



Los nuevos
crecimientos urbanos

Teoría y práctica de la Ordenación Urbanística en Andalucía



DUOT. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Escuela Técnica Superior de Arquitectura
Universidad de Sevilla



Los nuevos crecimientos urbanos.

Teoría y práctica de la Ordenación Urbanística en Andalucía.

Libro de capítulos aceptado por el Comité científico
Coordinación de la edición: Carmen de Tomás Medina.
Grupo de investigación HUM-710. Ciudad, paisaje y Territorio.

©Edita: DUOT. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.
Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
Universidad de Sevilla.
Avda de Reina Mercedes, 2
41012, Sevilla, España.

Tel: +34 954 556 560
Fax: +34 954 553 815

ISBN: 978-84-697-4478-9
Año de publicación: 2017

La editorial no se hace responsable de las opiniones y contenidos de los resúmenes publicados por Los autores en esta edición. Así mismo, estos se responsabilizarán de obtener el permiso correspondiente para incluir material publicado en otro lugar.

© 2017 Autores y Editores

Quedan reservados todos los derechos.
Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución y transformación sin contar con la autorización del editor y del autor.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

INDICE

PRÓLOGO

Daniel Antúnez Torres.....9

I.LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA PARA LA PRÁCTICA DEL URBANISMO EN EL CONTEXTO NACIONAL Y EUROPEO.....11

LA HISTORIA URBANA COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA CIUDAD

Carmen de Tomás Medina.....13

EL VALOR PATRIMONIAL DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

María Teresa Pérez Cano.....23

LA SIGNIFICACIÓN DE LOS TEJIDOS URBANOS DESARROLLADOS TRAS LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN LA CONFORMACIÓN DE LA CIUDAD ACTUAL.

Reflexiones sobre la centralidad y la cartografía espaciotemporal.

Rafael Reinoso Bellido.....33

LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956. UN CAMBIO DE RUMBO EN LA PLANIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO.

Daniel Navas Carrillo.....43

II. LOS FUTUROS DESARROLLOS URBANOS. TEORÍA Y PRÁCTICA EN ANDALUCÍA.....54

LOS NUEVOS MODELOS DE CRECIMIENTO URBANO-TERRITORIALES EN ANDALUCÍA.

Antonio Becerra García.....56

LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS NUEVAS PROPUESTAS DE DESARROLLO. UN ACERCAMIENTO A LA PRÓXIMA REFORMA LEGISLATIVA.

Fernando Villanueva Lazo.....81

DOS PARÁMETROS IMPRESCINDIBLES PARA LOS NUEVOS MODELOS URBANOS. LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y EL DISEÑO PARA TODAS LAS PERSONAS.

Esperanza Alcaín Martínez.....93

PRÓLOGO

La presente publicación recopila las ponencias que se han desarrollado en las primeras “Jornadas Internacionales sobre los nuevos crecimientos urbanos - Teoría y Práctica de la ordenación urbanística en Andalucía”, llevadas a cabo en la E.T.S de Arquitectura de la Universidad de Sevilla los días 1 y 2 de Junio de 2017. Poder presentarlas es, además de un gran privilegio, una pequeña pero significativa oportunidad para reforzar el importante papel que tiene hoy día la reflexión científica y disciplinar sobre la materia urbanística y de ordenación del territorio.

El urbanismo se ha configurado sin duda como un campo eminentemente práctico y transdisciplinar, su vocación última y preferente ha sido la intervención, se planifica para intervenir, para transformar el territorio. Sin embargo, las incertidumbres que planean hoy día sobre todo el orbe en orden a su sostenibilidad futura se han hecho especialmente sensibles en el medio urbano y en el crecimiento de las urbes. Por ello las críticas, o las cautelas, ante las propuestas que supongan nueva urbanización de suelos, también se han acentuado sobremanera.

Repensar el urbanismo desde nuevas claves que pongan el acento en la recualificación de lo existente, no desvirtúa en absoluto la componente propositiva y de transformación que caracteriza al plan, pero sin duda abre vías nuevas y esperanzadoras para revertir ciertas praxis de marcado carácter depredador. Reflexionar, profundizar y debatir de forma participada y abierta, sobre cómo deben ser las nuevas herramientas y técnicas urbanísticas que articulen estos nuevos procesos, deviene en una labor previa y esencial a su posterior articulación reguladora y desarrollo práctico. A ello se han dedicado en gran medida estas Jornadas, incorporando visiones académicas, profesionales y administrativas, sumando inquietudes por conocer más añadiendo al contexto propio otras enriquecedoras visiones europeas, aprendiendo también, como no puede ser de otro modo, de lo que la experiencia pasada e historia reciente nos ha ido mostrando sobre nuestras siempre vivas ciudades.

El marco académico universitario es un caldo de cultivo adecuado para propiciar estas reflexiones de forma pausada y rigurosa, alejando, aunque sea brevemente, las tensiones y presiones a que a diario se ve sometida la praxis urbanística sean cuales sean los agentes implicados en ella. Solo resta agradecer la participación tanto de los ponentes como de los interesados que han asistido, sin olvidar a organizadores, patrocinadores y colaboradores, todos cumplen un papel esencial en estos tiempos para que las actividades académicas y de investigación puedan culminarse y prestar así el servicio que corresponde a la sociedad.

Daniel Antúnez Torres
Profesor Titular de Universidad
Secretario del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
E.T.S. Arquitectura – Universidad de Sevilla

I.LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA PARA LA PRÁCTICA DEL URBANISMO EN EL CONTEXTO NACIONAL Y EUROPEO

LA HISTORIA URBANA COMO HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA CIUDAD

Carmen de Tomás Medina

Doctora Arquitecta por la Universidad de Sevilla con la calificación de sobresaliente “cum laude” por unanimidad. Profesora Asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla. Miembro del grupo de investigación, Ciudad, Paisaje y Territorio HUM-710. Centra su línea de investigación en la regeneración urbana, resaltando la importancia del reconocimiento, la integración y revalorización de los elementos y directrices que a lo largo de la historia han influido en la morfogénesis de la ciudad, señalándolos como ingredientes imprescindibles para obtener una intervención urbana de calidad. Algo que ha difundido en numerosas ponencias, conferencias y publicaciones.

Con una carrera profesional íntimamente ligada a su labor investigadora ha llevado a cabo interesantes trabajos urbanísticos donde se ha puesto de manifiesto la recíproca transferencia de conocimientos en ambos campos. En este sentido cabe señalar su labor en la redacción de diferentes instrumentos de planeamiento, como el Plan General de Ordenación Urbanística de Valencina de la Concepción (Sevilla), municipio donde también ejerció como arquitecta municipal, y su trabajo como arquitecta de la Empresa Pública Suelo de Andalucía, así como del Servicio de Planeamiento de la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, donde participó en uno de los procedimientos más significativos de la historia del urbanismo Andaluz, las adaptaciones parciales.

INTRODUCCIÓN

Hablar de urbanismo siempre ha sido una tarea compleja porque sin tener un marco disciplinar claro es una disciplina que trata de comprender e intervenir en la ciudad y en el territorio que la circunda. No se puede decir que sea una disciplina científica ya que no se estructura mediante unas reglas en base a las cuales se define el comportamiento del sistema urbano. Es más bien una metadisciplina social, compleja y cambiante con el tiempo al igual que la sociedad que habita la ciudad.

Hoy en día todos coincidimos en la obligada necesidad de entender la realidad urbano territorial, pormenorizando en el conocimiento de todas las disciplinas sustantivas que influyen en ella, como la geografía, la economía ó el patrimonio, entre otras; con el objeto de crear una teoría de intervención que sustente cualquier actuación urbana. Sin embargo, la propia complejidad de esta realidad hace que en muchas ocasiones nos olvidemos de estudiar lo verdaderamente esencial, y por tanto no consigamos comprender la ciudad, lo que se traducirá en intervenciones urbanas de baja calidad.

Existen diversos modos de aproximación al conocimiento de la ciudad, según los cuales podremos estudiarla considerándola un hecho funcional, político, social ó cultural. Todos nos aportaran información significativa para su conocimiento, aunque en ningún caso será suficiente para su entendimiento, porque analizan la ciudad de manera parcial, basándose tan sólo en algunas de las circunstancias que influyen en su conformación.

Sólo existe un método que realmente estudia las claves del tejido urbano y que trata un aspecto que en ningún caso puede ser considerado parcial para el

entendimiento de la ciudad. Me estoy refiriendo al método histórico, que debería de ser considerado como el primero y principal para aproximarse al conocimiento de la ciudad (De Tomás, 2016).

Acercarse al entendimiento del proceso de conformación urbana a partir de un análisis exhaustivo de las piezas generadas en los distintos periodos históricos sucedidos en la ciudad, nos permite desvelar las directrices que guiaron el desarrollo urbano en cada etapa de la historia, desdibujadas en la trama por el paso del tiempo, pero presente en ella como si de un palimpsesto¹ se tratase, comprendiendo la importancia determinante del medio físico y poniendo de manifiesto los conceptos esenciales en los que se fundamentó su morfología. Lo que nos ayudará a comprender los elementos que fraguaron la identidad de la ciudad, y a respetarlos en cualquier propuesta de intervención urbana.

UNA APROXIMACIÓN AL CONOCIMIENTO DE LA HISTORIA URBANA

Nuestras ciudades son el resultado del proceso de metropolización sufrido a lo largo del siglo XX. Las áreas metropolitanas nacieron dispersas en el territorio, con objeto de dar respuesta a las nuevas necesidades y funciones demandadas por la sociedad. Sin embargo, el propio proceso de metropolización supuso una paralización al crecimiento de las ciudades centrales, en las cuales surgió una gran necesidad de renovación desencadenada por el desbordamiento de su estructura urbana.

La ciudad central es la depositaria de nuestra memoria histórica, en su trama se pueden descifrar rasgos de todas las civilizaciones que la construyeron, lo que hace que el propio tejido urbano alcance un gran valor patrimonial. En este sentido, las intervenciones en ella no sólo deben de solucionar los problemas puntuales, ni los desencadenados por el proceso metropolización, también debe de respetar las directrices que en cada periodo histórico guiaron su conformación. Así, y teniendo en cuenta la morfología de las distintas piezas urbanas según los diferentes periodos históricos sucedidos, resulta de trascendental importancia conocer, los pilares sobre los que se levantaron sus trazas, y los conceptos fundamentales que los fraguaron, lo que nos desvelará los sistemas de pensamiento que subyacen en ellas, como auténticos responsables de la identidad de la ciudad, dejando en evidencia las claves que se deberán respetar para conseguir una intervención urbana de calidad (De Tomás, 2017).

La civilización griega ha sido una de los mayores y mejores referentes para la cuestión urbana. Además de las ciudades de crecimiento orgánico, conocidas por todos, empezaron a construir, de la mano de Hipódamos de Mileto, ciudades regulares, ortogonales, fruto de una perfecta planificación en la que el espacio público era el agente vertebrador y jerarquizador de lo urbano, y en la que la propia geometría del trazado garantizaba la equidad entre sus ciudadanos. La vida pública prevalecía sobre la privada, y como tal se reflejaba en la arquitectura de sus componentes

¹ Tablilla de arcilla que conserva huellas de una escritura anterior previamente borrada para grabar en ella un nuevo manuscrito.

urbanos, entre los que destacaba el ágora como centro neurálgico, y los templos y santuarios como lugares esenciales para la vida en común.

El reconocimiento del trazado griego en nuestras ciudades, no sólo nos evidencia su morfología, también nos pone de manifiesto el sistema de pensamiento que subyacía en su traza, que sin duda contribuyó a la conformación de su identidad. La perfecta retícula de las antiguas poleis muestra la llegada del racionalismo, el triunfo del logos sobre el mito, el triunfo de la razón. Aristóteles² la definía como el tejido connatural a la democracia, como el lugar para vivir en esa comunidad ideal que haría al hombre libre (Betrán, 1992).

Los romanos heredaron la racionalidad urbana griega y asumieron además de los brillantes trazados hipodámicos, todos los avances técnicos que lograron, como el alcantarillado ó la pavimentación. Preocupados por avanzar en la conquista de los territorios para aumentar la extensión del Imperio fundaron numerosos campamentos militares (Morris, 2007) que terminaron siendo el origen de las nuevas ciudades romanas. Ciudades geométricas, regulares, e incluso ortogonales, que imitando la morfología del castra situaban en el punto de cruce de las dos vías principales el lugar de máximo prestigio urbano, el foro, a partir del cual se generaba una cuadrícula apoyada en los quadrae, esas manzanas destinadas a albergar las viviendas y los edificios públicos de la ciudad. De tal forma que las calles estructuraban y jerarquizaban el tejido urbano, donde de nuevo el sistema de espacios públicos se imponía al privado. También construyeron ciudades orgánicas adaptadas a la topografía del terreno, ciudades en las que a pesar de no existir la perfección geométrica en su trazado urbano, se volvía a alcanzar la grandiosidad con la arquitectura de sus componentes urbanos.

La detección de la cuadrícula romana en nuestras tramas urbanas refleja el carácter práctico y organizador de los antiguos dirigentes del Imperio, que levantaron ciudades simples, claras y fáciles de construir que contribuyeron a la expansión del mismo. También demuestra la esencia de su pensamiento y expone, con su propia geometría, el correcto trazado que tuvo y debería de tener la ciudad. Porque como decía Vitrubio³ antes de trazar una ciudad había que elegir el lugar adecuado para su emplazamiento, había que hacer un estudio del soleamiento y conocer los vientos, para trazar las calles en dirección opuesta a los mismos y conseguir dispersarlos. Pero sobre todo pone de manifiesto la premisa que dirigió el levantamiento de sus ciudades: el orden como principio jerarquizador de lo urbano.

El nacimiento y la expansión del islam supuso un cambio radical en la estructura morfológica hasta ahora conocida para la ciudad. En las ciudades islámicas se perdió el valor estructural del espacio público y desaparecieron los grandes equipamientos urbanos. El tejido dejó de estar estructurado y vertebrado por las calles, que perdieron

² “...porque la ley no es otra cosa que estar en cierto orden, y el estar en República bien regida por leyes no es otra cosa que estar bien ordenada...”. Aristóteles, *La Política*. Libro VII, cap XI.

³ En el capítulo I de VITRUBIO, M.L (2007): *Los diez libros de Arquitectura*. Barcelona: Editorial Iberia. Traducido por Agustín Blánquez, encontramos una descripción pormenorizada de los elementos a tener en cuenta antes del trazado de una ciudad.

su sentido al quedar relegadas únicamente al espacio necesario para acceder a la vivienda, erigida como la célula urbana, la principal responsable de su conformación. Se desarrollaron tramas laberínticas y tortuosas constituidas por una amalgama de viviendas en las que únicamente destacaba la mezquita, pero que en ningún caso le transfería su orden ó su sacralidad a la traza.

La huella de los trazados islámicos en nuestras ciudades no sólo pone de manifiesto la diferencia morfológica adoptada en este periodo histórico, también revelan los conceptos fundamentales que los dirigieron. Me estoy refiriendo a la importancia e influencia de la religión, del concepto de propiedad del suelo y del concepto del orden en la estructura morfológica de la ciudad (Betrán, 1992).

Así, si la religión impregnaba todos los aspectos de la vida, podemos decir que también llegó a influir sobre la propia forma de la ciudad. Y el hecho de que el Corán definiera la casa como un santuario, y como el lugar verdaderamente importante de ella⁴, hizo que el tejido urbano se desarrollara a partir de ella, reconociendo y enaltecendo la importancia y prioridad de la vida privada sobre la pública. Lo que unido al régimen de propiedad del suelo facilitó el desarrollo de esos tejidos desarticulados y laberínticos, una amalgama de viviendas conformada por los pobladores, propietarios del suelo que adquirirían para levantar su casa con plenos derechos y autonomía sobre su construcción al no existir un propietario único que procurase el loteo del suelo y que dictase unas normas de edificación. En definitiva la trama se desarrollaba en torno a la vivienda, y desaparecía el carácter vertebrador de la calle, que había quedado relegada a ser un espacio casi residual cuyo único objeto era dar acceso a las casas.

Y si además tenemos en cuenta que el islam no concibe el orden como una estructuración totalizadora del espacio, sino que lo entiende como un conjunto de partes yuxtapuestas que aparentemente no tienen relación, aunque todas están entrelazadas en la medida que lo están con Dios. Entenderemos el por qué de la morfología de la ciudad islámica y el motivo por el cual al analizarla desde occidente siempre la describimos como laberíntica y desordenada.

Cuando los cristianos se hicieron con las ciudades islámicas intentaron transformarlas adecuándolas a nueva concepción de lo urbano. Recuperaron el orden de las antiguas ciudades clásicas y lo establecieron como principio jerarquizador y vertebrador de lo urbano (Arizaga, 1978). También recobraron la importancia del espacio público y de los componentes urbanos como articuladores de la ciudad. Así, desarrollaron nuevas tramas radioconcéntricas, lineales, ó cuadrangulares, en las que el nacimiento de la plaza como consecuencia de la implantación de la iglesia y el desarrollo de arrabales, a partir de la implantación de los conventos fueron decisivos en su morfología.

La huella cristiana permanece latente en nuestras ciudades, y destaca además de por su tejido, por su lienzo amurallado, que refleja tanto el límite físico como el carácter comunal con el que se concebía la ciudad. No hay que olvidar que la

⁴ Los versículo 4 y 5 del Corán describen la casa como un santuario.

construcción de estas murallas fue en muchos casos el origen de las finanzas municipales que contribuyeron al mantenimiento de la ciudad. Alfonso X “El sabio” definió la ciudad como “todo aquel lugar que es cerrado de los muros con los arrabales y edificios que se tiene con ellos”⁵. Refiriéndose exclusivamente a su estructura morfológica, pero en su tejido se pone de manifiesto además el Renacimiento cultural vivido en la época.

El redescubrimiento de tratados de la antigüedad clásica, tuvo grandes repercusiones en el pensamiento del hombre de la época, que rechazó, siguiendo las ideas postuladas por Tomás de Aquino (1224-1274), el antiguo sistema ideológico centrado en la divinidad y defendió un nuevo sistema centrado en el aristotelismo, basado en la lógica y el racionalismo (Betrán, 1992). Así la nueva ciudad del Medioevo dejó de ser, “el lugar simbólicamente dispuesto en el que una comunidad se aglutina en torno a la protección que brinda el poderoso” y pasó a ser “la expresión coherente de una nueva colectividad de hombres que están dotados de una organización propia”. En definitiva, la nueva expresión paradigmática de esa forma urbana que se desarrolló en el bajo Medioevo, era la ciudad hipodámica que tanto alababa Aristóteles. La nacida de la regularidad, aquella en la que el espacio público se imponía al privado, organizándolo y estructurando, esa que con su trazado garantizaba la igualdad de los hombres.

Hasta el momento todas las etapas históricas descritas levantaron sus tramas urbanas superponiéndose y transformando la de la civilización anterior, por eso su huella se encuentra implícita aunque desdibujada en los centros históricos de nuestras ciudades, que suelen coincidir con el recinto de la antigua villa medieval, recinto que acostumbra a permanecer prácticamente inalterado.

El Renacimiento y el Barroco fue una época gloriosa en la arquitectura, la pintura y la escultura, pero bastante menos significativa en la cuestión urbana (Chueca, 2011). El redescubrimiento de Vitrubio, la invención de la imprenta y la toma de Constantinopla influyeron en la elaboración de numerosos tratados sobre la ciudad ideal, como el de Filarete, Alberti, Cataneo, y Scamozzi, sin embargo fueron realmente muy pocas las que se construyeron⁶. El modo de hacer urbano cambió, y se conservó, al contrario de lo que venía sucediendo durante siglos, el antiguo tejido urbano. Fue un periodo en el que no se transformaron las ciudades existentes, y apenas se levantaron algunas nuevas, lo que se hizo fue intervenir sobre el viejo recinto medieval. Se realizaron pequeñas operaciones de cirugía urbana, que consistían principalmente en la apertura de calles y plazas con el objeto de reestructurar y reorganizar las tramas urbanas.

La identificación de estas operaciones de cirugía en la actualidad ponen de manifiesto los dos hechos que las desencadenaron; el nacimiento de la perspectiva y la

⁵ SAN MARTÍN, Antonio de: *Los Códigos españoles concordados y anotados. Las Partidas*. Partida 7ª. Tit. XXIII. Ley VI: “que doquier que sea fallado este nome de ciudad, que se entiende todo aquel lugar que es cercado de los muros, con los arrabales e con los edificios que se tienen con ellos”.

⁶ Un ejemplo de ciudad Renacentista construida es la ciudad de Palmanova atribuida a Scamozzi.

situación política⁷. La apertura de líneas rectas en forma de calles articuladas por plazas buscaba dar a la ciudad la teatralidad conseguida con la perspectiva, que se enfatizaba con el reconocimiento del poder absoluto del príncipe en la propia trama urbana.

El estallido de la Revolución industrial tuvo grandes repercusiones en la morfología de la ciudad. La llegada del ferrocarril a la antigua villa medieval produjo una disfuncionalización del tejido urbano, incapaz de satisfacer las nuevas necesidades de la población (Benevolo, 1990). Entró en crisis la ciudad tradicional y empezaron a surgir nuevas tramas urbanas, los suburbios, caracterizados por el hacinamiento y la polución. A partir de este momento surgió el urbanismo como problema y el planeamiento urbano como solución. Se empezaron a desarrollar diferentes corrientes de pensamiento para dar respuesta a los problemas desencadenados en la ciudad tradicional, entre las que destacaron los socialistas utópicos, los pragmáticos, y los que buscaron un nuevo modelo formal.

Los socialistas utópicos tenían una ideología antiurbana, negaban la ciudad tradicional, por eso proponían una comunidad ideal con una nueva organización social, que debía de recurrir al territorio para solucionar los problemas de la ciudad. En el sentido de lo descrito, Robert Owen⁸ sentó las bases del movimiento cooperativista y propuso la fundación de New Harmony, una comunidad ideal, autosuficiente y basada en principios comunitarios que adoptaría como modelo urbano el cuadrilátero. Apoyándose en las teorías cooperativistas Fourier y Godin hicieron nuevas propuestas morfológicas para esa comunidad ideal que tanto anelaban, pero todas quedaron reducidas a la utopía.

Los pragmáticos avocaron por dirigir la expansión de la antigua ciudad medieval creando una “nueva” que se interrelacionara perfectamente con ella. En este sentido, Haussman⁹, planificó para la restructuración de la ciudad de París un nuevo tejido regular, ortogonal y casi cuadrangular, en el que la geometría de su trazado garantizaba la isotropía del terreno, y en el que los sistemas de espacios públicos, presididos por los viarios y los espacios libres desempeñaron un papel fundamental en la estructuración de la nueva trama urbana, nació el ensanche de París, que se convirtió en el paradigma de todos los ensanches que se realizaron a posteriori.

Al último grupo pertenecían todos aquellos que consideraban que los problemas desencadenados en la ciudad se derivaban de su propia morfología, por eso proponían como solución a la antigua ciudad que consideraban antihigiénica, polucionante, injusta, ilógica, y radicalmente separada del medio territorial, nuevos modelos formales. Así, Arturio Soria¹⁰ proyectó un nuevo modelo urbano estructurado en torno a una vía principal que actuaría como columna vertebral de la pieza y por

⁷ Cuyo máximo exponente se puso de manifiesto en la primera expansión de la ciudad de París.

⁸ Fue uno de los mejores representantes del socialismo utópico. Su proyecto en Indiana se basó en las grandes reformas sociales y educativas llevadas a cabo en New Lannark, Escocia.

⁹ El ensanche que Haussman propuso para París se convirtió en el paradigma de todos los ensanches que se realizaron a posteriori. Consiguió convertir la antigua ciudad medieval de París, en la ciudad más moderna del mundo.

¹⁰ Buscaba la combinación de las ventajas de la ciudad con las de vivir en el campo.

donde discurrirían el viario y las principales infraestructuras de la ciudad: la ciudad lineal. Y Howard¹¹ publicó su famoso libro “un camino perfecto a la real reforma”, donde subrayó la necesidad de conseguir un nuevo marco social que liberase a la sociedad de la explotación y del hacinamiento, proponiendo un nuevo modelo de crecimiento estático, integrado en el territorio y radioconcéntrico, donde los sistemas de comunicaciones y los espacios libres jerarquizaran la nueva ciudad jardín desarrollada en torno a una tipología de vivienda unifamiliar.

Las diferentes corrientes de pensamiento intentaron solucionar los problemas sobrevenidos en la ciudad con el estallido de la revolución industrial, sin embargo sus propósitos, lejos de materializarse como propuestas autónomas de ciudad, degeneraron en diferentes piezas urbanas adosadas, y en ocasiones mal conectadas al antiguo recinto medieval, piezas identificadas hoy en día como los nuevos ensanches, y los suburbios ajardinados de la ciudad.

La erupción del movimiento moderno supuso un nuevo planteamiento de la concepción urbana. El movimiento negó la validez de la ciudad tradicional, y propuso ciudades que basadas en el orden sistematizaran las funciones y su propia realidad física (Benevolo, 1990). En sus tramas se vislumbra una ruptura de la asociación tradicional de la manzana y la calle, una pérdida del concepto de calle corredor y una anulación de la jerarquización entre el espacio público y privado, porque el espacio público deja de estar perfectamente delimitado y pasa a combinarse e incluso a apropiarse del espacio privado.

El racionalismo consideraba la ciudad como un hecho funcional, como un artefacto donde se realizaban diferentes funciones: vivir, trabajar, recrearse y circular, entre las cuales la de habitar era la principal. Atendiendo a esta sistematización diseñaron la célula mínima habitable, a partir de la cual establecieron tipologías de viviendas, describieron los modelos de agrupación, y llegaron a explicar la configuración que debía tener la ciudad. Sin embargo, lo más significativo de este periodo histórico no fue el carácter funcional con el que se pretendió abordar el conocimiento y la intervención en la ciudad, fue el descompromiso radical del movimiento con los centros históricos¹², y con el patrimonio urbano, lo que sin duda dejó importantes secuelas en la ciudad.

Las ideas racionalistas se materializaron en la mayoría de nuestras ciudades mediante la construcción de polígonos residenciales, que se vislumbran en el tejido urbano como piezas autónomas e inconexas con la trama, piezas que con el paso de

¹¹ Howard afirmaba que el crecimiento descontrolado de la ciudad era el causante de todos los problemas desencadenados en ella, por esto defendió la realización de una ciudad con límites de crecimiento, una ciudad estática.

¹² Durante el movimiento moderno no se reconoció el valor patrimonial de las viejas estructuras urbanas. Aún no existía la conciencia del valor patrimonial histórico. Los arquitectos del movimiento moderno consideraban que las viejas estructuras urbanas habían de ser enteramente destruidas y sobre sus ruinas implantar la Ciudad Moderna.

los años han terminado degenerando, en muchas ocasiones, en áreas obsoletas de la ciudad.

CONCLUSIONES

Como apuntaba al comienzo de estas líneas, la llegada del siglo XX trajo consigo el proceso de metropolización que supuso una auténtica revolución urbana y territorial en la que todavía se encuentra inmersa la ciudad actual. Las áreas metropolitanas se identifican como conurbaciones integradas en el territorio cuyo crecimiento está llegando a paralizar y desvertebrar la ciudad central, en la que la búsqueda de la sostenibilidad urbana desvela importantes necesidades de regeneración e intervención (Recuenco, 1999).

Regeneración que teniendo en cuenta lo especificado en el estudio no se puede afrontar únicamente a partir del conocimiento de las diferentes disciplinas sustantivas que conviven en la ciudad. La teoría y la práctica para la intervención se debe fraguar desde el profundo entendimiento y respeto a la historia cuyo aprendizaje nos vislumbrará las pautas para conseguir intervenciones urbanas de calidad. Porque si consideramos la ciudad como una realidad histórica nunca será independiente de las etapas por las que pasó su evolución: será más bien una actualización de ellas y una proyección hacia el futuro. A la vista de lo descrito se puede afirmar que la ciudad es en última y radical instancia, como decía Chueca Goitia, un ser histórico. No es una estructura ni un alma colectiva, es otra cosa cuyo ser es histórico.

A la ciudad le sucede, como el autor subrayaba, que siempre es la misma y que nunca es lo mismo. Londres, París, Sevilla ó Moscú, decía, habrán variado y seguirán variando considerablemente a través del tiempo, pero en ningún momento estas alteraciones han podido llevarlas a tal pérdida de su propia mismidad que una haya podido confundirse con otra, no digo ya en periodos simultáneos, sino en periodos distantes de su evolución (Chueca, 2011).

Spengler decía que la ciudad es algo más que un conjunto de individuos y de conveniencia, de calles, y edificios. Consideraba la ciudad un estado del alma. Algo que refuerza la teoría descrita, porque concibe la ciudad como algo superior que contiene todo. Su ser es histórico. La forma de la ciudad permanece cuando la sustancia social que le dio vida desaparece. La ciudad es en última instancia historia (Chueca, 2011).

La ciudad se resiste a desaparecer, por esto cobra valor como testimonio histórico. De hecho el análisis de la evolución temporal de las ciudades ha llevado a los urbanistas a hablar de lo que se conoce como la ley de pervivencia del plano. Porque se ha constatado que si bien las edificaciones se transforman con los años, el plano tiende a permanecer, con insignificantes variaciones de alineaciones. Lo que significa que en la ciudad están vivos todos los tejidos urbanos que ha ido conformando la historia y que se convierte en la suma de todos ellos.

En definitiva, y acabo con unas palabras de Chueca Goitia, cuando la ciencia histórica fue renovando sus conocimientos, sus métodos se fueron perfeccionando y

su campo se despertó, se desarrolló paralelamente una nueva concepción de la ciudad como hecho histórico. Porque tratarla como un organismo histórico, implica que también sea considerada un documento y un depósito cultural. Enfocar el estudio de la ciudad desde su esencia histórica será mucho más fecundo en resultados, nos evitará amputaciones injustificadas y nos proporcionará una integral visión del fenómeno urbano, cada vez más acuciante a la vista del desarrollo que va tomando en nuestros días el urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA

*ARIAS, P. (1991). *Sevilla, centralidad urbana. Territorio y ciudad*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

*BENÉVOLO, L. (1990). *Historia de la arquitectura moderna*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S.A.

* CAPEL, H. (2013). *La morfología de las ciudades. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones Serbal.

*CHUECA GOITIA, F. (2011). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.

*DE LAS RIVAS, JL. (1992). *El espacio como lugar*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

*DE TOMÁS MEDINA, C. (2017). *Los arrabales del Medievo como agentes reveladores de la obsolescencia urbana*. En I Jornadas Periferias urbanas. La regeneración integral de barriadas residenciales obsoletas. Sevilla. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.

*FORRAT, JC. (2003). *Introducción a la historia del urbanismo*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

*GARCÍA Y BELLIDO, A. (2009). *Urbanística de las grandes ciudades del mundo antiguo*. Madrid: Edición CSIC.

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

*LERMA GARCÍA, J.L. (2002). *Fotogrametría moderna: Analítica y digital*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

*LEWIS, D. (1972). *El crecimiento de las ciudades*. Barcelona: Ediciones Gustavo Gili.

*MEDIANERO HERNÁNDEZ, J.M. (2004). *Historia de las formas urbanas medievales*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

*MORRIS, A.E.J. (2007). *Historia de la forma urbana. Desde sus orígenes hasta la Revolución Industrial*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SL.

*QUEROL, J. (2004). *Bienvenidos al Urbanismo: imágenes y palabras*. Barcelona: Editorial Viena.

*OLIVA I CASAS, J. (2005). *La confusión del urbanismo. Ciudad pública versus ciudad doméstica*. Barcelona: Enciclopedia catalana.

*PANERAI, P Y MANGIN, D. (2002). *Proyectar la ciudad*. Madrid: Ediciones Celestes.

*RECUENCO AGUADO, L. (1999). *Consideraciones sobre la nueva ciudad. Sevilla ante la revisión de su planeamiento*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

*SAN MARTÍN, A. (1872-1873). *Los Códigos Españoles concordados y anotados. Vol 2-5. Código de las siete Partidas*. Madrid.

*SOLÁ-MORALES, M. (1969). *Sobre metodología urbanística*. Barcelona: ETS Barcelona.

*STEENBERGEN, C Y WOUTER, R. (2001). *Arquitectura y paisaje*. Barcelona: Gustavo Gili.

*VITRUBIO, M.L (2007): *Los diez libros de Arquitectura*. Barcelona: Editorial Iberia. Traducido por Agustín Blánquez.

LA SIGNIFICACIÓN DE LOS TEJIDOS URBANOS DESARROLLADOS TRAS LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN LA CONFORMACIÓN DE LA CIUDAD ACTUAL

Reflexiones sobre la centralidad y la cartografía espaciotemporal

Rafael Reinoso Bellido

Dr. Arquitecto por la Universidad de Granada. Profesor Titular del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada, del que es director desde el año 2011. Académico Correspondiente de la Real Academia de las Nobles Artes de Antequera.

Desde el año 2000 dirige y coordina con la Facoltà di Architettura de Roma Tre un taller anual de proyectos urbanos con estudiantes y profesores de las escuelas de arquitectura de Granada y Roma. Destacando trabajos de rehabilitación urbana, corredores urbanos, patrimonio etc.

Premio Málaga de Arquitectura 2003, 2005 y 2011.

La especificidad urbana, componente destacada de la labor arquitectónica, ocupa la atención de sus trabajos de investigación y propuestas proyectuales, especialmente en la apuesta por la revalorización de la ciudad construida, destacando el "Plan de rehabilitación de la Colonia de Santa Inés" para el Ayuntamiento de Málaga, la "Impulsión de ideas y protocolo de actuación para la peatonalización de la Carretera de Cádiz en Málaga" o la propuesta ganadora del "Concurso de ideas para el borde urbano del Pasillo Ferroviario de Cádiz", Organizado por el Ayuntamiento de Cádiz y el Colegio de Arquitectos. Tema sobre el que además, ha realizado numerosas conferencias, ponencias y publicaciones.

INTRODUCCIÓN.

Aclaraciones al título.

La revolución industrial, desigual en tiempos, intensidad y manifestaciones, no tuvo, en lo urbano, respuestas uniformes. La pregunta que formula el título, ambiciosa e imprecisa al mismo tiempo, aconseja ser respondida de manera parcial, escogiendo aquellos rasgos comunes que puedan conducirnos a través de la historia al mejor entendimiento de la ciudad que tenemos hoy, de las inercias con las que trabajamos o de las hipotecas estructurales contratadas hace casi 200 años.

La revolución, más tecnológica y social que industrial, cambió para siempre la manera de relacionarnos, la manera en la que la ciudad hacia su función relacional. En este artículo solo conversaremos sobre algunas pocas cuestiones que, desde la competencia de una visión propia de la arquitectura, ayude a explicar el significado de aquellas trazas tejidas primero en el XIX y luego en la primera mitad del XX.

Lo que ocurrió a partir de entonces ha sido muchísimo más trascendente para la ciudad actual que lo que aquí se tratará de analizar. Y por otra parte la influencia hoy de una reflexión arquitectónica que nos ayudase a comprender la ciudad que vivimos, ha quedado muy desdibujada. Sin embargo las últimas transformaciones de nuestras ciudades se han dibujado sobre el lienzo tejido en aquellos años, y por tanto, en el acierto y desacierto de muchas de aquellas decisiones estriba hoy el potencial de éxito de muchas de nuestras ciudades.

Se ha de hablar pues de las consecuencias del cambio de paradigma espaciotemporal, de la velocidad de relación, del empoderamiento de la arquitectura

al hacer suyas las reivindicaciones del reformismo mas allá de las cuestiones higienistas de la vivienda, del esfuerzo por ensanchar el capital relacional disponible, de las estrategias para abordar el incremento de centralidad de las ciudades potentes...

El capital relacional y el derecho a la relación

Mucho se ha hablado de la acumulación de capital que se manifestó de manera muy notable desde la revolución industrial, aunque no exclusivamente por ese motivo, pues eso ocurrió también en otras ciudades donde la industria no ejerció su influencia. Eso se trasladó a la ciudad generando otra industria, la de las rentas del suelo, que en si misma, y en muchas ciudades que no disfrutaron las ventajas y desventajas de la economía industrial, encontraron en este sector un importante motor de sus economías.

Este nuevo sector productivo condujo el crecimiento de la ciudad a lo alto y a lo ancho, incrementó su densidad y extensión y, sobre todo, necesitó de reconfigurar el tejido urbano para que este fuese capaz de absorber la creciente demanda de centralidad, para el comercio, para las instituciones, para las viviendas burguesas, para los nuevos equipamientos, etc..., y muy especialmente, cuando eso se hizo bien, para construir el soporte de los futuros dispositivos relacionales de la ciudad.

Esto último fue de capital importancia, y aquellas ciudades que acertaron en estas misiones pudieron mostrarse como las ciudades de referencia. Era esencial que las ciudades pudieran absorber tantos nuevos usos, pero era necesario que pudiesen ser accesibles, que cupieran, y que estuvieran bien interrelacionados, que sus espacios de conexión fuesen posibles, amables y cómodos. Pero sobre todo que se configurasen como dispositivos capaces de ensanchar el capital social, que permitieran mover las ideas, que sirviesen de válvulas de escape tanto para las celebraciones como para los conflictos.

La sociología urbana ha prestado mucha de su reflexión a este tema, aunque casi nunca, con algunas excepciones, exceptuando a P. Bourdieu o H. Lefevrre, entendieron la importancia del espacio urbano y territorial como algo con entidad propia y ligado a la dinámica social. El espacio de la sociología ha sido siempre algo mas abstracto, menos tangible, de lo que fue capaz de entender la arquitectura. "No hay creación de formas sociales y de relaciones sociales sin creación de un espacio apropiado" (H. Lefebvre 1972).

Es por eso que nos encontramos con algo diferente: La idea de valor inmueble del territorio sin valor de cambio que produce rentas. Una suerte de capital, relacional, acumulable y que es susceptible de reproducirse a través de proyectos cuidados. Por tanto, es necesario valorar el trabajo de los ingenieros primero y de los arquitectos, con mucha mayor conciencia después, para conseguir armar trazos de redes sociales,

durante esos cien años a caballo entre los siglos XIX y XX, en los que consiguieron ser responsables de proyectos de la ciudad.

Lefebvre llegó a formular el impreciso término “derecho a la ciudad”. Deberíamos, siguiendo esa estela, también imprecisa, agradecer y defender el “derecho a la relación”, cultivándolo en espacios eficaces, dentro o fuera de los edificios, en una red de espacios, continuos o discontinuos,... porque aprendimos de aquella ciudad postindustrial y de aquellos trabajos que hemos heredado, que también este derecho a la relación es un valor acumulable, y que aquellas ciudades que se cuidaron de impulsarlo son hoy ciudades de referencia.

El espacio que construimos nos construye y nos educa. El espacio que construimos también es resiliente, los trazados son, como decía Mangín como los monumentos, algo que dura, y por tanto su inercia a su propia supervivencia es grande. Mayor razón para cuidarlo.

LA NUEVA CENTRALIDAD

supercentros e hipercentros

La excusa higienista del XIX, nacida porque las ciudades estaban sufriendo una importante implosión de sus tramas, fue al mismo tiempo la ocasión de un fenomenal negocio inmobiliario que revolucionaba el negocio de las rentas del suelo, pero sobre todo fue la oportunidad de modernizar las ciudades radicalmente.

Esa modernización pasaba por un cambio de escala de los espacios representativos de la ciudad. Hasta ese momento las ciudades eran un conglomerado de barrios, con sus espacios representativos propios en torno a sus plazas, calles e iglesias, pequeños foros en torno a los cuales se manifestaban sus habitantes. Nada o poco había entre nos barrios y otros: costumbres, fiestas, amigos y familias apenas salían del barrio. Existía, porque no podía ser de otro modo, una potente identidad barrial.

El incremento de actividad comercial, la creciente riqueza que iban adquiriendo las principales ciudades estaba demandando no solo mas espacio representativo, mas fachadas donde pegar toda aquella nueva actividad y uso, sino también escenarios simbólicos, un nuevo capital de imagen que se proyectara hacia fuera como una máscara que jugase ese rol de sociedad potentemente articulada e invencible.

Si estudiamos la conformación del centro de Málaga ideada en el XIX pero materializada a finales de ese siglo y en las primeras décadas del XX, descubriremos que todo lo que consideramos histórico es en realidad una invención reciente. Como se ha explicado unas pequeñas plazas centenarias actuaban como centralidades de barrios, que funcionaban como piezas independientes, con lejanía mutua. Probablemente generando, igual que la geografía, diferencias culturales entre ellos.

Las operaciones higienistas del XIX, pusieron en red todos esos espacios para dibujar el supercentro urbano que hoy conocemos: un sistema de centralidades conectándose con el puerto, la puerta de la ciudad: una fachada y unos itinerarios monumentales. El retrato de una nueva sociedad dibujado por sus élites.

Eso mismo ocurrió en otras ciudades de diferente forma, y se hacía visible como esas ciudades se hacían mas fuertes como máquinas de movimiento de mercancías e ideas, uniendo eficazmente todas sus partes, multiplicando, y esto es muy importante, muchos metros la cantidad de superficie útil de fachada representativa donde pegar actividad. Esa fue la consecuencia que mas influyó en esas ciudades, pues de nada servía la energía de la innovación y riqueza de aquellos territorios si no tenían espacios urbanos donde manifestarse. Palma y Granada, por motivos distintos, fueron dos de esos casos.

Palma tuvo una historia singular. Construyó su espacio central sobre la huella de la riera que atravesaba su trama urbana cuando la desvió extramuros. El zigzag de aquella huella, arquitecturizado monumentalmente de arquitecturas, proporcionó una equidistancia suficiente al resto la ciudad como para conformarse de una sola vez, saltándose una parte del proceso, en un gran sistema de espacios centrales en red. Pero no se conformó con eso.

Cuando creció suficientemente mas allá de sus derruidas murallas, enlazó ese espacio con los nuevos ensanches, a través de Jaume III, con la plaza de la Estación de FFCC a Inca y Soller, y con las nuevas Avingudas que la desaparición de las murallas facilitaron trazar. Era una historia de una sociedad de comerciantes potente que supo en todo momento proyectarse en sus trazas.

Granada, exponía cosas diferentes, se repitió el mismo guion con Gran Vía y Reyes Católicos en torno a los espacios cercanos a la Catedral, pero faltaban cosas. Granada era mucho mas compleja y aparentemente grande: tres ciudades con tres sistemas de trazas monumentales que se miran sin tocarse. Catedral, Albaicín y Alhambra.

Lefebvre hablaba de que la sociedad quedaba descrita en sus trazas. Su habilidad, talento y destreza para enfrentarse a los nuevos desafíos decimonónicos, con sus cambios sociales y tecnológicos, estaban describiendo en cada ciudad, de manera diferenciada como eran aquellas sociedades.

A otra escala, esto mismo pasó en Barcelona. En este caso, ese archipiélago de espacios e identidades separadas era la propia Barcelona junto a todos los pequeños asentamientos que orbitaban en torno a ella. La potente sociedad que promovió aquel proyecto, y sobre el cual se quería representar, solo imaginaba hasta entonces capturar a Gracia, apoyando ideas provincianas de ambición muy contenida. Pero Cerdá tuvo una intuición próxima al despropósito. Imaginó una ciudad que multiplicaba por mucho aquella que ya conocían, y puso en red todos aquellos

asentamientos, no solo con Grandes Vías conectoras monumentales, sino con una malla monumental.

En este caso de Barcelona, no fue la sociedad la que se dibujó en sus trazas, sino al contrario, sus trazas dibujaron a la sociedad y la idealizó. Se trató de una solución impuesta por el gobierno, como se sabe, enfrentándose a la propia sociedad que se expresó a través de sus preferencias de transformación urbana mucho más provincianas. Lo que ofreció Cerdá tuvo un valor simbólico sin precedentes en la historia de las ciudades para aquella sociedad. Una sociedad que desde entonces se presentó al mundo con una ambición cuyos límites eran casi infinitos, y que proyectaba de cara al exterior una fuerza innovadora. Algo parecido a lo que Nueva York propuso con el Plan de los comisionados de 1811.

Fragmentación de las tramas centrales

Creo que fue Giambatista Nolli en su conocido plano de Roma de 1748 quien por primera vez representa la centralidad: los símbolos del poder religioso, político y económico se hacen sitio en el interior de las manzanas, forman parte de recorridos y redes al margen de las trazas históricas, con una extensión de lo público dentro de las manzanas.

Algo parecido vemos en un plano que José Rosas nos dibuja del centro de Santiago de Chile: en un momento de mucha energía urbana devenida de la importancia de la minería del cobre, las trazas de su centro son insuficientes para absorber la demanda de actividad. Esta se hizo sitio vehiculada por una oportuna política de bonus en el interior de las manzanas, a través de galerías y pasajes.

En Nueva York paso algo parecido después, alimentado por otra política de Bonus. Primero en torno al distrito de los teatros y Broadway, incentivando la creación de nuevos teatros oradados en las manzanas y más tarde con los llamados POPS (espacios públicos de propiedad privada), que interconectados ampliaron el espacio público servido por su histórica malla.

A veces eso incluso fue insuficiente, y otras veces esa energía no pudo ser canalizada a través de normas o proyectos como es fácil observar en los laberínticos y caóticos sakaribas japoneses nacidos en torno los nodos de intercambio de transporte. Igual que en muchas ciudades de los Grandes Lagos –Toronto, Montreal o también Chicago-, generando redes que interconectan, con kilómetros de recorridos peatonales, las estaciones subterráneas de transporte metropolitano.

La arquitectura como traza de expansión vertical

Tomemos dos ejemplos para explicar esta idea: La Philarmónica de Scharoun y la Seagran de Mies. Proyectos que convierten a los edificios en prolongaciones de las trazas existentes.

Scharoun, imaginó una transformación del devastado Berlín a través de una innovadora operación que denominó Kollektiv Plan. Aquello seguramente se entendió mal por lo que tuvo de violencia frente a unas trazas históricas que aun se guardaban en la reciente memoria de aquellos años, pero tuvo una oportunidad de explicar lo que pretendió con un conjunto de proyectos en un lugar que se rebautizó como el Kulturforum. Aquellas trazas aparentemente violentas se disolvían en el contacto con los edificios: la Galería Nacional de Mies, la Philarmónica y posteriormente la Biblioteca. Las tramas se desbordan en el interior de las plantas bajas.

Mies en Nueva York lo tenía mas difícil, pues la ciudad allí seguía, en pie, pero nos enseñó lo mismo que Scharoun con un arquetipo complejo que después reprodujo en otros lugares: El Seagran expande la calle en su planta baja, retrasando el edificio y haciendo del espacio que regala a la calle un espacio singular de calle existente.

Las nuevas fachadas urbanas

Las viejas ciudades importantes, perdieron sus murallas, y con ellas sus lugares de referencia, sus puertas. Aquellos espacios de encuentro, comercio, conflictos y celebraciones. Espacios de tránsito, de mestizaje cultural y social que eran en si mismos el rostro de aquellas ciudades.

La aparición del FFCC y la modernización de los puertos fueron aprovechadas por muchas ciudades para reconfigurar la posición de aquellas puertas urbanas, y lo hicieron de una manera muy arquitectónica. Aquí se deslindaba ya muy claramente el papel que iban asumiendo cada uno de los actores del trazado urbano. Los Ingenieros a través de las “conexiones”, con el FFCC, las aperturas higienistas, los ensanches. Los arquitectos a través de las “relaciones”, configurando arquitectónicamente en encaje de aquellas complicadas superposiciones de tramas de escalas y velocidades, dimensionando a la escala urbana los nuevos teatros en los que se escenificaban las relaciones de las personas con las personas y sus cosas.

CARTOGRAFÍAS ESPACIO TIEMPO

La forma de la velocidad

El XIX igualmente vio llegar grandes cambios tecnológicos que introdujeron cambios importantes en las ciudades existentes. Primero con el FFCC y después con el automóvil, la ciudad y el territorio en general tuvieron que hacer frente a escalas y conexiones de capas de diferentes velocidades para las que no había experiencia.

La velocidad se apreciaba de manera notable por primera vez en las cartografías de aquellos años. Las trazas de los FFCC con sus radios de curvaturas y líneas limpias se sobre imponían a territorios antropizados a una escala humana milenaria, de grano pequeño y parcelación menuda.

Y no solo eso, los proyectos de grandes extensiones para las ciudades, que en España se denominaron ensanches, también se sobre impusieron a aquellas trazas

históricas, o mas bien se acomodaron junto a ellas, con unas trazas y unas manzanas de dimensiones poco habituales.

El tamaño del grano urbano

Con la velocidad cambió en grano de la ciudad, su parcelación, sus manzanas y por supuesto sus edificios. Este se hizo directamente proporcional a la velocidad, y a su vez directamente proporcional a la distancia a los centros históricos. Cuanto mas alejados estaban los suelos, menos fragmentados.

Esto tenía mucho que ver igualmente con el número de cruces, esta vez inversamente proporcional a la velocidad. Algo que produjo una paradoja interesante, por una parte esta ausencia de cruces y mayor velocidad proporcionó a la inteligencia urbanística suelo donde desplegar sus teorías e intuiciones de lo que debía ser el ambiente urbano del futuro. Mas verde, mas peatonal, mas tranquilo, menos molestado por el tráfico del automóvil. Quizás un ideal urbano muy anglosajón que pronto se incorporó, y se sobre impuso a otra cultura urbana mas densa y compleja, como la nuestra

Por otro lado los centros históricos, llenos de cruces, esquinas y longitud suficiente de fachadas pudo mantener sus funciones de corazón funcional de la ciudad, al poder ofrecer, como se dijo, suficiente fachada urbana para una pluralidad de usos que además era servida por las mejores y mas numerosas comunicaciones mecánicas con el resto de la ciudad. Metros, tranvías, autobuses, et...

La ciudad hecha de fragmentos

Las nuevas condiciones espacio temporales dejaron atrás aquella ciudad que se construía casa a casa, parcela a parcela. Primero a través de proyectos reglados como los ensanches, que ya anunciaban esos cambios con proyectos que decidían sobre los tamaños de las manzanas, parcelas y edificaciones, y mas adelante con fragmentos de ciudad acabados en si mismos.

Unas veces eran nuevas y grandes manzanas, otras veces eran un conjunto armonizado de estas, pronto unas y otros se fueron haciendo complejos, añadiendo equipamientos, espacios verdes de diferentes carácter, calles diferentes, diversidad tipológica y morfológica,... en un proceso que atravesó todo el siglo XX casi hasta sus últimas décadas.

Fue la maravillosa ocasión de poder ensayar todo aquello que el reformismo nacido en el XIX estaba reclamando para defenderse de la “noche espantosa”, que en palabras de Peter Hall se había convertido vida de los mas desfavorecidos en la implosionada y abusiva ciudad decimonónica.

Y no solo hubo un espíritu higienista en todo aquello. Por supuesto que se mejoraron las condiciones de la vivienda, sus cubicaciones y potencial de iluminación y ventilación. Igualmente hubo un interés en investigar el modo de hacerla accesible a

precios razonables, y se habló mucho de la responsabilidad en ello de la prefabricación o estandarización, que poco influyó como se sabe, y menos de los incentivos económicos a través de deducciones de tasas y compensaciones a través de cesiones de suelos públicos que favorecieron, para hacerlo posible, a las élites de siempre.

Pero con toda esas lógicas necesarias, quizás lo que mas valoraría en todo ello fue el esfuerzo puesto en cada fragmento para llenarlo de dispositivos relacionales. Se hicieron proyectos ejemplares que facilitaron la creación de redes sociales, que engendraron capital social a través de un esforzado trabajo en investigar el modo de incrementar el capital relacional a partir del proyecto del espacio colectivo, que transitaba desde la propia vivienda hasta una diversidad enorme de formatos de espacios públicos socialmente útiles.

Eso fue lo que le otorgó crédito a la arquitectura como responsable del proyecto de la ciudad de toda esa época irrepitable.

Superblocks

Buena parte del trabajo de la urbanística del siglo XX ha gestionado la creciente complejidad estudiando la presencia del automóvil en el paisaje para racionalizar la urbanización y facilitar el uso del espacio urbano a la comunidad. El superblock fue una de esas ideas.

El desconcierto que introdujo el rápido e inmenso crecimiento de las ciudades junto al aumento de la velocidad de sus conexiones dio credibilidad a las estrategias que cambiaban el grano urbano desde la manzana a la supermanzana.

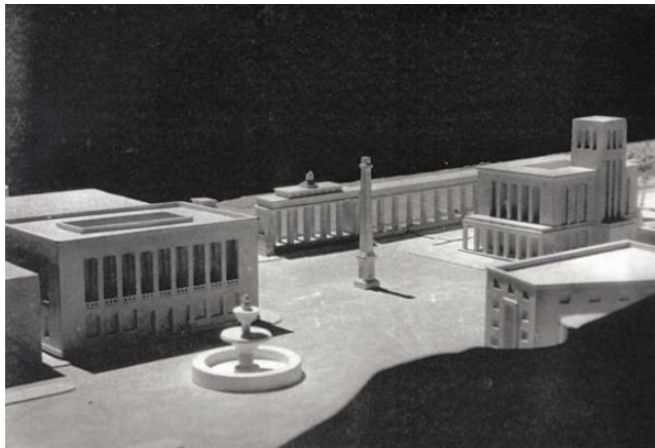
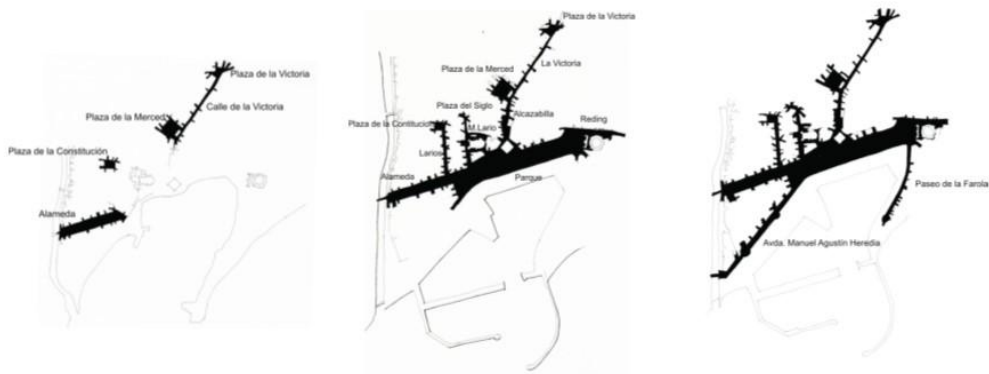
Ya no era fácil pensar los grandes crecimientos a lo Berlague . Aumentaba la manzana porque con la velocidad también cambiaba la distancia entre los cruces, incluso el tamaño de la parcelación. Eso proporcionó una oportunidad única: una vez bajo control los condicionantes de la movilidad general, podía ser repensado el interior de estas nuevas manzanas. Y la ilusión de conseguir espacios de habitación de escala intermedia que devolvieran la ciudad al habitante, -precisamente la ciudad que ese habitante perdió con la revolución industrial y con las consecuencias directas que trascendieron de esa circunstancia- se convirtió en el combustible que movió la maquinaria de la investigación urbanística.

Pero en el superblock también se escondía su pecado original, su antiurbanidad, con la que quiso olvidar la “noche espantosa” que apareció en el XIX, y quiso después defenderse de la desaforada potencia urbanizadora del XX. Esa cuestión se consolidó con facilidad en la tradición urbana centroeuropea y anglosajona, donde la reacción antiurbana se había abierto su espacio, y lógicamente estos contextos político económicos tan fuertes fueron el ventilador de influencias que diseminaron estas ideas por todo el planeta.

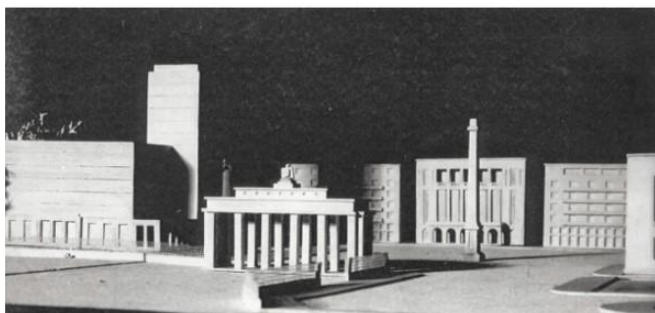
En ese tránsito de ensayos a través del XX se desplegaron formidables ideas que desde los años 30 comenzaron a ser ensayadas, primero por la URSS en su intento

de dar forma a la utopía de la ciudad socialista, e inmediatamente después en todo el mundo, desde la proyectación barrial a la de ciudades completas, imaginadas como panales de superblocks. Una fascinante historia que es objeto de un relato diferente. Aquí nos pararemos a reflexionar sobre aquella idea, pensada para la periferia y nuevos asentamientos, que hoy puede ser utilizada como medicina con la que combatir la obsolescencia de la ciudad consolidada.

Málaga. La construcción del supercentro como sistema de espacios
1. s. XIX 2. principios s. XX 3. mediados s. XX

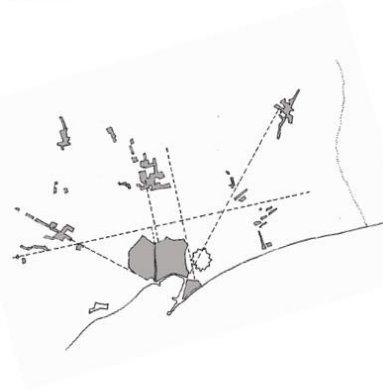


Málaga. Monumentalización arquitectónica de los trazados
Propuesta de Plaza de la Marina
José González Edo





Barcelona. El esqueleto del ensanche
I. Cerdà.



BREVE BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

LEFEBVRE, HENRY. "La burguesía y el espacio". Congreso Internacional de vivienda. Santiago 14/9/72 en "Lefebvre revisitado: capitalismo vida cotidiana y derecho a la ciudad". Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. UPCC 2015.

MANGIN DAVID. "La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine". Editions de la Villete 2004.

REINOSO BELLIDO, RAFAEL. Materiales docentes impartidos entre 1995 y 2017 en las asignaturas de Urbanismo de la ETSA de Granada.

REINOSO BELLIDO, RAFAEL. "La ciudad nos hace". En Un curso de urbanismo. DUOT UGR y Diputación de Granada. 2000.

REINOSO BELLIDO, RAFAEL. "La infraestructura social". En Un curso de urbanismo. DUOT UGR y Diputación de Granada. 2000.

REINOSO BELLIDO, RAFAEL. "Topografías del paraíso. La construcción de la ciudad de Málaga entre 1897 y 1959". Ed. Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga y Colegio Oficial de Aparejadores de Málaga. Málaga 2005.

ROSAS, JOSÉ, "Manzana y tipo edificatorio en transformación. El centro de Santiago y las constantes de la ciudad hispanoamericana". Tesis doctoral. UPC Barcelona 1986

RUEDA, SALVADOR "Superblocks en Barcelona". Building the european diagonal. Fundación Metròpoli 2008

LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956. UN CAMBIO DE RUMBO EN LA PLANIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO

Daniel Navas Carrillo

Daniel Navas Carrillo. Arquitecto por la Universidad de Málaga. Máster en Innovación en Arquitectura y Máster en Arquitectura y Patrimonio Histórico por la Universidad de Sevilla. Premio Fin de Carrera y Premio Extraordinario Fin de Estudios (Máster). Contratado predoctoral del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Participa en la docencia de las asignaturas Patrimonio Urbano y Planeamiento, Proyecto Fin de Grado y Taller de Arquitectura II. Miembro del grupo de investigación HUM700 Patrimonio y Desarrollo Urbano Territorial en Andalucía. Ha publicado en revistas indexadas y ha participado en congresos internacionales, así como en proyectos de investigación nacionales y regionales. Actualmente está desarrollando su tesis doctoral en Patrimonio, rehabilitación y obsolescencia en arquitectura y urbanismo. Trabaja en la recuperación de barriadas residenciales construidas en la segunda mitad del siglo XX en ciudades medias y que pueden ser reconocidas por sus valores patrimoniales.

1. Introducción

Este artículo aborda la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1956 como instrumento urbanístico que ha definido y condicionado la configuración de la gran expansión urbana que experimentan, ante las urgentes necesidades cuantitativas de viviendas, las ciudades españolas en los años 60 y 70.

Tras la Guerra Civil se aprueban sucesivas leyes en materia de vivienda que venían a responder a un mismo objetivo: el problema persistente de la vivienda, primero desde la necesaria reconstrucción de un país y posteriormente como respuesta al hacinamiento que acuciaba los núcleos urbanos por el trasvase de población campo-ciudad. Ahora bien, tal como sostiene Terán (1996:177), es la aprobación en 1956 de la Ley del Suelo la que cambia radicalmente la forma de crecimiento de la ciudad.



Figura 1. Barriada de los Pajaritos en 1960 (Sevilla). Fuente: Archivo Real Fundación Patronato de la Vivienda de Sevilla.

Si hasta aquel momento, tenían cabida actuaciones de pequeña escala dentro de los primeros ensanches – especialmente en las grandes ciudades- e incluso en la ciudad histórica, la aparición del Plan Parcial favoreció la construcción de grandes piezas urbanas edificadas de forma unitaria, y que tradicionalmente han sido denominados como barriadas o polígonos residenciales. En palabras de Ferrer i Aixalá (1974: 4) posibilitó operaciones en las que las fases de parcelación, urbanización y edificación son gestionadas de forma unitaria, caracterizándose morfológicamente por ser piezas con entidad suficiente, unidades mínimas con límites urbanos claramente definidos que permitían una construcción de ciudad de forma independiente.

En este sentido, el artículo se centra en el análisis de La Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 como instrumento que posibilitó la construcción masiva de viviendas configurando una primera periferia urbana

2. La Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 como instrumento. La planificación urbanística para la construcción de vivienda

De una pertinente revisión bibliográfica sobre lo que supuso la aprobación de la ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana en el devenir de nuestras ciudades, se extrae cierto consenso en que supuso un cambio radical sobre la visión que hasta el momento se tenía de la planificación urbana. Ahora bien, cabe matizar diversas perspectivas o visiones de esta ruptura a medida que se detallan los principales avances de esta legislación.

Lo primero que deben subrayarse es la trayectoria que antecede a la aprobación de la Ley del Suelo. Esta muestra que su redacción recoge un dilatado proceso de reflexión que tuvo en el Plan General de Urbanización de Madrid y Alrededores de 1946 fue *“un paso muy positivo en la institucionalización del urbanismo en España al abrir el camino de la planificación parcial y anticiparse a la normalización del desarrollo escalonado del planeamiento [plan general, parciales y de urbanización], que será obra a escala general de la Ley del Suelo de 1956”* (Valenzuela Rubio, 1983: 51).

Este documento, que había sido elaborado bajo la dirección de Pedro Bidagor (1939-1945), no se limitaba exclusivamente al término municipal de Madrid, sino que integraba a otros 28 municipios del extrarradio. A pesar de que en 1942 ya había sido redactado, su aprobación tuvo que esperar, ya que se requería la organización de una estructura funcional que llevara a cabo el mismo¹³. Finalmente, las Bases para la

¹³ Se crea para tal fin la Comisaría de Urbanismo de Madrid, de carácter interministerial, que sería el encargado de su desarrollo, cuya dirección técnica recae en el propio Bidagor. Además de la labor propia de fiscalización del plan, se encargaría inicialmente en la dotación de suelo para el desarrollo de las nuevas barriadas, y en coordinar la acción de la iniciativa privada.

Ordenación Urbana de Madrid se aprueban en 1944 (Ley de 25 de noviembre) y su desarrollo normativo 16 meses más tarde (Ley de 1 marzo de 1946).

“El Plan General de Madrid constituyó un paso importante en la técnica del planeamiento urbanístico en España. Su principal característica es que supuso un planteamiento funcional en la ciudad; la ordenación de la totalidad de la comarca de influencia; la colaboración de las diferentes técnicas y departamentos afectados; el establecimiento de una estructura urbana definida por las comunicaciones, el sistema de espacios libres y la organización de los centros cívicos, zonas residenciales y zonas industriales; la proyección de unidades urbanas cerradas rodeadas de espacios libres frente al crecimiento en mancha de aceite; la previsión de los accesos con carácter de autopista [...]; la zonificación general de la ciudad y el estudio de las normas y ordenanzas de la edificación correspondientes” (Bidagor, 1967: 4).

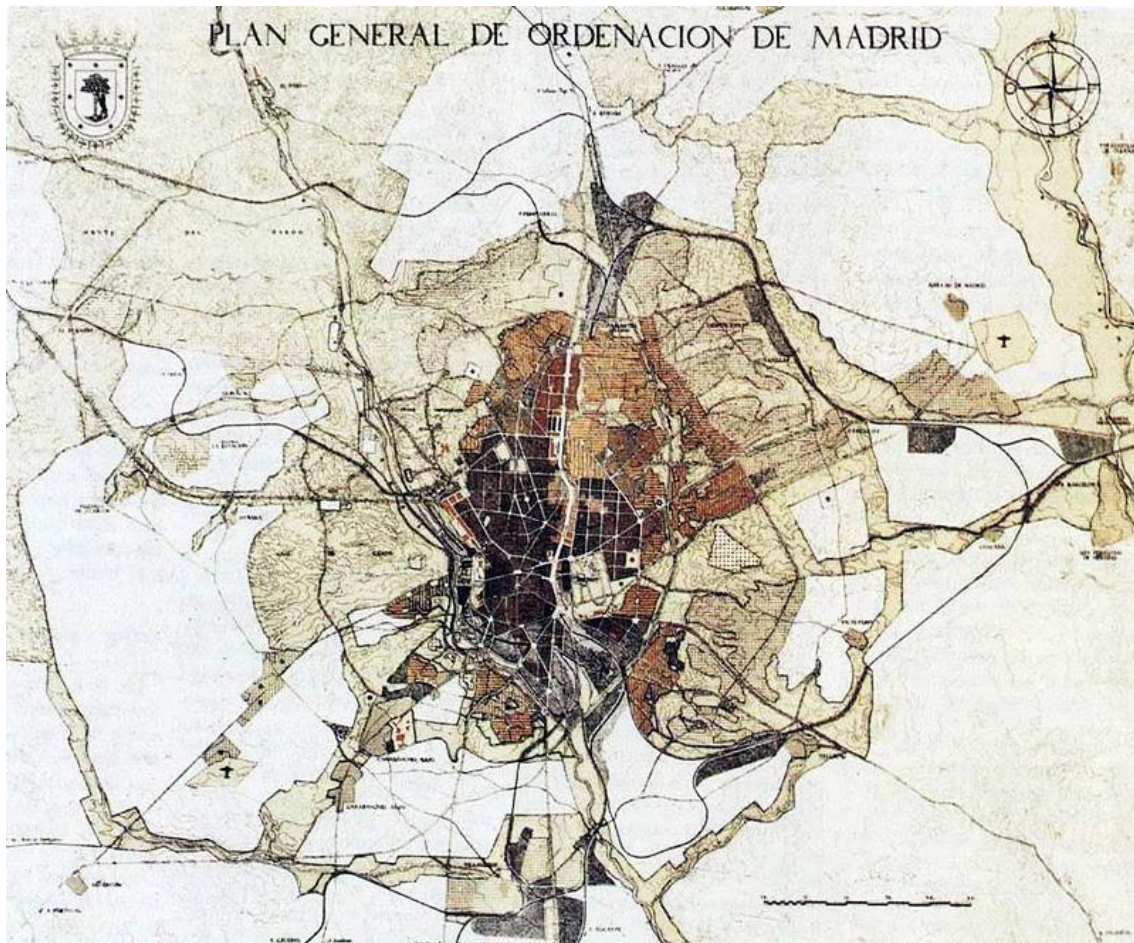


Figura 2. Plan General de Ordenación de Madrid. Fuente: Plan Bidagor, 1941-1946 (Sambricio, 2003)

En paralelo se estuvo trabajando desde el Ministerio de Gobernación para afrontar el problema del planeamiento urbanístico desde la escala nacional, superando la tradición más localista, y que debía traducirse en la redacción de un nuevo código urbanístico. Así, se trabajó de forma continuada en la elaboración de la Ley desde 1949, teniendo a final de ese año un primer esbozo. Este culminaría en un Anteproyecto bastante avanzado que incluiría gran parte del articulado finalmente aprobado, siendo publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1953. A partir de este documento se trabajaría en una serie de informes técnicos y jurídicos, como paso previo para su tramitación como ley. El resultado sería elevado a

la aprobación del Consejo de Ministros el 11 de marzo de 1955, siendo finalmente aprobado, tras pasar por Cortes, el 12 de mayo de 1956¹⁴.

Así, el análisis de esta legislación debe realizarse desde la consolidación de la institucionalización de la urbanística como disciplina autónoma que supuso en España su redacción. En el propio preámbulo de la Ley se recoge, tal como se ha analizado en los apartados anteriores, que el urbanismo español se regía por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integran un conjunto orgánico lo que se mostraba insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requerían, así como las modernas técnicas aconsejaban¹⁵. Se añadía además que debía ser la acción urbanística la que precediera al fenómeno demográfico, y no al contrario, encauzándolo con el fin de buscar una ocupación equilibrada de todo el territorio.

A partir de esta visión autores como Valenzuela Rubio (1983: 53) o Terán (1996:177), defienden como uno de los principales avances de la ley, su aproximación al territorio en su conjunto mediante su segregación por niveles, lo que supuso una ruptura histórica con la visión puramente local y cortoplacista que hasta el momento había caracterizado el planeamiento. Volviendo al preámbulo de la ley, este recoge que se debían eliminar *“los proyectos a plazo inmediato... y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar”*. Así mismo se marca como objetivo *“abandonar el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional”*.

La ley del Suelo también supuso un cambio conceptual en lo que el planeamiento local debía recoger. Hasta aquel momento los planes de ensanche y extensión eran los instrumentos con lo que se definía el crecimiento de las ciudades. Estos se ocupaban del ordenamiento de un área específica de crecimiento urbano, mediante una definición exhaustiva de su forma urbana (alineaciones, alturas...). Tal como señala (Bassols Coma 1973: 557), dicho cambio radica en entender el planeamiento general de ordenación urbana como un instrumento genérico para programar el crecimiento de la ciudad mediante un ejercicio de clasificación urbana, mientras que el planeamiento parcial se encargaría del desarrollo pormenorizado de sus objetivos, con un alcance similar a los planes de extensión anteriores.

¹⁴ El proceso completo de su redacción puede seguirse en el artículo *“Ante el cincuentenario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación”* (Bassols Coma, 2006).

¹⁵ A pesar de este posicionamiento rupturista, la nueva ley no introduce disposiciones finales que deroguen de forma directa la legislación anterior, sino que se recurre a la fórmula de anteponer las disposiciones que en esta se incluían al de resto del marco legal vigente.

Por tanto, los planes generales se encargarían de delimitar físicamente los tres tipos de suelo que recoge la ley: suelo urbano, de reserva urbana y rústico (art. 62). Por una parte, el suelo urbano se conforma por el suelo del casco urbano ya consolidado, aquellos que se encontrasen urbanizados, o lo que tuvieran plan parcial aprobado. Este a su vez se clasificaría en viales (calles y plazas), parques y jardines, edificación pública y edificación privada. Con el suelo de reserva urbana se delimitaba el terreno susceptible de formar parte en el futuro del suelo urbano mediante la redacción de planes parciales. La suma de los terrenos calificados como suelo urbano o de reserva urbana conformaban la delimitación del perímetro urbano, en el que la edificación quedaría regulada por unas ordenanzas específicas. El resto del territorio municipal quedaba calificado como suelo rústico, en el que, si el plan no establecía lo contrario mediante su protección específica, se permitía la construcción con un aprovechamiento directo de 0,2 m³/m².

Entre los mecanismos que establece para conseguir estos fines, Gaja i Díaz (2005: 14) destaca la prevalencia de los intereses colectivos a los de los propietarios del suelo, al establecer que sólo el planeamiento determinará el derecho a edificar. Para ello se apoya en dos pilares, el primero un sistema de ejecución basado en cuatro actuaciones (cooperación, compensación, expropiación y cesión) y el segundo, un procedimiento oficial de valoración y tasación del suelo previa a la calificación.

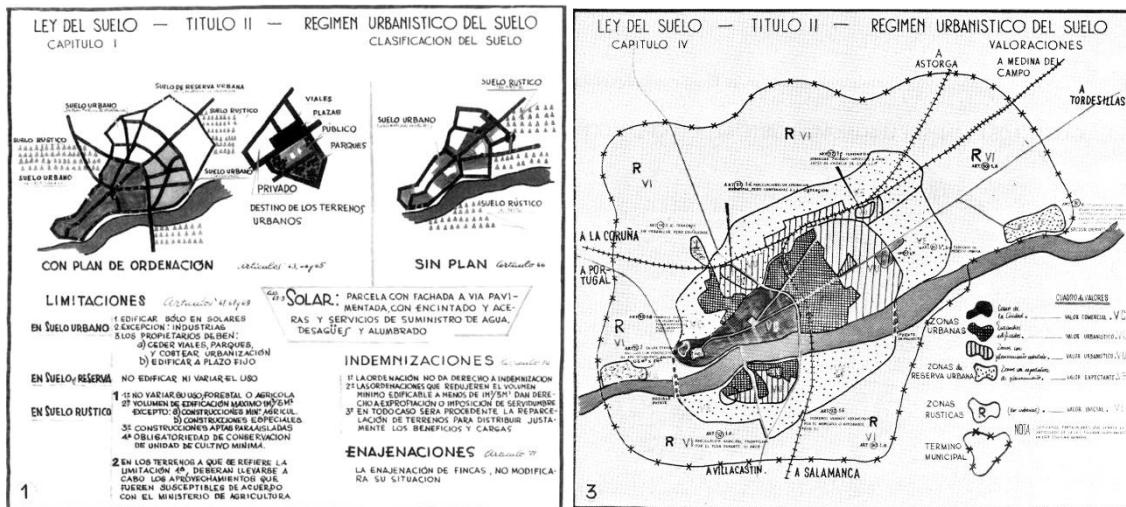


Figura 3. Esquemas explicativos de la Ley del Suelo elaborados durante su redacción. Fuentes: Historia del urbanismo en España. Siglos XIX y XX (De Terán, 1999).

Ha sido mencionada la figura del Plan Parcial¹⁶, la cual requiere de un análisis detenido por la relevancia que para este trabajo supone como posibilitadora de un urbanismo articulado a través de fragmentos de ciudad, es decir, los polígonos,

¹⁶ Cabe recordar que en las ordenanzas técnicas y normas constructivas de las viviendas de renta limitada (Orden de 12 de Julio de 1955), ya incluyen la obligatoriedad de adjuntar a la documentación del proyecto un plan parcial en aquellos casos en los que los terrenos donde se fuese a construir no contasen con planeamiento aprobado.

también reconocidos tradicionalmente como barriadas. Como sostiene García Vázquez (2015: 4-5) *“la planificación del crecimiento urbano fue confiada a una concatenación de Planes Parciales asociados a áreas unitarias”*. Y es que, la ley, en su artículo 104, establece que los planes dividirán el territorio en tantos polígonos como fuesen necesarios atendiendo a tres circunstancias: integrar edificaciones y servicios en un núcleo unitario, que sean áreas caracterizadas por la homogeneidad, y que existiera iniciativa pública o privada para su urbanización.

En relación a esta última, es imprescindible analizar las hipótesis que realiza Terán (1971: 22-25) sobre la interpretación del proceso de crecimiento urbano propuesto por el plan y las consecuencias reales que provocaría al ser articulada en los términos mencionados. La previsión de suelo como reserva a una expansión nuclear progresiva desde la ciudad histórica, da paso a un conjunto discontinuo de acciones no siempre convergentes entre la acción pública y privada, y que da como resultado una fisionomía urbana *“abigarrada y discordante, compuesta de piezas heterogéneas mal ensambladas”*. Entre las principales causas argumentadas señala que, la reparcelación a la que obliga la ley (art. 70) – que frente a la imposibilidad del planeamiento tradicional de dotar de reserva de suelo para equipamiento (art. 58) - llevó a que el desarrollo se articulase a través de grandes polígonos que no requerían de dicha reparcelación, a pesar de que no se ajustarán a las previsiones iniciales de los planes generales.

En un texto posterior (1996: 177) avanza sobre esta consideración, añadiendo la permisividad de ayuntamientos y entes locales frente a las presiones de la iniciativa privada. Así amparándose en el artículo 87 de la ley, que dejaba a arbitrio de los Ayuntamientos las posibles modificaciones sobre el Plan y Ordenanzas aprobadas, se autorizó la ocupación de terrenos de suelo rústico, así como la elevación de las alturas y volúmenes inicialmente previstos. Ya ha sido analizado como a partir de la legislación de 1954 se busca que el peso de la acción promotora de vivienda- tanto protegida como de renta libre- recaía sobre las sociedades inmobiliarias. En este sentido sostiene que *“la nueva forma de instrumentación aumentaba así la escala de la unidad de actuación, primando la intervención de las grandes empresas inmobiliarias y de los organismos de la administración”*.

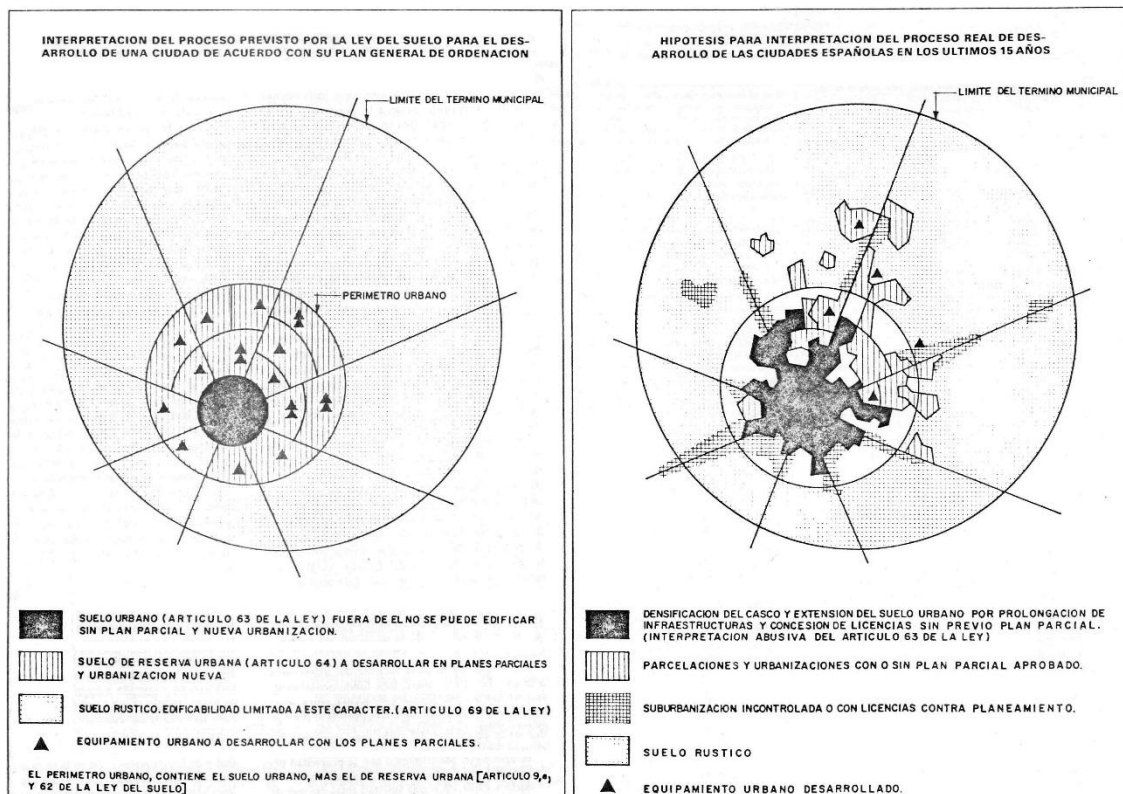


Figura 4. Interpretación del proceso previsto por la ley del Suelo y proceso real desarrollado. Fuente: La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes (Terán,1971)

La ley incorpora numerosas características que requerirían de un análisis específico. Pero atendiendo al alcance de este trabajo si se cree conveniente recoger aquellas disposiciones que a juicio de esta investigación tienen como objeto el fomento de la construcción de vivienda protegida, ya sea mediante la iniciativa pública como privada. En concreto, los artículos 55 y 56 recogen que los terrenos del Patrimonio municipal del suelo¹⁷ podían enajenarse para la construcción de viviendas por Organismo oficiales, en operaciones de conjunto aprobadas por la Comisión Central de Urbanismo, a iniciativa propia, de las Corporaciones locales o del Instituto Nacional de la Vivienda, así como por entidades de carácter benéfico y social dedicadas a la construcción de casas económicas o de renta limitada. Por otra parte, dictamina una serie de beneficios a otorgar a aquellas personas u organismos que ejecutaran o financiaran íntegramente la urbanización de un determinado nuevo sector¹⁸.

¹⁷ La ley preveía la constitución de dicho Patrimonio con la finalidad de “prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización” (art. 62). Su constitución se fijaba obligatorio para todas las capitales de provincia, y todos aquellos municipios con una población superior a 50.000 habitantes, habiendo quedado para el resto como disposición voluntaria. Estos terrenos se adquirirían según los cuatro sistemas de adquisición mencionados, autorizándose la expropiación en caso de suelo para reserva (art. 63).

¹⁸ Al respecto en el artículo 86 se recoge que tendrán derecho a una reducción del 80% del impuesto de Contribución Urbana durante un periodo de al menos 10 años, beneficios compatibles con los que pudieran derivar de su régimen de protección.

Esta relación también quedo establecida a la inversa, es decir, la legislación en materia de vivienda de protección estatal incluirá la obligación de cumplir los dictámenes recogidos en el planeamiento general y de desarrollo parcial redactado en base a la ley del Suelo.

La ley permaneció vigente hasta 1975, fecha en la que fue reformulada (Ley 19/1975, de 2 de mayo), y en la que introducía la figura del suelo urbanizable no programado, atendiendo a las reivindicaciones que exigían mayor flexibilidad en el ordenamiento municipal. Terán (1996: 178) afirma que durante la primera mitad de la década de los 70, se busca superar el excesivo determinismo que impone la Ley del 56, mediante la redacción de planes que posibilitarán cierta flexibilidad en sus disposiciones, asumiendo la pérdida del control inicialmente buscado sobre las dinámicas de crecimiento. A su vez, cabe recordar la posibilidad que abrió el III Plan de Desarrollo Económico y Social (Decreto 1541/1972) a que los Ayuntamientos promovieran concursos para la ordenación y urbanización de terrenos que no tenían por qué estar calificado como suelo de reserva en el planeamiento de su respectivo municipio.

3. Consideraciones finales

Como se ha ido mencionando diversos autores sostienen que la mitad de la década de los 50 es un punto de inflexión por muchos motivos. Además de los aspectos económicos, se lleva a cabo una fuerte reestructuración política, lo que por ejemplo lleva a crear el Ministerio de Vivienda, de modo que se unifica bajo un mismo organismo la labor de diversas instituciones responsables de la arquitectura y el urbanismo del país hasta aquel momento. El cambio también se reflejaría en la aprobación de la ley del Suelo, la cual vendría a alterar, tal como se ha mencionado, la forma de crecimiento de las ciudades, gracias a la aparición de la figura urbanística de Plan Parcial.

En estos años España experimenta un significativo crecimiento económico, gracias primero al Plan de Estabilización de 1959, y posteriormente a los Planes de Desarrollo Económico Social (PDES). Temporalmente este periodo coincide con el Plan Nacional de la Vivienda de 1961-1975, siendo la primera vez que se incluye la vivienda libre dentro de las previsiones. Con una vigencia de 15 años, ha sido considerado como un éxito desde el punto de vista cuantitativo, puesto que a diferencia de la experiencia anterior las viviendas construidas durante este periodo superaron notablemente las previsiones en términos generales. De hecho, los distintos PDES que se sucedieron durante ese tiempo irían aumentando los datos de partida.

Se aprueban algunas legislaciones en materia urbanística complementarias a la Ley del Suelo que, si bien tendrían como objetivo evitar la especulación del suelo, permitía la construcción de vivienda en suelo rústico. Esto tuvo como resultado la destrucción de gran parte del patrimonio natural y agrícola que conformaban los

límites urbanos a principios de siglo. Este hecho da pie a introducir una reflexión final sobre la lógica actual del crecimiento ilimitado del planeamiento urbanístico heredado del modelo de ciudad moderna. Bernardo Secchi (1986:47), totalmente a contracorriente, postuló ya en los años 80 que “la ciudad y el territorio en los que viviremos en los próximos años ya está construido”. El desarrollo de las ciudades no podía centrarse en el crecimiento descontrolado, sino que debía orientarse a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, mediante el reconocimiento del valor patrimonial de la ciudad existente.

Si en las dos últimas décadas el debate se ha centrado en la recuperación de los centros históricos, desde finales de los años 1990 el reto se ha situado sobre las barriadas residenciales (Rosa Jiménez, Márquez Ballesteros y Navas Carrillo, 2017:46). Aunque el número es aún reducido, son diversas las barriadas de vivienda social en toda España que han sido incluidas en los catálogos de protección del planeamiento de sus respectivas ciudades como “*referentes históricos de una política de vivienda concreta del pasado*” (Pérez Cano; Mosquera Adell, 2006: 115). Protección en la que los diversos registros de Arquitectura Contemporánea han jugado un papel fundamental en el reconocimiento patrimonial de ejemplos significativos de la Arquitectura del Movimiento Moderno (Navas-Carrillo, 2016:13).

La importancia de abordar su recuperación reside también en el volumen demográfico que representa con respecto al conjunto urbano. Según el Boletín Especial Censo 2011 elaborado por el Observatorio de Vivienda y Suelo dependiente del Ministerio de Fomento, en España entorno al 40% de las viviendas fueron construidas entre 1951 y 1980, residiendo en ellas aproximadamente el 80% de la población urbana. Sin embargo, el alto nivel de obsolescencia en su respuesta a los estándares de confort actuales los ha convertido en lugares no atractivos para la inversión privada, como consecuencia de la articulación del urbanismo contemporáneo exclusivamente desde términos económicos. Esto ha desencadenado un proceso de fractura social, por el cual en estas áreas se han acabado concentrando las clases sociales más deprimidas y con menos recursos (Navas-Carrillo, Rosa-Jiménez y Pérez Cano, 2016: 288).

Paradójicamente, son piezas que han quedado en una posición estratégica entre el tejido de los centros históricos y el de los nuevos desarrollos periféricos. Esto hace que se presenten como áreas de oportunidad, en la evolución hacia modelos de ciudad sostenible. Desde el campo de la investigación, el futuro pasa por estudiar alternativas al modelo de crecimiento urbano descontrolado de la segunda mitad del siglo XX. Como respuesta al consumo insostenible del territorio, es posible partir de una premisa de crecimiento cero basada en la recuperación del parque residencial heredado, y fundamentada en su potencial demográfico y económico, completando y potenciado lo ya existente como respuesta a los retos de la sociedad actual.

4. Bibliografía

Bassols Coma, M. (1973) *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*. Madrid: Editorial Montecorvo.

Bassols Coma, M. (2006) «Ante el cincuentenario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956: el proceso de su elaboración y aplicación». *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 40, (225), pp. 45-90

Bidagor Lasarte, P. (1967) «Situación general del urbanismo en España (1939 -1967)». *Revista de Derecho Urbanístico*, 4, pp. 23-70.

Ferrer i Aixalà, A. (1982) *La Vivienda masiva y la formación de la Barcelona metropolitana : los polígonos de viviendas en Barcelona 1950 - 1975*. Tesis. Universidad Politécnica de Cataluña.

Gaja i Díaz, F. (2005) «Políticas de Vivienda, Suelo y Urbanismo en la España del siglo XX», en *Seminario Hábitat y Suelo. Retos de las políticas de suelo para la producción social de vivienda*. Bogotá: Universidad de los Andes.

García Vázquez, C. (2015) «La obsolescencia de las tipologías de vivienda de los polígonos residenciales construidos entre 1950 y 1976. Desajustes con la realidad sociocultural contemporánea» *Informes de la Construcción*, 67 (Extra), m020.

Navas-Carrillo, D. (2016). «Nuevas perspectivas para la intervención en barriadas protegidas. En búsqueda de comunidades resilientes». *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, (90), pp. 225-227.

Navas-Carrillo, D., Rosa-Jiménez, C. y Pérez Cano, M. T. (2016). «Between Historic Sites and New Tourist Destinations: The Development of the First Periphery in Medium-Sized Andalusian Coastal Cities (1950-1980)». *Athens Journal of Tourism*, 3 (4), pp. 287-318.

Pérez Cano, M. T. y Mosquera Adell, E. (2006). *La Protección del Patrimonio Edificado. Catálogo de Bienes Inmuebles del Municipio de Almonte*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Rosa-Jiménez, C. Marquez Ballesteros, M.J. y Navas-Carrillo, D. (20017)«Hacia un nuevo modelo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas». *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 20, pp. 45-70.

Secchi, B. (1989). *Un progetto per l'urbanistica*. Turín: Giulio Einaudi.

Terán Troyano, F. de (1971) «La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes», *Ciudad y territorio : revista de ciencia urbana*. Madrid: Ministerio de Fomento, (2), pp. 13-26.

Terán Troyano, F. de (1996) «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)», *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*. Madrid: Ministerio de Fomento, XXVIII (107-108), pp. 167-184.

Terán Troyano, F. de (1999) *Historia del urbanismo en España. Vol. III. Siglos XIX y XX*. Madrid: Ediciones Cátedra

Valenzuela Rubio, M. (1983) «Renovación urbana y movimiento vecinal en barriadas de infravivienda: la experiencia madrileña», en Ponencias y comunicaciones: Coloquio de Geografía, VII, pp. 453-460.

Legislación

Ley, de Bases para la Ordenación urbana de Madrid y sus alrededores. Boletín Oficial del Estado, núm. 331, de 26/11/1944, páginas 8936 a 8940. Jefatura del Estado.

Decreto de 1 de marzo de 1946 por el que se aprueba la redacción oficial de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores conforme al texto adjunto. Boletín Oficial del Estado, núm. 74, de 15/03/1946, páginas 2007 a 2010. Ministerio de la Gobernación.

Orden de 12 de julio de 1955 por la que se aprueba el texto de las Ordenanzas técnicas y normas constructivas para "viviendas de renta limitada". Boletín Oficial del Estado, núm. 197, de 16/07/1955, páginas 4321 a 4327. Ministerio de Trabajo.

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Boletín Oficial del Estado, núm. 135, de 14/05/1956, páginas 3106 a 3134. Jefatura del Estado.

Decreto 1541/1972, de 15 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. Boletín Oficial del Estado, núm. 144/06/1972, páginas 10742 a 10751. Presidencia del Gobierno.

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Boletín Oficial del Estado, núm. 107, de 5 de mayo de 1975, páginas 9427 a 9448. Jefatura del Estado.

II. LOS FUTUROS DESARROLLOS URBANOS. TEORÍA Y PRÁCTICA EN ANDALUCÍA

LOS NUEVOS MODELOS DE CRECIMIENTO URBANO-TERRITORIALES EN ANDALUCÍA

Antonio Becerra García

Arquitecto Especialidad de Urbanismo de la Universidad de Sevilla. Miembro fundador de la Asociación de Arquitectos Peritos y Forenses y miembro de la Asociación de Arquitectos al Servicio de la Administración Pública, ambas del Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla. Título de Experto Universitario en Ordenación del Territorio y Derecho Urbanístico en Andalucía de la Universidad de Sevilla, Instituto Universitario de Investigación García Oviedo de la Universidad de Sevilla, curso 2011/2012, expedido en febrero de 2013.

Su carrera profesional se ha desarrollado fundamentalmente como funcionario de la Junta de Andalucía desde el año 1992. Donde ha desarrollado diversos trabajos como Asesor Técnico-Laboratorio (DP Huelva, COPT), Asesor Técnico-Planes (DG Ordenación del Territorio y Urbanismo, COPT), Departamento de Suelo (DG Ordenación del Territorio y Urbanismo, COPT), Negociado de Inspección y Seguimiento (DP Sevilla, COPT), Sección de Actuaciones Singulares (DG Arquitectura y Vivienda, COPT) y Jefe de Gabinete de Gestión y Política de Suelo (DG Urbanismo, COPT). En la actualidad, desde 2008: Jefe del Servicio de Planeamiento Urbanístico (DG Urbanismo, CMAOT).

Su labor como jefe del servicio de planeamiento le ha llevado a conocer de primera mano los problemas del planeamiento en Andalucía, algo que ha reflejado en las numerosas ponencias y cursos que ha impartido, así como en sus diferentes publicaciones.

ÍNDICE:

1. Suelo clasificado disponible para nuevos desarrollos urbanísticos en Andalucía
2. El concepto de "crecimiento urbano-territorial" en Andalucía
3. La justificación y motivación del crecimiento "urbanizable" y la ocupación de "nuevo territorio"
4. Los modelos actuales de crecimiento de suelo urbanizable.
5. Conclusiones.

Dado que este artículo va destinado a los estudiantes de arquitectura -en cursos iniciales o finales de la carrera- voy a procurar utilizar un lenguaje no demasiado técnico y simplificar algunos conceptos urbanísticos legales.

1. Suelo clasificado disponible para nuevos desarrollos urbanísticos en Andalucía

Desde la primera Ley del Suelo de 1956, en España existe la obligación de que todos los municipios dispongan de planeamiento general, inicialmente Plan General municipal o Normas Subsidiarias municipales.

Según el tipo de planeamiento general que tienen los municipios de Andalucía, actualmente están vigentes 233 Planes Generales, 383 Normas Subsidiarias y 107 Delimitaciones de Suelo Urbano, existiendo 55 municipios que no tienen ningún planeamiento general, siendo de aplicación en ellos básicamente las antiguas Normas Subsidiarias Provinciales y las normas de directa aplicación de la vigente Ley de

Ordenación Urbanística de Andalucía¹⁹ (LOUA).

SITUACIÓN POR TIPO DE FIGURA DE PLANEAMIENTO GENERAL EN LOS MUNICIPIOS DE ANDALUCÍA										
11/05/2017										
TIPO DE FIGURA	ALMERÍA	CÁDIZ	CÓRDOBA	GRANADA	HUELVA	JAÉN	MÁLAGA	SEVILLA	TOTAL	%
Plan General Municipal Nº de municipios	13	27	43	31	20	25	33	41	233	29,9%
Normas Subsidiarias Nº de municipios	40	17	25	100	45	57	39	60	383	49,2%
Delimitación de Suelo Urbano Nº de municipios	50	0	6	18	8	15	6	4	107	13,8%
Sin planeamiento municipal Nº de municipios	0	0	1	23	6	0	25	0	55	7,1%
TOTALES Nº de municipios	103	44	75	172	79	97	103	105	778	100%

(20)

En Andalucía y desde la citada LOUA, todos los municipios deben de tener aprobado un Plan General de Ordenación Urbanística -independientemente de su tamaño-, y adaptado a dicha norma. El plazo que daba la Ley para que se realizara esta adaptación fué de cuatro años, habiéndose adaptado en 2007 unos 56 municipios. Coincidiendo con el inicio de la crisis, en el 2008 la Consejería inició un plan para avanzar en este proceso: aprobación del Decreto de las Adaptaciones Parciales; creación de equipos de trabajo por zonas; refuerzo del personal de la Dirección General de Urbanismo (donde se revisaban las Adaptaciones Parciales); y un programa ambicioso de ayudas por importe total de 31 millones de euros, destinándose la mitad a planeamiento general y la otra mitad a adaptaciones parciales.

La situación actual del proceso de adaptación a la LOUA -totalmente o parcialmente²¹- da como resultado que tenemos hoy 519 municipios con planeamiento general adaptado (163 totalmente y 356 parcialmente) en donde residen el 88,6% de los habitantes.

ANDALUCÍA		PGOU ADAPTADO LOUA		EN PROCESO DE ADAPTACIÓN LOUA					NO INICIADOS
PROVINCIA	MUNICIPIOS	ADAPTACIÓN TOTAL	ADAPTACIÓN PARCIAL	APROBACIÓN PROVISIONAL	APROBACIÓN INICIAL	AVANCE	EN REDACCIÓN	TOTAL	
ALMERÍA	103	8	38	35	26	22	10	93	2
CÁDIZ	44	12	30	5	6	7	4	22	10
CÓRDOBA	75	39	21	2	8	10	4	24	12
GRANADA	172	28	66	27	63	43	2	135	9
HUELVA	79	18	42	12	17	20	8	57	4
JAÉN	97	16	47	8	24	28	10	70	11
MÁLAGA	103	16	45	18	34	25	3	80	7
SEVILLA	105	26	67	15	22	17	15	69	10
TOTAL	778	163	356	122	200	172	56	550	65
	100%	21,0%	45,8%	15,7%	25,7%	22,1%	7,2%	70,7%	8,4%

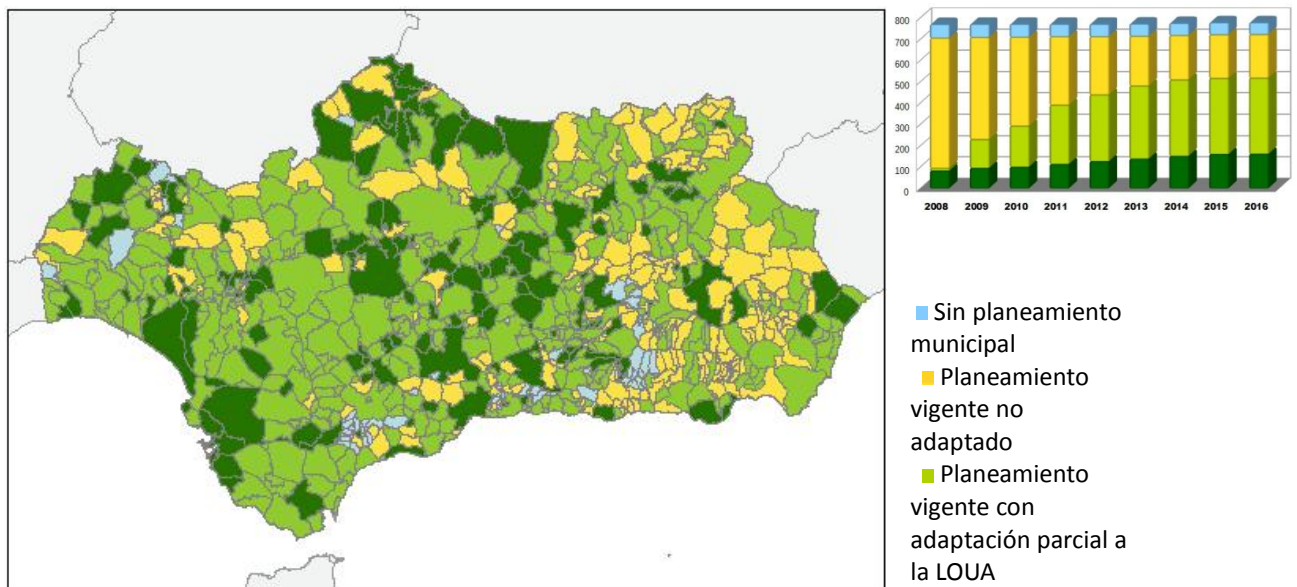
TOTAL DE MUNICIPIOS ADAPTADOS A LA LOUA:	519	66,7%
---	------------	--------------

TOTAL POBLACIÓN CON PLANEAMIENTO ADAPTADO A LA LOUA	7.444.521	88,6%
--	------------------	--------------

¹⁹ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

²⁰ Los cuadros y gráficos incluidos en este artículo están elaborados por el Servicio de Planeamiento Urbanístico de la Dirección General de Urbanismo.

²¹ Disposición Transitoria Segunda de la LOUA y Decreto 11/2008, de 22 de enero.



■ Planeamiento vigente totalmente adaptado a la LOUA

La regulación normativa de las Adaptaciones Parciales a la LOUA del planeamiento general vigente permitió que, en pocos años, se consiguieran los objetivos buscados; pero también permitió cuantificar el suelo existente y clasificado (urbano no consolidado y urbanizable sectorizado) por su capacidad de viviendas protegidas.

Así se cuantificó que existe suelo por desarrollar²² para casi 285.000 viviendas protegidas²³, cifra muy aproximada con la estimación de las necesidades de vivienda protegida elaborada por el Estudio²⁴ del 2009 del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IESA-CSIC) que lo cuantificaba en 290.288 viviendas protegidas, con la siguiente distribución provincial:

ANDALUCÍA		PLANEAMIENTO ADAPTADO		ESTUDIO IESA
PROVINCIA	MUNICIPIOS	SUELO PARA VIV. TOTALES (estimación)	SUELO PARA VIV. PROTEGIDA	NECESIDADES VIV. PROTEGIDAS
ALMERÍA	103	115.197	30.315	26.027
CÁDIZ	44	171.521	45.137	44.499
CÓRDOBA	75	69.392	18.261	26.567

²²El suelo para vivienda protegida incluye el existente en el planeamiento general adaptado y su modificaciones, así como el previsto en las Adaptaciones Parciales. No incluye el suelo para dicho uso obligatorio en el planeamiento de desarrollo del planeamiento general vigente y no adaptado a la LOUA.

²³Exposición de motivos del Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral.

²⁴Análisis de la Situación de la Vivienda en Andalucía y Proyección de Hogares (<http://www.iesa.csic.es/publicaciones/detallarpublicacion/id/2280090>)

GRANADA	172	116.132	30.561	31.281
HUELVA	79	80.587	21.207	18.546
JAÉN	97	61.495	16.183	21.879
MÁLAGA	103	182.107	47.923	53.634
SEVILLA	105	279.053	73.435	67.855
TOTAL	778	1.075.484	283.022	290.288

A partir de este dato de viviendas protegidas, se puede deducir que existe suelo por desarrollar para más de un millón de viviendas totales en Andalucía, coincidente con otros estudios elaborados por el Ministerio para las principales aglomeraciones urbanas. La cifra es sencillamente desproporcionada respecto a las necesidades de la población -incluidas las viviendas vacacionales- para las próximas décadas. No nos debe extrañar que en los próximos años sea habitual que los nuevos planes generales propongan desclasificaciones de suelos no desarrollados.

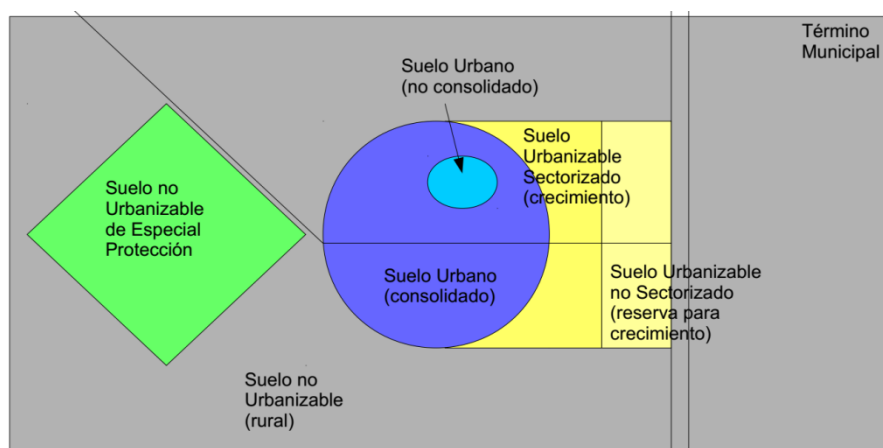
2. El concepto de "crecimiento urbano-territorial" en Andalucía

El término "crecimiento" aplicado al urbanismo o la ordenación del territorio se ha interpretado de manera diferente a lo largo de los últimos años.

Para la Real Academia *crecimiento* es "Acción y efecto de crecer. Crecimiento de la población", y *crecer* referido a una cosa es "Recibir aumento por añadirse nueva materia". Para el urbanismo crecimiento podemos definirlo como "nueva clasificación de suelo, nueva edificabilidad o aumento de densidad (viviendas)". Para la ordenación del territorio veremos que este concepto está relacionado con "nueva clasificación de suelo urbanizable". Esas diferencias de interpretaciones ha tenido y tiene efectos prácticos.

Urbanismo > nueva clasificación de suelo, nueva edificabilidad o nueva densidad

Ord. Territorio > nueva clasificación de suelo urbanizable



Tenemos que tener en cuenta que el plan urbanístico -a diferencia del proyecto arquitectónico- es a la vez un proyecto de ciudad y una norma reglamentaria. Como proyecto debe contener una propuesta de modelo que reflexione sobre la ciudad existente, el crecimiento necesario para el desarrollo de esta ciudad existente y también sobre la protección del medio natural y su posible ocupación por las actividades que le son propias. Si nos referimos a los planes generales municipales, el ámbito de actuación del plan, como norma, es el territorio en el que tiene competencias el Ayuntamiento: el término municipal. En dicho ámbito, el plan-norma establece los distintos regímenes jurídicos (derechos y obligaciones de los propietarios de suelo) que se corresponden con las clases de suelo tradicionales: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable (protegido o rural).

Pero el plan urbanístico municipal como norma, también debe cumplir la legislación de rango superior que, por orden cronológico ha sido básicamente la siguiente:

Andalucía	1994. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) ²⁵
Estado	1998. Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) ²⁶
Andalucía	2002. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) ²⁷
Andalucía	2006. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) ²⁸
Estado	2008. TR de la Ley del Suelo (TRLRSL) ²⁹
Estado	2015. TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRSRU) ³⁰

1994. La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA)

Desde la legislación territorial la LOTA de 1994 -de competencia autonómica-, se establece la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma, incluyendo entre sus objetivos la distribución geográfica de las actividades y usos del suelo, que se realiza a través de varios instrumentos, entre el que destaca el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) que fue aprobado en 2006, posterior a la Ley de referencia, incluso con fecha posterior a la LOUA del 2002.

A partir del 2006, el planeamiento urbanístico está supeditado al POTA, teniendo sus determinaciones distinto grado de vinculación: las normas, de aplicación directa y vinculantes en los suelos urbanizables y no urbanizables; las directrices, vinculantes en cuanto a sus fines; y las recomendaciones, de carácter indicativo. Se

²⁵Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía

²⁶Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y valoraciones

²⁷Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía

²⁸Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación

²⁹Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (refunde la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo con los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana)

³⁰Real Decreto Legislativo 7/2025, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

entiende que las directrices y las recomendaciones son determinaciones aplicables sobre cualquier clase de suelo, pero no así las normas. Así el art. 21.2 establece "*Las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables*". Luego veremos la repercusión que esta regulación va a tener en el POT, el crecimiento en suelo urbanizable y su coherencia con los distintos pronunciamientos de los Tribunales.

E POT vincula al planeamiento urbanístico, tal y como se establece en el apartado 1 del art. 22 de la LOTA, y las determinaciones de aplicación directa prevalecen desde su entrada en vigor, según el apartado 3 del citado artículo. La misma vinculación se traslada en el artículo 23 a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

1998. Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV)

Esta Ley –tal y como se incluye en su exposición de motivos- reconoce la falta de competencias del Estado en materia de urbanismo y ordenación del territorio, por lo que regula las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, que debía ser desarrollada por las legislaciones de las Comunidades Autónomas. Con independencia de las clases equivalentes de suelo que establezcan las Comunidades Autónomas, la Ley 6/1998 sigue utilizando la técnica de la clasificación del suelo, distinguiendo entre urbano, no urbanizable y urbanizable.

Tiene la condición de suelo urbano el suelo "físicamente transformado" (el que tiene una mínima urbanización o está consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística) y los terrenos "legalmente transformados" (en ejecución del planeamiento y hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo). Luego define el suelo no urbanizable también con dos situaciones (el que "debe" estar sometido a algún régimen especial de protección y el que "puede" el planeamiento preservar por sus valores o por considerarlos inadecuados para el desarrollo urbano), por defecto, el resto es el suelo urbanizable sin protección. Así es reglada la clasificación de suelo urbano y la del no urbanizable de especial protección, siendo potestativa para el planeamiento el resto de clasificaciones.

Adelantamos aquí que si la clasificación de suelo urbano desde esta Ley es reglada, esto es, obligada (lo que se ha puesto de manifiesto muchas veces por los Tribunales de Justicia), no puede estar sometida a límites por la legislación urbanística y territorial.

2002. La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)

La LOUA es la primera Ley urbanística de nuestra Comunidad Autónoma, con la excepción de la Ley 1/1997, de 18 de junio³¹, que paliaba los efectos de la Sentencia

³¹Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se aprueban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana

61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional.

Tal y como se expresa en la exposición de motivos, se apuesta por la calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades, del desarrollo sostenible ("*uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y específicamente la protección y adecuada utilización del litoral*") y la apuesta por la mejora de la ciudad existente ("*reurbanización y reequipamiento*") como prioridad, frente a la urbanización de más suelo. Se establece la clasificación en: suelo urbano (consolidado y no consolidado), suelo urbanizable (ordenado, sectorizado y no sectorizado) y no urbanizable (de especial protección por legislación específica, de especial protección por planificación territorial o urbanística, de carácter natural y rural, y del hábitat rural diseminado). Tras casi 15 años de vigencia de la Ley, y respecto a las clases y categorías de suelo, podemos hacer algunas consideraciones derivadas de distintos pronunciamientos de los Tribunales.

El suelo urbano consolidado se define como el negativo del no consolidado, y éste a su vez es el resultado de una actuación urbanística. Esto es, cambia el régimen del suelo si el plan decide hacer una actuación, pudiendo perder los derechos adquiridos y teniendo que soportar nuevas obligaciones suelos que habían alcanzado la categoría de consolidado por ejecución de un plan anterior. En algunos artículos jurídicos se habla ya del "principio de no regresión" del suelo urbano consolidado³².

También mencionar que en algunas Sentencias (como la sentencia del TS de 8 de abril de 2013 RC 7031\2009, sobre la clasificación de los suelos "inundables" de Tablada, en el PGOU-2006 de Sevilla), se afirma que la LOUA no traslada adecuadamente en su art. 46 las dos situaciones del suelo no urbanizable que se establecía en el art. 9 de la citada Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (que se traslada al art. 12 del Texto refundido del 2008): el que "debe" estar sometido a algún régimen especial de protección y el que "puede" el planeamiento preservar por sus valores o por considerarlos inadecuados para el desarrollo urbano.

Pero volviendo al concepto de desarrollo sostenible, la LOUA ya establece desde el art. 3 dedicado a los fines de la actividad urbanística: "*Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, ...*" y "*Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales*". Es el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) el encargado de ordenar la totalidad del término municipal, teniendo como objeto -según se regula en el art. 9- "*el modelo y soluciones de ordenación*" que mejor aseguren, entre otros, "*La integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria dispersión y mejorando y completando su ordenación estructural*" permitiendo motivadamente nuevos desarrollos que no deban localizarse en el entorno del núcleo ya consolidado.

El PGOU debe prever los nuevos desarrollos urbanísticos -esto es, los suelos

³²El control judicial de las alteraciones de los planes urbanísticos: alcance y consecuencias" César Tolosa Tribiño, Magistrado de la Sala tercera del Tribunal Supremo. Revista de Derecho de Urbanismo, 1 abril de 2017.

urbanizables-, en base a los estudios que justifiquen a medio plazo el crecimiento urbano necesario para garantizar el desarrollo de la ciudad. La exigencia de estos estudios está recogida en el art. 19 de la Ley como parte de la memoria que, para los PGOU, exige que contenga "*los estudios complementarios de suelo y vivienda, de tráfico, aparcamiento y transportes*". En la modificación de la Ley del 2012 se incluyó, la referencia al Plan Municipal de Vivienda y Suelo, exigido desde el 2010 por la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía³³.

2006. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)

La previsión contenida en la LOTA de su desarrollo mediante el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se materializó en el 2006. El documento definitivo que entró en vigor se aprueba por el Consejo de Gobierno introduciendo los cambios del Parlamento de Andalucía.

Cuando se tramita el POTA ya se constataba que los planes generales estaban realizando previsiones de crecimiento muy superiores, en general, a las necesidades a medio plazo como se establecía en la LOUA. Así, la famosa norma 45 que había introducido el Parlamento de Andalucía, se convirtió de hecho en un límite de obligado cumplimiento en los crecimientos de dichos planes generales.

En palabras de la Consejera de Obras Públicas y Transportes en la presentación del POTA: "*El ejemplo más claro del compromiso del POTA con el desarrollo sostenible, es su apuesta por un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada. Se trata de evitar procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo, la excesiva especialización funcional de usos para reducir desplazamientos obligados, así como la segregación social del espacio urbano. Frente a ello, el modelo de ciudad del POTA significa generar proximidad y una movilidad asegurada por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transportes públicos, vincular el crecimiento urbanístico a la disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos y adecuar el ritmo de este crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos, los sistemas generales de espacios libres y el transporte público*".

Este modelo de crecimiento que se impone de "ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada" y la prohibición de "procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo" se justifica en el análisis que se hace en la memoria de ordenación -"Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana"-, y se concreta en desde la norma 43 a la norma 61, y que injustamente se simplificado en el famoso apartado 4 de la norma 45 (modelo de ciudad). Es la primera vez que se establecen límites cuantificables a los crecimientos de los planes.

"4. Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos

³³ Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía

parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.

b) El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos.

c) La no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afección a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista.

d) Un desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.

e) La disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido.

En el supuesto de existencia de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en vigor, los referidos criterios se enmarcarán en las determinaciones y contenidos de éstos."

La norma no es una prohibición absoluta -así lo han entendido los Tribunales-, dado que permite a los planes proponer crecimientos en función de parámetros objetivos y la tendencia en los últimos 10 años, pero establece con carácter general unos límites cuantificados del 40% del suelo urbanizable y del 30% de incrementos de población en ocho años. La mayoría de los planes generales, en vez de justificar las necesidades de crecimiento, han optado por justificar que no se superan esos límites generales, lo que ha dado lugar a algunas Instrucciones internas de la Consejería para su cálculo.

En Sentencia³⁴ del Tribunal Superior de Justicia Andalucía en relación al POTA ha señalado que los límites de la Norma 45 no invaden la competencia municipal. La sentencia acaba señalando que *"el artículo 45 no establece un imposible absoluto, sino una norma o criterio general que permite su superación cuantitativa, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada (...), y la acreditación, igualmente, de disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados."*

El límite a la superficie de suelo urbanizable dio lugar en muchos planes a forzar la clasificación del suelo urbano no consolidado para que no computara. Por otro lado, el límite de incremento de población tenía el problema de establecer un parámetro que relacionara población y vivienda.

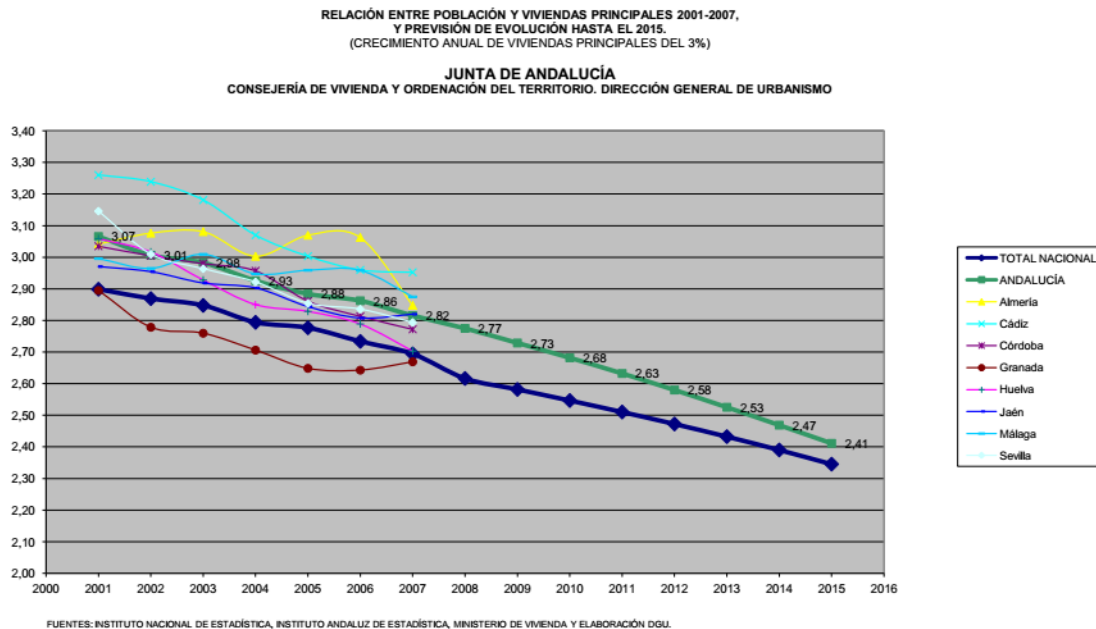
Mediante la Disposición Adicional Segunda del Decreto 11/2008³⁵ se estableció

³⁴Sentencia del TSJA de 17 de mayo de 2011 en RCA sobre el POTA

³⁵Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo Urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas

que no computara la superficie de suelo industrial y se moduló en tres tramos (40%, 50% y 60%) el límite para los municipios de menor crecimiento, y se fijó el momento de cálculo de la población a la fecha de la aprobación definitiva (que beneficiaba a los municipios con crecimiento poblacional desde la aprobación inicial, perjudicando a los restantes).

Mediante una Orden³⁶ de 2008 se fijó el coeficiente de 2,4, necesario para el cálculo poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico, ajustado a la tendencia actual de disminución del número de miembros que componen los hogares y las familias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta Orden se basaba en un estudio que proyectaba a 8 años, la evolución del cociente entre población y viviendas principales, del que podemos extraer el siguiente gráfico de evolución:



Se le ha achacado muchas veces que la tramitación de los planes generales se retrasaron por la entrada en vigor del POTA, pero es justo recordar que desde el 2007 se han aprobado nuevas leyes de diversas competencias que también han tenido efectos en la redacción de estos planes; tanto leyes autonómicas (procedimiento ambiental, puertos, patrimonio histórico, aguas, salud, memoria histórica, vivienda y comercio) como leyes estatales (carreteras, puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y suelo de 2007, 2008 y 2015). En la Sentencia³⁷ del Tribunal Supremo sobre el PGOU de Santander se afirma que los planes generales se deben revisar cada cierto tiempo, aunque no incluyan crecimiento, para adaptarlos a estas nuevas normas.

³⁶Orden CVOT de 29 de septiembre de 2008, por la que se regula el coeficiente aplicable para el cálculo de crecimiento poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico

³⁷Sentencia del Tribunal Supremo nº 2392/2016, de 8 de noviembre.

2007. Ley de Suelo. TR 2008 de la Ley del Suelo (TRLS)

Nos dice la exposición de motivos de esta Ley 8/2007:

"Para ello, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común."

Con independencia de los límites que establece el POTA, la potestad de innovación del planeamiento territorial y urbanístico se va a ver limitada por un nuevo principio que se incorpora a la legislación estatal en la Ley de Suelo del 2007: "la sostenibilidad económica y ambiental". A partir de esta norma se requiere por la legislación estatal que los crecimientos previstos estén suficientemente justificados y motivados.

Al año siguiente, en 2008 se aprueba el Texto Refundido (que refunde y deroga la Ley 8/2007 de Suelo y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992) que hemos estado manejando durante 7 años.

Como hemos dicho antes, no es una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y a la igualdad en el ejercicio de los derechos asociados a él. Supone una alteración sustancial del régimen establecido en la Ley 6/1998 y prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas e introduce requerimientos de un desarrollo sostenible, como se indica en su preámbulo:

"En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso."

El art. 2 ya establece el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, la

transformación del suelo (el nuevo suelo que se necesita urbanizar) debe tener como fin el interés público, propiciando el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. El art. 3 exige que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística debe ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

En el art. 10 se definen unos criterios básicos de utilización del suelo:

- a) solo se debe urbanizar el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen.
- b) se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- c) los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación.

En el artículo³⁸ que hemos citado antes del Magistrado César Tolosa Tribiño sobre este tema, se citan como ejemplos algunas Sentencias sobre Modificaciones los PGOU de Ávila y Burgos, así como a un Plan Parcial del PGOU de Valladolid.

Apartándose definitivamente de la tradicional clasificación del suelo en la legislación estatal, en el art. 12 de esta Ley del 2008 se establecen las situaciones básicas del suelo: suelo rural y suelo urbanizado; y en el art. 14 se definen las actuaciones de transformación urbanísticas (con la novedad de las actuaciones de dotación). En el art. 15 dedicado a la evaluación y seguimiento del desarrollo urbano, se exige el procedimiento de evaluación ambiental, y como contenido destacamos el informe de sostenibilidad ambiental y el informe o memoria de sostenibilidad económica.

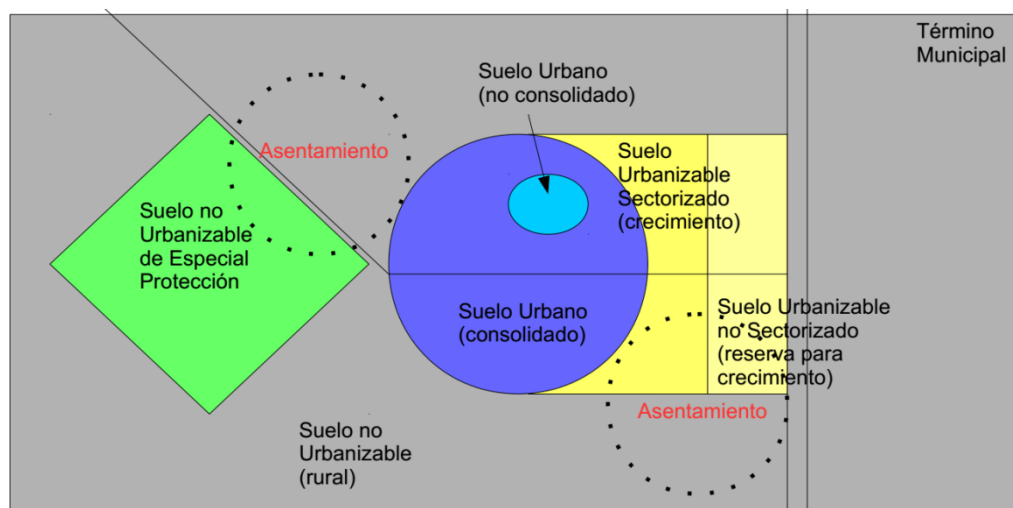
Por último señalamos que la Disposición Transitoria cuarta introduce unos criterios mínimos de sostenibilidad respecto de cuando el impacto de una nueva actuación de urbanización (modificación) obligue a ejercer de forma plena la potestad de ordenación (revisión), estableciéndose -hasta su regulación por la legislación autonómica- en el 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado (suelo urbano consolidado).

"Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por 100 de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial."

³⁸"El control judicial de las alteraciones de los planes urbanísticos: alcance y consecuencias" César Tolosa Tribiño, Magistrado de la Sala tercera del Tribunal Supremo. Revista de Derecho de Urbanismo, 1 abril de 2017.

La adaptación de la LOUA a esta ley se realiza mediante la Ley 2/2012³⁹ que introduce aspectos tales como la participación ciudadana en el proceso urbanístico, el régimen jurídico de la clasificación del suelo, las reservas para vivienda protegida, la sostenibilidad económica y ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, los límites entre modificación y revisión del planeamiento, la conversión en metálico de aprovechamientos y el régimen de las actuaciones de dotación y de las cesiones de aprovechamiento.

También se introduce en esta modificación del 2012, una Disposición Adicional quinta que regula el régimen de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporan al planeamiento urbanístico -remitiendo al Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía-. Esta incorporación "se realizará mediante su clasificación como suelo urbano no consolidado o como suelo urbanizable, sectorizado u ordenado, según corresponda, de acuerdo con su grado de consolidación por la edificación, servicios urbanísticos existentes, su situación de hecho, las características del territorio al que afecten y demás circunstancias y requisitos que concurran en dichos asentamientos".



2015. TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)

Es la Ley urbanística estatal vigente. Deroga y refunde, la Ley del Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana⁴⁰.

En el art. 3 del Título preliminar ya nos encontramos el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, que podemos sintetizar en:

³⁹Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

⁴⁰Es significativo que se admita en el preámbulo que "rehabilitación urbana" engloba la "regeneración y renovación de los tejidos urbanos".

- La utilización del suelo debe realizarse conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.
- Se debe propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.
- En el medio urbano deben regir los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional.
- Los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en la Ley deben ser sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.
- El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

Y en el art. 4 nos encontramos con una última exigencia que no debemos olvidar:

- El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

Si en el art. 14 de la Ley del 2008 se definían las actuaciones de transformación urbanísticas, ahora dicha regulación se traslada al art. 7 junto con las actuaciones edificatorias. Igualmente, si en el art. 12 de la Ley del 2008 se establecen las situaciones básicas del suelo: suelo rural y suelo urbanizado, nos la encontramos en esta nueva Ley en el art. 21.

Por último destacamos en el art. 22 los requisitos de evaluación y seguimiento del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano, en el que se mantiene la exigencia del informe de sostenibilidad ambiental, el informe o memoria de sostenibilidad económica y la tradicional memoria de viabilidad económica.⁴¹

3. Los criterios de crecimiento urbanístico en los Tribunales de Justicia

Solemos olvidar que la interpretación de estas normas autonómicas y estatal - con independencia de los actores del proceso de redacción, tramitación y aprobación de los planes- se realiza en última instancia por los Tribunales de Justicia, que vienen desarrollando una interpretación del concepto de "crecimiento urbanístico" en relación con las potestades de ordenación territorial y urbanística.

⁴¹Ver el artículo "Los Informes de Sostenibilidad Económica", Sergio Fernández Monedero y Blanca Marín Ferreiro. Revista de Práctica Urbanística, nº 138/2016 (enero)

La jurisprudencia que se fue desarrollando con la legislación estatal que contenía las clases y categorías de suelo (hasta la Ley 6/1998 inclusive), ha sido reiterativa al entender que en el planeamiento urbanístico había que distinguir las clases y categorías de suelo regladas -y de obligado cumplimiento- de las clases y categorías de suelo potestativas por decisión municipal. Como hemos dicho antes, para los tribunales eran clasificaciones de suelo regladas el suelo urbano consolidado y no consolidado, así como el suelo no urbanizable de especial protección por legislación sectorial, mientras que son potestativas las clasificaciones de suelo urbanizable, el suelo no urbanizable común y el suelo no urbanizable de protección urbanística.

En esta interpretación, si el suelo urbano es reglado y obligado por la Ley (tanto el consolidado como el no consolidado) entendemos que forma parte de la ciudad existente y no del "modelo de crecimiento" del plan. El "modelo de crecimiento" es la nueva propuesta de suelo urbanizable, de carácter potestativo por el municipio. Así, el nuevo plan urbanístico deberá analizar la ciudad existente; reconocer por imperativo legal como suelo urbano aquellos suelos que tienen las características que definen las leyes urbanísticas; reconocer y validar los suelos urbanizables en desarrollo del anterior plan urbanístico; y finalmente, en base a las necesidades de crecimiento justificadas, proponer los nuevos suelos a transformar -los nuevos suelos urbanizables- que constituyen propiamente el "modelo de crecimiento" del plan.

No suele ser frecuente reconocer en los planes urbanísticos la parte de la clasificación de suelo "obligado" de la parte de clasificación "potestativa", ofreciendo una visión de conjunto, al que erróneamente creo se define como "modelo de crecimiento" de la ciudad. Más que de crecimiento urbano (suelo urbano), deberíamos hablar de crecimiento urbanístico (suelo urbanizable).

Hay muchas sentencias que inciden sobre el carácter reglado del suelo urbano y del suelo urbano consolidado. La definición que se establece actualmente en la LOUA de definir el suelo urbano como el negativo del suelo urbano no consolidado, y éste último definirlo en función de la potestad del plan de establecer una actuación urbanística, entendemos que ha creado confusión en este asunto.

Pero igualmente, la regulación actual del suelo no urbanizable en la LOUA, donde se entremezclan situaciones regladas de suelos de especial protección, con la posibilidad de establecer protecciones urbanísticas, tampoco ha contribuido a clarificar este tema. Nos remitimos, como ejemplo, a la Sentencia⁴² sobre los suelos inundables de Tablada en el PGOU de Sevilla de 2006, en la que el Tribunal critica la regulación andaluza.

Pero a partir de la Ley del Suelo de 2007 (TR del 2008), incluyendo el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana del 2015, nos vamos a ir acostumbrando a que el concepto de sostenibilidad económica y ambiental se va a convertir en el principal requisito del control jurisdiccional, como se analiza en el

⁴²Sentencia del Tribunal Supremo nº 1325/2013, de 8 de abril, sobre los suelos inundables de Tablada en el PGOU-2006 de Sevilla.

artículo del Magistrado César Tolosa Tribiño que hemos comentado.

4. La justificación y motivación del crecimiento "urbanizable" y de la ocupación de "nuevo territorio"

Sobre el suelo no urbanizable, denominado común, el Plan puede realizar sus propuestas de "crecimiento urbanístico", cumpliendo siempre las condiciones generales establecidas en la legislación urbanística (LOUA) y en la legislación y planeamiento territorial (POTA y LOTA).

También se reitera en la jurisprudencia que esta ocupación y transformación del medio natural, aunque no tenga especiales valores a proteger, debe realizarse desde el principio de sostenibilidad, justificando la necesidad de su transformación urbanística, con independencia de las condiciones establecidas en nuestra legislación territorial y urbanística.

Aunque no nos vamos a referir a ellas, pero también se puede entender como crecimiento urbanístico, las distintas actividades que pueden establecerse y desarrollarse en el suelo no urbanizable; tanto las que le son propias (agrícolas, ganaderas, forestales, extractivas, etc), como las que deben ubicarse en este suelo por no ser compatible con el suelo urbano o urbanizable.

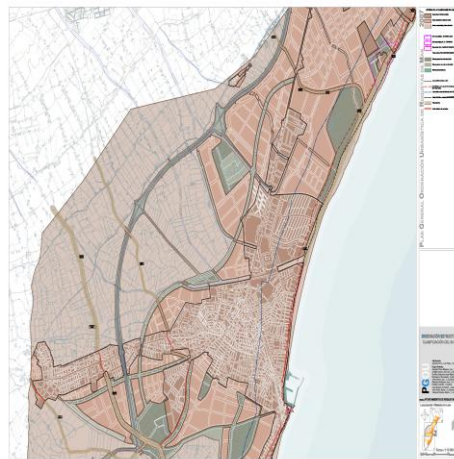
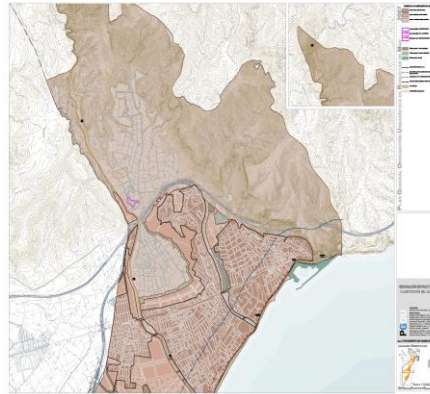
Como estamos defendiendo que el crecimiento urbanístico es siempre el suelo urbanizable propuesto por el Plan, ¿cuáles son las condiciones que debe cumplir?

La principal condición que debe cumplir todo modelo de crecimiento de un Plan es el criterio de la sostenibilidad. Esta primera condición limita la discrecionabilidad del Plan, a la que nos hemos referido antes. Al Plan se le debe exigir una justificación y motivación expresa de la necesidad del crecimiento, que no siempre ha sido requerida desde las administraciones con competencia en la aprobación de los Planes. Este criterio de sostenibilidad -económica y ambiental- está contenido expresamente en el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana del 2015.

Una vez cumplido el criterio de la sostenibilidad, y con independencia del procedimiento de evaluación ambiental, el Plan tendría que cumplir los criterios y objetivos de ordenación urbanística establecidos por la LOUA y el POTA, y finalmente cumplir además con los límites establecidos para los suelos urbanizables contenidos en la norma 45. Las memorias de justificación y de ordenación de los Planes se deben ajustar al contenido citado y los órganos encargados de la aprobación de los planes deben igualmente ser exigentes en su cumplimiento, porque de lo contrario seguirán los Tribunales emitiendo sentencias anulatorias que nadie desea.

5. Los modelos actuales de crecimiento en los Planes.

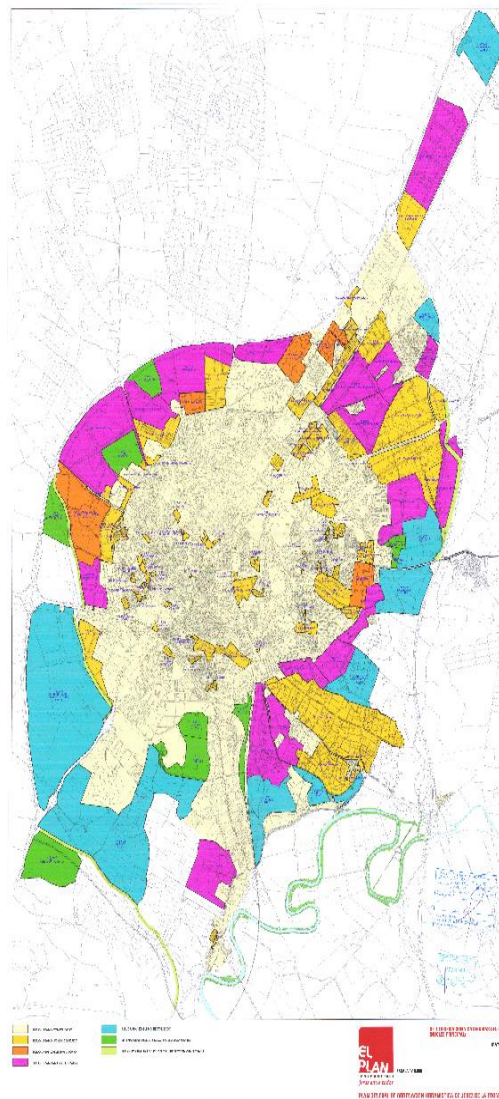
Haciendo un repaso a los planes generales que en los últimos años han sido informados por la Dirección General de Urbanismo y resuelta su aprobación definitiva por el titular de la Consejería, podemos identificar en ellos el "modelo de crecimiento" propuesto, esto es los suelos urbanizables nuevos. No incluimos el PGOU de Cádiz de 2011 por no tener suelo urbanizable, ni el PGOU de 2010 de Marbella, por haber sido declarado nulo por el Tribunal Supremo.



El PGOU de 2009 de Roquetas de Mar establecía casi 400 Ha de suelo urbanizable (entre sectorizado y ordenado) de crecimiento sobre los casi 1450 Ha de suelo urbano (consolidado y no consolidado).

Como se describe en la Memoria de Ordenación del Plan, se detecta: "el fuerte contraste que existe entre la ocupación compacta y continua presente en los núcleos urbanos de Roquetas pueblo y Aguadulce, y la franja de territorio disperso y sin cohesión que se ubica entre ambos núcleos.", así "La pauta seguida para el desarrollo urbanístico ha sido la de conseguir un crecimiento ordenado y jerárquico de los distintos núcleos, a través de la futura red urbana que integra y vertebrata todo el municipio."

El primer periodo previsto de 8 años de crecimiento (suelos urbanizables ordenados y sectorizados) el objetivo era "la consolidación de la ciudad heredada y la sutura de tejidos", objetivo que todavía no se ha materializado al día de hoy.



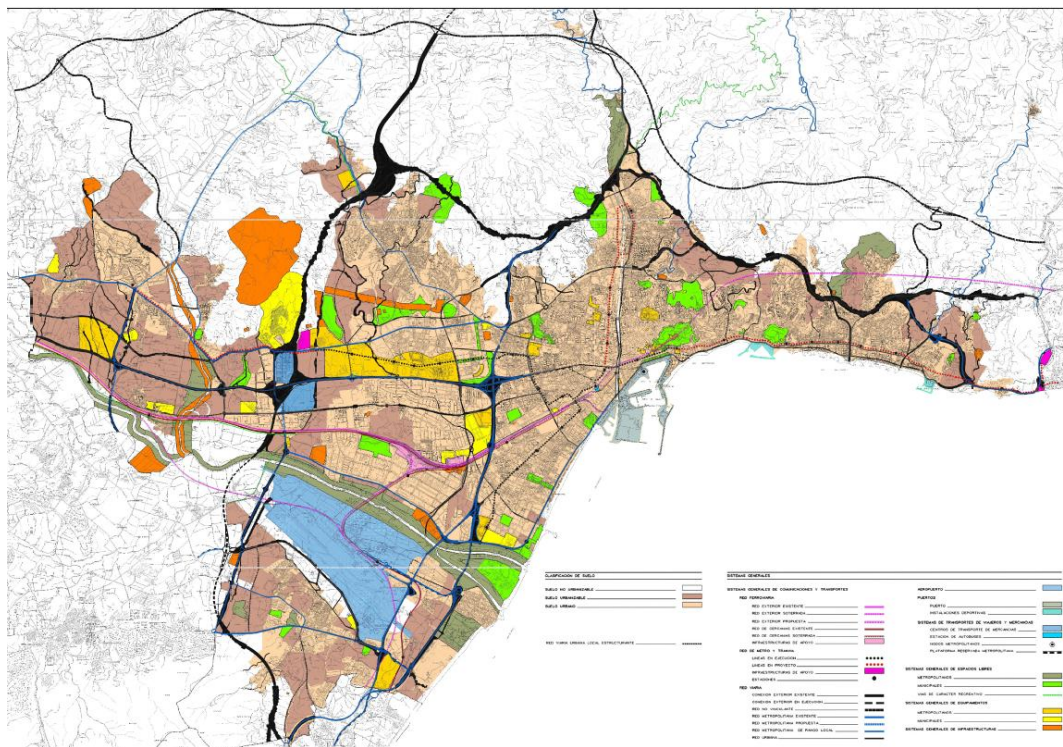
El PGOU de 2009 de Jerez de la Frontera proponía para el suelo urbanizable (ordenado o sectorizado) 860 Ha -sin contar el destinado a sistemas generales-, teniendo reconocido como suelo urbano (consolidado y no consolidado) 4140 Ha.

DOS PARÁMETROS IMPRESCINDIBLES PARA LOS NUEVOS MODELOS URBANOS. LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y EL DISEÑO PARA TODAS LAS PERSONAS

En cuanto a la propuesta de nuevos crecimientos establecida por el Plan, se incorpora al desarrollo urbanístico los terrenos ubicados entre la nueva variante de la N-IV y la Ronda de Circunvalación en la zona oeste; consolidando la oferta de suelos terciarios en la zona norte, ocupando los suelos ubicados entre los desarrollos consolidados y la zona anexa al Aeropuerto; en la zona sur se ocupan vacíos existentes entre el Polígono de “El Portal” y las zonas residenciales consolidadas, resolviendo los bordes de aquél, y se incorporan suelos al sur del Campo de Golf municipal, cerrando la trama urbana.

En la zona sureste del núcleo, limitando al este con la vía férrea, se plantea un crecimiento residencial, al objeto de acercar la ciudad al río, evitando una solución exclusiva de baja altura, y optando por una modelo donde coexistan las tipologías Plurifamiliar en altura y unifamiliar.

Al este del municipio el Plan se ve obligado a incorporar asentamientos ilegales, bien como suelo urbano o como suelo urbanizable, cuyo desarrollo urbanístico está siendo muy complicado.



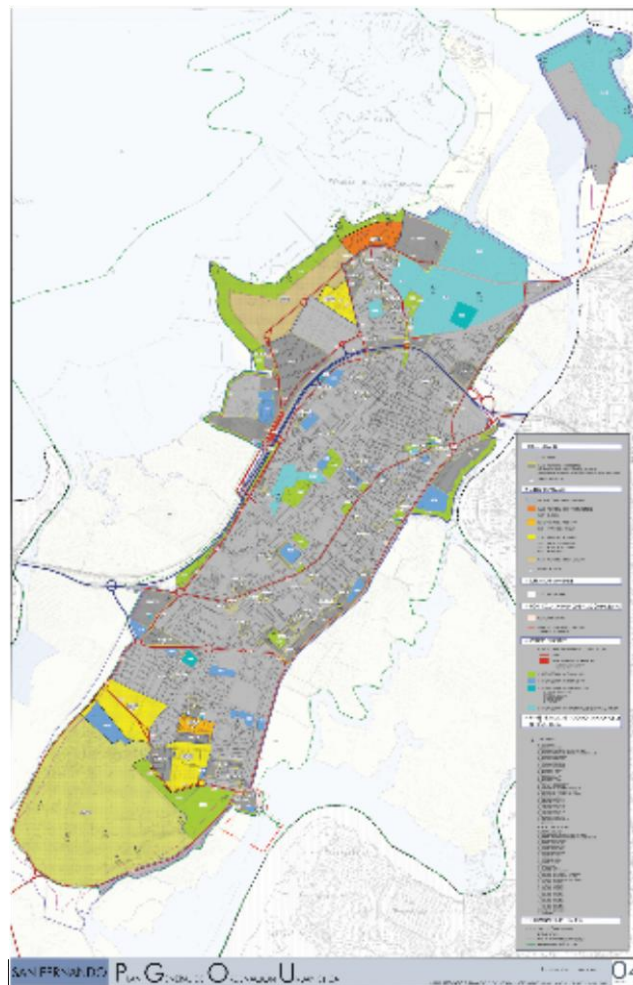
El PGOU de 2011 de Málaga establecía un crecimiento de suelo urbanizable (ordenado o sectorizado) de 1830 Ha -sin sistemas generales-, reconociendo la existencia de 7150 Ha de suelo urbano (consolidado y no consolidado).

En cuanto a la propuesta de nuevos suelos establecidas por el Plan, éstos se

producen según dos modos de crecimiento: por remodelación o regeneración de áreas urbanas interiores de la ciudad; y por crecimiento en los suelos aptos para desarrollo urbano en sus bordes. En ambos casos mediante la creación de sectores de suelo urbanizable y áreas de no sectorizado que se irán sectorizando a lo largo de la vida del Plan.

Los suelos urbanizables sectorizados se concentran mayoritariamente en la zona de Campanillas, que representa casi el 50% de los suelos con esta clasificación, seguidos de Churriana, Puerto de La Torre y Guadalhorce que absorben otro 40%, es decir, el 90% de los suelos urbanizables sectorizados se concentran en el oeste de la ciudad. Estos suelos se sitúan fundamentalmente colmatando los espacios no urbanizables existentes entre el borde de la ciudad y las infraestructuras o límites geográficos al crecimiento. El resto de los sectores se localizan ordenando vacíos interiores.

Este Plan también incorpora algunos pequeños desarrollos ilegales, que no llegan a la proporción de los planes generales que veremos más adelante.



En el PGOU de 2011 de San Fernando clasifica como suelo urbano unas 800 Ha de suelo, y como suelo urbanizable casi 66 Ha (incluyendo el sectorizado, ordenado,

transitorio y sistemas generales).

Dada las limitaciones de espacio del término municipal y los suelos militares al sur de la isla, el crecimiento de los suelos urbanizables incluyen tres sectores sin ordenar (Ampliación de Fábricas, Huerta de la Compañía y Retamarillo) y uno ordenado (Huerta de San Joaquín), con independencia de un sector ordenado transitorio del plan anterior (La Casería) que no podemos considerar como crecimiento.



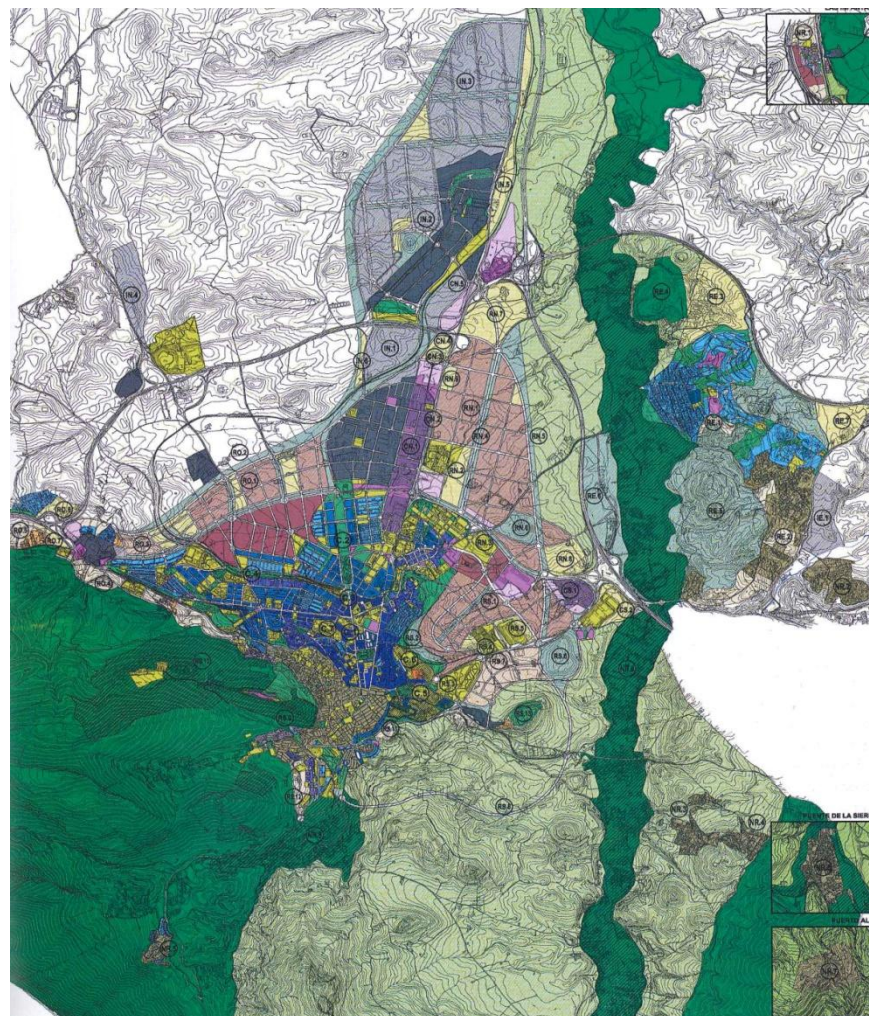
El PGOU de 2012 de El Puerto de Santa María clasifica como suelo urbanizable unos 850 Ha (incluyendo sectorizado, ordenado y sistemas generales, y excluyendo los transitorios) y como suelo urbano algo más de 2400 Ha.

El Plan no modifica radicalmente el modelo urbano-territorial propuesto por el Plan General anterior, transformando las localizaciones espaciales de los distintos asentamientos y actividades, pero sí pretende ajustar dicho modelo, que ha estado condicionado por la legislación sectorial (incluida la planificación territorial), las importantes iniciativas planteadas con anterioridad y ya en marcha y, especialmente, por el reconocimiento de la realidad que supone la problemática provocada por el surgimiento de parcelaciones y asentamientos irregulares.

Uno de los objetivos fundamentales que se persigue es la integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria

dispersión, así como establecer las condiciones necesarias para la ordenación de los denominados "diseminados sin planeamiento". Esta problemática -reconocida por el propio documento-, condiciona el modelo urbano-territorial propuesto y al que éste, necesariamente, debe dar respuesta. Así se formula la directriz de "normalización urbanística", que supone la incorporación a la ciudad de las edificaciones irregulares que han quedado integradas en la ciudad existente o pueden integrarse conforme al modelo urbano-territorial adoptado.

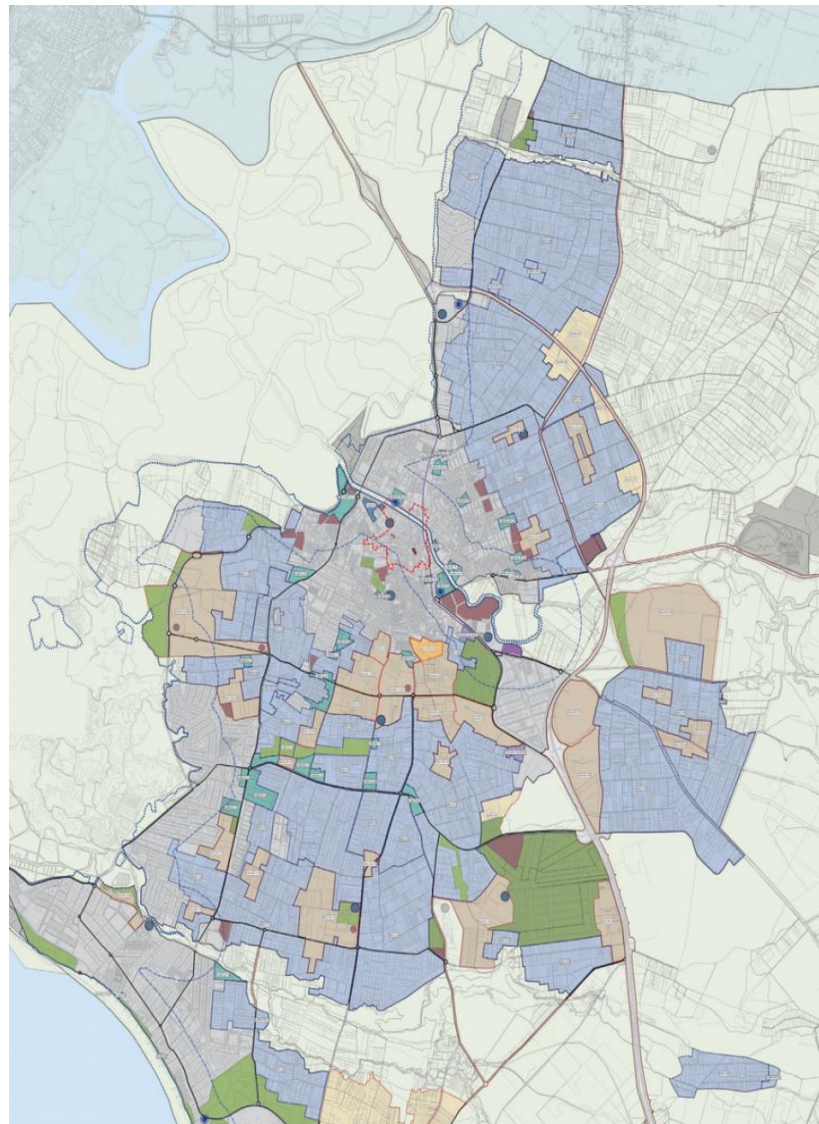
El concepto de "normalización urbanística" ya fué aplicado con anterioridad por el mismo equipo redactor en el PGOU del 2010 de Marbella y, como veremos, también se aplicará al PGOU de 2016 de Chiclana de la Frontera.



El crecimiento del PGOU de 2014 de Jaén no va a estar condicionado por los asentamientos irregulares, dado que los más numerosos se sitúan en la zona de los "Puentes", en las proximidades del río Guadalbullón.

Se clasifican como suelos urbanizables un total de 520 Ha (entre sectorizado, ordenado y sistemas generales) y como suelo urbano 1320 Ha.

Con respecto a los sectores de crecimiento: al Norte se localizan los nuevos suelos productivos; al Sur se opta por el "sellado" de los suelos ya clasificados; al Este se proponen nuevos suelos residenciales en contacto con el núcleo principal y control de los procesos de ocupación de los diseminados de la Vega; y al Oeste se ubican los principales crecimientos residenciales en continuidad con los suelos residenciales programados en el anterior Pan General.



El PGOU de 2016 de Chiclana de la Frontera -como el que hemos visto en El Puerto de Santa María-, se enfrenta también al problema de las urbanizaciones irregulares que han ocupado la práctica totalidad del espacio necesario para el desarrollo urbanístico de la ciudad. El Plan se ve obligado a incorporar estos suelos a la ciudad planificada preexistente.

El objetivo principal del Plan es dotar de un nuevo y revisado modelo urbano-territorial al municipio de Chiclana de la Frontera. Se clasifica como suelo urbano casi

4350 Ha y como suelo urbanizable 826 Ha (incluyendo el sectorizado, el ordenado y los sistemas generales). Casi la mitad del suelo urbano, unos 2250 Ha, son ARG: "Áreas de Regularización e Integración Urbano-Ambiental", que son ámbitos con alto grado de consolidación de la edificación de zonas suburbanizadas que el Plan considera "compatibles" con el nuevo modelo urbano-territorial propuesto, al objeto de lograr su normalización.

Volvemos a encontrarnos con la normalización de las actuaciones irregulares "*que resulten coherentes con el modelo territorial adoptado*" para la mejora de calidad de sus residentes con aplicación de las reglas básicas de los deberes urbanísticos. Así, se busca la integración de los "*nuevos desarrollos urbanísticos*" con la ciudad existente, mejorando y completando su ordenación estructural.

De los ejemplos de los Planes anteriores, podemos establecer dos grandes tipos de crecimiento: por un lado los planes que disponen de suelo no ocupado por las edificaciones ilegales en el entorno de las ciudades y que pueden desarrollar modelos de nuevo suelo urbanizable en continuidad con la ciudad legal y planificada previamente; y por otro, aquellos planes que en los terrenos contiguos a la ciudad existente existen construcciones ilegales que condicionan los nuevos crecimientos, de tal forma que el plan se ve obligado a integrarlos con la ciudad existente, estableciendo una mínima ordenación urbanística, donde el objetivo fundamental es la regularización de la totalidad de las edificaciones. También existen planes donde parcialmente o por zonas pertenecen a un tipo u otro.

El resultado del nuevo crecimiento en ambos tipos es muy diferente, tanto en la calidad de la ordenación, en las dotaciones que se proponen en la ordenación, en las tipologías de las edificaciones, en la calidad de la urbanización y de las infraestructuras, etc.

En el segundo tipo de crecimiento urbanístico se cumple la exigencia del interés general, entendiendo éste como el interés de la mayoría, pasando a un segundo nivel la calidad en la ordenación de las ciudades que estamos creando.

Lo que está claro es que no todo vale y no todo tiene cabida en el concepto "modelo de crecimiento".

6. Conclusiones.

Podemos resumir este artículo de forma muy sucinta en los siguientes puntos:

- Existe suelo disponible para más de un millón de viviendas en Andalucía.
- El modelo de crecimiento del plan es la propuesta de nuevo suelo urbanizable.
- La Administración autonómica puede regular límites al crecimiento de suelo urbanizable (clasificación potestativa), pero no el suelo urbano (clasificación reglada).

- Los planes deben de cumplir con los criterios de sostenibilidad económica y ambiental establecidos por la legislación básica estatal, con independencia del cumplimiento de los criterios establecidos en la LOUA y del POTA.
- En muchos planes el modelo está condicionado por las construcciones ilegales (la ciudad sin plan). La absorción de la ciudad sin plan se está convirtiendo en muchos casos en el modelo.