose exclusivamente de las fases de análisis y diagnóstico territorial, pero no participando nunca, salvo raras excepciones, en la toma de decisiones mientras que otros especialistas, tales como sociólogos, historiadores, economistas, sólo participan puntualmente en caso de ser requeridos para acciones concretas.
  
- En cuanto al posicionamiento intelectual como causa de la inadecuación o no incorporación del proceso de adquisición del conocimiento en el planeamiento territorial no se puede justificar mediante el presente trabajo más que remitiéndonos al capítulo 4 en el que se analizan las distintas corrientes urbanísticas a lo largo de la historia y en las que el análisis y diagnóstico territorial no parece considerarse útil hasta finales de los años 70 cuando aparecen las primeras consideraciones de carácter social y ambiental en la planificación de las ciudades.
  
- La falta de interés por parte de políticos en el conocimiento del territorio es habitual en los últimos años en los que bajo un marco de bonanza económica se ha producido un crecimiento espectacular

de la superficie urbanizable. El conocimiento adecuado del territorio implica disponer de una información científico-técnica que puede ser utilizada para rebatir esta ocupación del suelo ilimitada y totalmente injustificada que se está produciendo en nuestro país.

- La incultura urbanística, al igual que la suposición anterior, no es algo que se haya podido determinar mediante el presente trabajo de investigación más que a través de la propia experiencia profesional en la que he podido corroborar la dificultad de hacer llegar a la ciudadanía la preocupación por el territorio e involucrarles en los procesos de participación pública inherentes a la práctica urbanística y en la que su aportación sería fundamental para la consecución de un modelo territorial consensuado.
  
- En la actualidad no existe ningún mecanismo de control y fiscalización de la actividad planificadora más que el que ejerce la administración autonómica encargada de la aprobación última de los planes urbanísticos en los que la valoración científico técnica de los resultados del planeamiento y su adecuación a la realidad es en muchos casos secundaria frente a otros intereses de índole política, económica o estratégica. La evaluación científico técnica se está llevando a cabo en cierta medida gracias a los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, obligatorios desde el año 2006 en que se transpuso<sup>30</sup> al sistema estatal la Directiva Europea<sup>31</sup> sobre Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y programas y mediante la cual se pretenden evaluar las consecuencias del desarrollo de planes sobre el medio ambiente.

---

<sup>30</sup> Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>31</sup> Directiva 2001/42/CE referente a la Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

## 8. PROPUESTAS FINALES

A partir de estos resultados parece oportuno elaborar una serie de propuestas para la recuperación y puesta en valor del análisis y diagnóstico territorial y del oficio del geógrafo como experto en la materia, en un momento como el actual en que la utilidad de la planificación urbanística está cuestionada como consecuencia de la imparable ocupación del territorio y la poca adecuación de los crecimientos urbanísticos a la realidad territorial.

Tras el análisis realizado se puede afirmar que la planificación urbanística es uno de los procesos de mayores implicaciones geográficas, no sólo por la ocupación del territorio que se deriva de él sino por el requerimiento de análisis territorial integrado que demanda en pro de la consecución de unos objetivos justificados científicamente y acordes a un modelo de desarrollo sostenible

Es ahí donde es interesante reflexionar sobre la práctica tradicional del urbanismo en España, en tanto que éste, y como ha quedado fundamentado a lo largo del presente trabajo, apoya la asignación de usos al territorio sobre la base de un método escasamente fundamentado en criterios científico-técnicos que justifiquen la dinámica territorial imperante.

La metodología inherente al proceso de planificación que se deriva del marco legislativo en la materia carece de la definición y los mecanismos suficientes para controlar la coherencia o justificación de las propuestas de ordenación respecto la dinámica territorial.

La incorrecta conceptualización y asunción de la necesidad de análisis procedente de la incorrectamente llamada "información urbanística", la mala calidad o insuficiencia de los estudios de análisis y diagnóstico territorial, que aún resultan en documentos eminentemente descriptivos

carentes de análisis que permitan la justificación científico técnica de las propuestas, junto con los deficientes procesos de participación pública, la inexistencia del carácter vinculante de las conclusiones del análisis territorial y la ausencia de equipos pluridisciplinarios en la formulación de planes, conllevan que el análisis territorial haya sucumbido ante un descrédito generalizado por parte de técnicos y administración competente en la materia.

El planeamiento ha estado tradicionalmente en manos de ingenieros y arquitectos, cuya labor ha ido enfocada principalmente a la determinación de propuestas estructurales para satisfacer unas demandas de ocupación de suelo para actividades residenciales, económicas y de infraestructuras y servicios.

Hoy día, el territorio que ocupamos posee un grado de ocupación del suelo aparentemente excesivo para las necesidades reales. El planeamiento urbanístico ha de dar un cambio de rumbo y dirigirse hacia una recualificación del espacio construido. Para ello, los geógrafos juegan un papel determinante como expertos en el territorio.

La formación técnico-humanística que recibimos, la capacidad de análisis territorial desde un punto de vista integrador que adquirimos, la preocupación por el territorio y sus formas de ocupación que nos caracteriza, junto con el dominio de técnicas estadísticas y gráficas de representación, hacen de nuestra profesión una herramienta indispensable para la actividad planificadora.

Como propuesta final ante esta situación y con objeto de dar un giro a la hipótesis de partida planteada, se plantean las siguientes acciones:

- o El diagnóstico territorial ha de permitir comprender el sistema territorial y su funcionamiento lo que requiere analizar los diferentes subsistemas que lo conforman: medio físico, población,



actividades económicas, infraestructuras, asentamientos, marco legal e institucional, relaciones funcionales, aspiraciones de la población e intereses gubernamentales de manera integrada y mediante un equipo interdisciplinar en el que los geógrafos jueguen un papel determinante como expertos en análisis territorial.

- o Primeramente se debe decidir que información es la que nos interesa disponer en función del objetivo concreto de la planificación para proceder a su análisis, elaborar un diagnóstico, establecer unos objetivos y diseñar una serie de propuestas. El exceso de información es perjudicial para el análisis. Siendo conscientes de que la realidad territorial es única para cada ámbito se debe establecer una información mínima de partida que nos permita aproximarnos al ámbito de estudio y a su objeto concreto: su planificación.
  
- o Esa información deberá ser analizada bajo criterios científico técnicos, deberá ser contrastada y verificada de tal manera que vaya conformando una imagen de la situación real y los valores del ámbito de estudio así como sus tendencias, problemas, oportunidades y posibilidades de cambio. Tanto la metodología de tratamiento de la información y el análisis como los resultados de éste y el diagnóstico que resulte de éste deberán ser sometidos a consultas y evaluación externa, mediante procesos de participación pública eficaces y llevados a cabo desde las fases iniciales de redacción y mediante procesos de auditoría que verifiquen la calidad y fundamentación científico técnica de los mismos. Esto permitirá, a partir de un diagnóstico provisional de carácter previo, plantear una hipótesis o enfoque de carácter estratégico, a partir del cual se profundizará en el análisis para verificar, corregir y completar la valoración emitida.

- o Establecer mecanismos de control y auditoría científica externos a los equipos redactores y a la administración ya sea local o autonómica responsable en última instancia de la aprobación del Plan.
- o Estos equipos auditores deberían incorporar una perspectiva geográfica puesto que la ordenación del territorio tiene como fin último determinar los usos de suelo permitidos en el ámbito territorial por lo cual debería fundamentarse en un riguroso conocimiento del mismo.
- o Habrían de estar integrado por técnicos territoriales donde profesionales de la geografía mucho podrían aportar, ya que su finalidad fundamental sería evaluar la calidad y validez de los estudios, así como su relación con la estrategia territorial supramunicipal y autonómica, además de con el resto de normativa de acción sectorial vigente.
- o La realidad territorial cada vez es más compleja y se ve sometida a mayores cambios, cada vez más difícilmente predecibles lo que lleva a cuestionarse la validez de los requisitos establecidos por el marco legislativo de referencia para definirla y los fundamentos tradicionales del planeamiento urbanístico, heredados hasta el momento actual pero que sugieren un replanteamiento de los fundamentos teóricos y metodológicos del planeamiento para adaptarse a esta nueva realidad territorial.
- o La creciente demanda social de conocimiento e interpretación del territorio en el marco de una nueva cultura del territorio en la que primen no sólo los aspectos funcionales o de rentabilidad económica sino aquellos que buscan la sostenibilidad ambiental y social y la mejora de la calidad de vida, requieren de una visión educada para detectar las cuestiones territoriales en las que se

interrelacionan los aspectos del medio físico y socioeconómico, objeto de estudio del urbanismo y especialidad de los geógrafos.

- o El geógrafo posee capacidad para integrar las cuestiones ambientales, sociales, urbanísticas, de infraestructuras, los aspectos culturales, históricos, etc. que caracterizan la configuración de un territorio determinado, para su análisis y evaluación, detección de problemas y oportunidades y señalamiento de líneas estratégicas para la solución de los problemas urbanísticos detectados así como su traslado a sistemas cartográficos que faciliten su comprensión.
- o Los conceptos, métodos y técnicas propias de la geografía son clave para aportar soluciones a la creciente demanda de conocimientos de la gestión del territorio.
- o Este sistema otorgaría un verdadero carácter territorial a la práctica urbanística, todavía hoy carente de una real vinculación con la dinámica del medio que teóricamente ordena; por otra parte, también se aseguraría el establecimiento de un eficaz modelo de desarrollo territorial de calidad, sustentando el mismo en un completo y veraz análisis del territorio y la asignación de usos urbanísticos al mismo.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ASCHER, F. (2004): Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: El fin de las ciudades no está a la orden del día. Alianza Editorial. 93 pp.

BASSOLS, M. (1973): Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956). Ed. Montecorvo. Madrid.

BENABENT, M. (2004): La ordenación del territorio en España. Una perspectiva disciplinar. Análisis de su objeto, alcance y contenidos propositivos. Universidad de Sevilla, pp.473

BURRIEL DE ORUETA, E. (2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 mayo de 2008.

CANDELA, C. (1996) en “La Práctica del Planeamiento Urbanístico”. Ed. Síntesis. pp.276.

CAPEL, H. (1998) Una geografía para el siglo XXI. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. [ISSN 1138-9788]. Nº 19, 15 de abril de 1998.

CHUECA GOITIA, F. (2002): Breve historia del urbanismo. Madrid, Alianza Editorial.

DE MIGUEL, R. (2008): Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Zaragoza en Boletín de la A.G.E. Nº 48 – 2008.

DELGADO PÉREZ, Germán J. (2007). La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección: Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (12). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24512.htm>> [ISSN: 1138-9788]

ESTEBAN, J. (2003). La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. Electa. pp. 377

EZQUIAGA, J.M. (1996) en MOYA, Luis (Ed.) (1994): La práctica del planeamiento urbanístico. Ed. Síntesis, Madrid. 276 pp.

EZQUIAGA, J. M. (1998). ¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano”, Urban, 2, pp. 7-36.

EZQUIAGA, J.M. (2006): “Las ciudades sin territorio. Bases para una nueva cultura urbanística”. Temas para el debate, ISSN 1134-6574, N°. 144 (nov.), 2006 (Ejemplar dedicado a: ¿Qué ciudad?), pags. 50-53

FONT, A. (Coord.) (2003): "Introducción: Planeamiento Urbanístico en Controversia". Diputació de Barcelona, pp. 13-19.

FONT, A. (Coord.) (2003): "Planeamiento urbanístico: De la controversia a la renovación". Diputació de Barcelona, pp. 207-221.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L. (1981): Lecciones de Derecho Urbanístico. Ed. Cívitas. Madrid. 908 pp.

GIGOSOS, P., SARAVIA, M., (1993): «Relectura del planeamiento español de los años 80: generación de planes, generaciones de urbanistas», Ciudades, 1.

GÓMEZ MENDOZA, J., MUÑOZ JIMÉNEZ, J. y ORTEGA CANTERO, N. (1988): El pensamiento geográfico. Estudio interpretativo y antología de textos (De Humboldt a las tendencias radicales), Madrid, Alianza Editorial, 2º Ed. corregida y aumentada.

GÓMEZ OREA, D. (2002): "Ordenación territorial". Ed. Mundi-Prensa. pp.704.

GÓMEZ PIÑEIRO, J. (2002). La importancia de los estudios de Geografía Política en los análisis estratégicos del Mundo Actual. Lurralde. pp13-20.

HALL, P. (1996). Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Ediciones del Serbal, Colección La Estrella Polar.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993). Ciudades y urbanismo a finales del siglo XX. Valencia: Servei de Publicacions de la Universitat de València, 1993.

LLOP, C. (2003): "De la reserva urbana al proyecto del territorio municipal", en FONT, A. (coord.): Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 151-168.

MOYA, L. (Ed.) (1996): La Práctica del Planeamiento Urbanístico. Ed. Síntesis. pp.276

ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000): Los horizontes de la geografía. Teoría de la Geografía, Barcelona, Ariel Geografía.

PARADA, R. (2007). Derecho urbanístico general. Madrid. Ed. Marcial Pons. 197 pp.

PUJADAS, R. Y FONT, J. (1998). Ordenación y planificación territorial. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, serie mayor, Madrid, 399 pp.

SAMBRICIO, C.(1976) "Ideología y reforma urbana: Madrid 1920-1940", Revista Arquitectura, nº 199.

SANCHEZ DE MADARIAGA, I. (1999): Introducción al urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana. Madrid, Alianza Editorial, pp.173.

TERÁN, F. de, "La gran excusa Cerdà" El País, 26 de setiembre de 2009.

TRAPERO, J.L. (1994): "El planeamiento urbanístico en España", en MOYA, Luis, op.cit.

VINUESA, J (1995). Análisis geodemográfico y planeamiento urbanístico. Estudios geográficos, ISSN 0014-1496, Vol. 56, Nº 218, pags. 147-168.

## ANEXO I: FICHAS LEGISLACION AUTONÓMICA



**ANEXO II: PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS ANDALUCIA**