

Ci[ur] 127

CUADERNOS DE
INVESTIGACIÓN
URBANÍSTICA

**EL ESTADO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
MUNICIPAL EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LOS
INSTRUMENTOS VIGENTES Y DE LOS MUNICIPIOS
SIN PLANEAMIENTO**

EDUARDO DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto

ISABEL GONZÁLEZ GARCÍA

Doctora Arquitecta

Noviembre / Diciembre 2019

Directores/as:	José Fariña Tojo – Ester Higuera García
Editora:	María Cristina García González
Consejo de Redacción:	
Directora:	María Emilia Román López
Vocales:	Isabel Aguirre de Urcola (Escola Galega Paisaxe, A Coruña), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Francisco Lamíquiz Daudén (Univ. Politécnica de Madrid), María Asunción Leboreiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Luis Andrés Orive (Centro de Estudios Ambientales, Vitoria-Gasteiz), Javier Ruiz Sánchez (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid), Fernando Gaja (Univ. Politécnica Valencia), Alicia de Castillo Mena (Univ. Complutense de Madrid), Joaquín Sabate Bel (Univ. Politécnica de Cataluña).
Consejo Asesor:	José Manuel Atienza Riera (Vicerrector de Estrategia Académica e Internacionalización, Univ. Politécnica de Madrid), Manuel Blanco Lage (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), José Miguel Fernández Güell (Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde Hevia, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas Serrano, Fernando de Terán Troyano, María Ángeles Querol.
Comité Científico:	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. Nacional del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Luz Alicia Cárdenas Jirón (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Marta Casares (Univ. Nacional de Tucumán, Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Dania Chavarría (Univ. de Costa Rica, COSTA RICA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. Nacional de S. Agustín, Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. degli Studi di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (Univ. A. Metropolitana Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. Nacional de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. Nacional de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Graziella Trovato (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Ana Zazo (Univ. del Bio-Bio, Concepción, CHILE).

Realización y maquetación:

Maquetación: Raquel Clemente Pereiro. ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

© COPYRIGHT 2019

EDUARDO DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

ISABEL GONZÁLEZ GARCÍA

Fecha de recepción: 11/10/2019

Fecha de aceptación: 19/12/2020

I.S.S.N. (edición impresa): 1886-6654

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

DOI: 10.20868/ciur.2019.127

Depósito Legal: M-41356-2011

Año XI, Núm. 127, noviembre - diciembre 2019, 82 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

El estado del planeamiento urbanístico municipal en España: análisis de los instrumentos vigentes y de los municipios sin planeamiento

Municipal urban planning in Spain: analysis of current instruments and municipalities without planning

DOI: 10.20868/ciur.2019.127.4373

DESCRIPTORES:

Planeamiento urbanístico / España / Municipios rurales / Urbanismo

KEY WORDS:

Spain / Rural municipalities / Urban planning / Urbanism

RESUMEN:

Este texto analiza las figuras vigentes de planeamiento urbanístico a nivel municipal en España, a partir de la información disponible en el Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento (2018), complementada con la explotación de los Inventarios de Planeamiento de 1976 y 1992, hasta ahora inéditos. Se parte de un repaso de la legislación a nivel estatal y autonómico en la que se revisan las figuras de planeamiento que se contemplan en cada caso y sus principales contenidos. Después se analiza la evolución del planeamiento municipal de la etapa democrática, examinando 3 momentos históricos, coincidentes con la aprobación de las leyes de suelo de 1976 y 1992 y el presente, en que se cumplen 20 años desde la ley de 1998 y 10 desde la de 2008. La situación actual se estudia tanto a nivel agregado nacional como desglosada por tipologías municipales, Comunidades Autónomas y provincias, con especial atención a los municipios sin planeamiento. Se concluye haciendo una reflexión sobre los principales problemas derivados de la ausencia de planeamiento urbanístico en los pequeños municipios rurales.

ABSTRACT:

This paper analyzes the existing urban planning instruments at the municipal level in Spain, based on the information available in the SIU (Urban Information System) of the Ministry of Public Works. The paper starts with a brief review of the legislation in force at national and regional levels, examining the planning instruments contemplated in each case and their main contents. The evolution of Spanish municipal planning during the democratic stage is also presented, examining 3 historical moments, coinciding with the approval of the Land Acts of 1976 and 1992 and the present 2018, 20 years since the 1998 law and 10 since the 2008 law. The current situation is studied both aggregated at national level and disaggregated by municipal typologies, Autonomous Communities, and provinces, paying special attention to municipalities without any sort of planning instrument. The conclusions reflect on the main problems arising from the absence of planning in small rural municipalities.

** Eduardo de Santiago Rodríguez es Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), y Doctor Arquitecto con premio extraordinario por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM).
edesantiago@fomento.es*

** Isabel González García es Arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), y Doctora Arquitecta por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM).
isabel.gonzalez@upm.es*

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

This document is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/ciur/>

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN: LEGISLACIÓN Y FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL EN ESPAÑA	8
2	METODOLOGÍA Y FUENTES.....	8
2.1	Estructura y presentación de resultados	9
3	REPASO A LA LEGISLACIÓN Y LAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL EN ESPAÑA	10
3.1	Las bases del sistema de planeamiento español.....	10
3.2	La figura central del Plan General de Ordenación Urbana.....	13
3.3	Las Normas Subsidiarias Municipales.....	14
3.4	Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano como mínimo absoluto.....	15
3.5	La evolución de las figuras de planeamiento en la etapa democrática y su encaje actual en la normativa autonómica	15
3.6	Las Normas Subsidiarias Provinciales.	18
4	ANÁLISIS A NIVEL NACIONAL DE LA EVOLUCIÓN Y DEL ESTADO ACTUAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL	19
4.1	La evolución de las figuras de planeamiento vigente. Análisis en tres momentos significativos: 1976, 1992 y 2018.....	19
4.1.1	Análisis agregado de la evolución del planeamiento municipal en España	20
4.1.2	La evolución de las figuras de planeamiento según el rango de población de los municipios.	21
4.2	Análisis agregado a nivel nacional del planeamiento municipal actualmente vigente en España.....	22
4.2.1	Antigüedad y relación con la legislación vigente.	22
4.2.2	Análisis por tipologías de municipios del planeamiento municipal vigente.	24
4.2.3	Análisis de los municipios españoles sin planeamiento.	27
4.2.4	Análisis por Comunidades Autónomas del planeamiento municipal vigente. ...	28
4.3	Análisis por provincias del planeamiento municipal vigente.	31
5	EL ESTADO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LAS COMUNIDADES AUTONÓMAS DE LA ESPAÑA VACIADA.	33
5.1	Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Aragón.	33
5.1.1	Legislación de referencia y figuras de planeamiento en Aragón.	34
5.1.2	Las Normas Subsidiarias Provinciales en Aragón.....	37

5.1.3	El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios aragoneses.	38
5.1.4	Los municipios sin planeamiento en Aragón.	39
5.2	Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Castilla y León.	40
5.2.1	Legislación de referencia y figuras de planeamiento en Castilla y León.	40
5.2.2	De las Normas Subsidiarias Provinciales a las futuras Normas Urbanísticas Territoriales.	42
5.2.3	El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios de Castilla y León.	44
5.2.4	Régimen de los municipios sin planeamiento en Castilla y León.	46
5.3	Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Castilla La Mancha.	48
5.3.1	Legislación de referencia en Castilla-La Mancha.	48
5.3.2	Figuras de planeamiento en Castilla-La Mancha e intentos de adaptación de la normativa para los municipios de menor tamaño.	49
5.3.3	El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios de Castilla La Mancha.	51
5.3.4	El régimen de los municipios sin planeamiento en Castilla-La Mancha y las Normas Subsidiarias Provinciales.	53
5.4	Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Extremadura.	55
5.4.1	Legislación de referencia y figuras de planeamiento.	55
5.4.2	Figuras de planeamiento y enfoques para la simplificación urbanística.	56
5.4.3	El régimen de los municipios sin planeamiento en Extremadura.	58
5.4.4	El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios extremeños.	58
5.5	Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en La Rioja.	61
5.5.1	Legislación de referencia y figuras de planeamiento.	61
5.5.2	Régimen de los municipios sin planeamiento y Normas Urbanísticas Regionales.	62
5.5.3	El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios de La Rioja.	63
6	CONCLUSIONES.	65
6.1	La dimensión del vacío de planeamiento en España.	65
6.2	La supervivencia de las Normas Subsidiarias Provinciales.	66
6.3	Los problemas específicos de los municipios sin planeamiento.	66
6.3.1	El suelo considerado como urbano y la edificación.	66

6.3.2	La orfandad del suelo rústico.	69
6.4	La obsolescencia de los PDSU y sus insuficiencias.	71
6.5	Otros problemas comunes.	72
6.6	Los (fallidos) intentos de reforma y adaptación de un régimen específico para los pequeños municipios.	73
6.7	Bases para nuevas propuestas.	74
7	ABREVIATURAS	75
8	BIBLIOGRAFÍA	76

1 INTRODUCCIÓN: LEGISLACIÓN Y FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL EN ESPAÑA

En el año 2018 se cumplieron 10 años desde la aprobación del Texto Refundido (TR) de la Ley de Suelo (LS) estatal de 2008 y 20 años desde la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998, por lo que parece un momento pertinente para reflexionar sobre el estado del planeamiento urbanístico municipal vigente en España, con especial atención al urbanismo de los pequeños municipios rurales¹, y, más particularmente, a los municipios sin planeamiento.

En efecto, como más adelante se verá, de los 8.119 municipios de España, 1.502 (nada menos que un 18,5%) siguen todavía en 2018 sin tener planeamiento urbanístico propio, y 1.212 (otro 14,9%) tienen tan sólo un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). Entre ambos suman el 33,4% de todos los municipios españoles. Si bien en términos de población estos municipios sólo acogen al 2,1% del total nacional, en términos de superficie ocupan el 23,4% del total nacional, lo que significa que casi una cuarta parte de todo el territorio español continúa, más de 60 años después de la aprobación de la primera Ley de Suelo estatal, sin un verdadero instrumento de planeamiento y por tanto sujeto a normas genéricas de aplicación directa o, en el mejor de los casos, a las determinaciones de las viejas Normas Subsidiarias Provinciales (NSP).

El trabajo que se presenta se divide en dos partes: una primera dedicada al análisis del estado y la evolución de las figuras de planeamiento urbanístico municipal en España; y una segunda focalizada en las 5 CCAA (Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja) que forman la denominada España vacía (Del Molino, 2016) o vaciada², y que concentran por sí mismas el 93,5% de los municipios españoles sin planeamiento y el 81% de los que sólo cuentan con PDSU. Para cada una de ellas, se presentan de forma sistemática los resultados del análisis realizado -con especial atención a los pequeños municipios rurales y a los que aún carecen de planeamiento-. Finalmente se discuten los principales problemas del urbanismo rural.

2 METODOLOGÍA Y FUENTES

La fuente principal utilizada en el trabajo es una base de datos de elaboración propia, desarrollada a partir del Sistema de Información Urbana (SIU), del Ministerio de Fomento (2018), que permite obtener información sobre las figuras vigentes en todos los municipios de España, así como la fecha de su aprobación. Esta base de datos se ha explotado agregando los resultados por provincias, CCAA, tipos de figuras de planeamiento, periodos de aprobación, tamaño del municipio, etc. Los períodos analizados (antes de 1998, 1998-2008, después de 2008) se han definido en

¹ Se toman como referencia las definiciones de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En su artículo 3 se define medio rural como "el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²" y municipio rural de pequeño tamaño como "el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural".

² No se entra aquí en este debate. Véase El País 10/06/2019 o Público 2/11/2018.

correspondencia con los cambios más relevantes en el marco legislativo estatal, a cada uno de los cuales corresponde -como se comenta después- un modelo urbanístico determinado.

La base de datos mencionada permite ofrecer una radiografía detallada de la situación en 2018, que se complementa con un análisis de la evolución entre el presente y dos fechas clave del pasado: 1976 y 1992, para lo cual se han utilizado otras dos fuentes hasta ahora inéditas: los Inventarios de Planeamiento Urbanístico que fueron realizados por la extinta Dirección General de Urbanismo del Ministerio de Vivienda y del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) en dichos años, coincidiendo con la aprobación de las respectivas leyes de suelo estatales. Desafortunadamente, no se realizó un inventario similar con motivo de la LS de 1998, lo que impide realizar la radiografía correspondiente a dicha fecha.

Esta información se ha cruzado con la población y superficie de los municipios, obtenida del INE (Instituto Nacional de Información Estadística), lo que permite disponer de un análisis complementario en estos términos.

2.1 Estructura y presentación de resultados

En la primera parte del trabajo, y tras un repaso introductorio de las figuras de planeamiento urbanístico en la legislación estatal, así como de sus principales contenidos y determinaciones, se presentan los resultados de la evolución y el estado actual de planeamiento urbanístico municipal en España, organizada del siguiente modo:

Primero se recoge la evolución de las figuras de planeamiento vigente a nivel municipal en las 3 fechas de referencia mencionadas: 1976, 1992 y 2018. Se incluye también un análisis según la población de los municipios, tomando como referencia las clasificaciones y rangos que emplea el Ministerio de Fomento para las áreas urbanas y, para los pequeños municipios rurales, la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

A continuación, se presenta el análisis detallado del estado del planeamiento vigente en 2018, agregando los resultados a nivel nacional, detallándose su análisis en función de su antigüedad y relación con la legislación vigente y, según los tipos de figura de planeamiento. Por su especial trascendencia, se incluye también un apartado dedicado a los municipios sin planeamiento.

Finalmente, se desarrollan en sendos epígrafes los resultados agregados por CCAA y por provincias, lo que permite una visión territorial de los resultados.

La segunda parte del trabajo ofrece los resultados sistemáticos del análisis en las 5 CCAA seleccionadas. En cada caso, se ha comenzado haciendo un repaso preliminar de la evolución del marco legislativo autonómico, con especial atención a las figuras de planeamiento contempladas en éste y a la definición de sus contenidos. Para ello, la fuente utilizada han sido los respectivos Códigos de Urbanismo de cada CCAA, publicados por el BOE, así como las Normas Subsidiarias Provinciales vigentes, y los

Sistemas de Información Urbanística autonómicos³. También se presentan los resultados de la explotación –sincrónica y diacrónica- de la base de datos de planeamiento municipal en cada CCAA, poniéndola en relación con las figuras y la legislación autonómica. Todo ello permite presentar como resultado el análisis sistemático de los siguientes aspectos en cada CCAA, que se desarrolla y discute para cada una de ellas:

- Una breve introducción al sistema territorial de asentamientos, según los rangos de población municipal.
- Un repaso de la evolución legislativa de referencia y de las figuras de planeamiento, incluyendo las Normas Subsidiarias Provinciales vigentes cada provincia.
- Un análisis de la evolución y del estado actual del planeamiento urbanístico vigente a nivel municipal, con especial atención a los municipios pequeños.
- Una revisión del régimen de los municipios sin planeamiento.

3 REPASO A LA LEGISLACIÓN Y LAS FIGURAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL EN ESPAÑA

3.1 Las bases del sistema de planeamiento español

Como han señalado numerosos autores (Menéndez-Rexach, 2006; Santos & Castela, 2008; Bassols et al., 2016; Fernández, 2016; Parejo, 2017), las bases fundamentales del actual sistema urbanístico español se remontan a las leyes de suelo de 1956 y 1976.

Las dos novedades más importantes de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (en adelante, LS de 1956) fueron la introducción, por primera vez en España, de un sistema de figuras o instrumentos de planeamiento urbanístico jerárquico o en cascada, en el que las sucesivas figuras debían ir desarrollando las determinaciones contenidas en los planes de rango superior; y, en relación directa con este sistema, la configuración de la técnica clasificatoria del suelo, pieza angular del sistema, mediante la cual se vinculaban las clases de suelo ("urbano", "de reserva urbana" y "rústico"⁴) con un régimen legal específico de derechos y deberes para los propietarios.

³ Sistema de Información Urbanística de Aragón: <http://idearagon.aragon.es/SIUa/>

Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León: <https://servicios.jcyl.es/PlanPublica/lplanes.plau?municipio=>

Sistema de Información Urbana de Castilla-La Mancha:

www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructura/dgfp/latersos/actuaciones/sistema-de-informaci%C3%B3n-urbana-de-castilla-la-mancha-siu

Sistema de Información Territorial de Extremadura: <http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento>

Sistema de Información Urbanística de La Rioja: <https://siu.larioja.org/>

⁴ Denominados "urbano", "urbanizable" (o apto para urbanizar) y "no urbanizable" desde la LS de 1976.

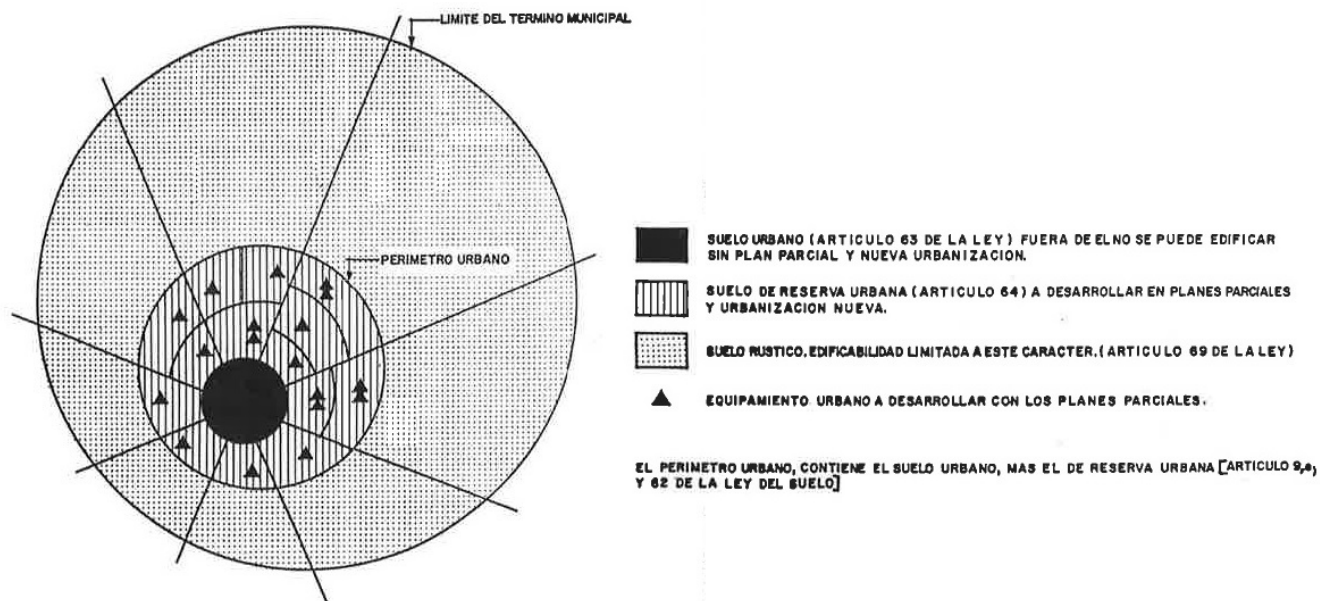


Figura 1. Diagrama explicativo de la clasificación del suelo según la LS de 1956.

Fuente: De Terán, 1999.

De estas novedades sólo nos centraremos aquí en el sistema de figuras de planeamiento en cascada, pues no es el objeto de este texto adentrarse en la técnica de la clasificación del suelo. La LS de 1956 dedicaba íntegramente su Título Primero al Planeamiento Urbanístico, organizado en varios capítulos: el primero dedicado a las clases de planes de ordenación, el segundo a la formación y aprobación de los planes y el tercero a los efectos de dicha aprobación.

Además de esta visión jerárquica o encadenada, la LS de 1956 partía de una visión totalizadora de la ordenación urbanística, pues en su artículo 1 establecía que su objeto era "la ordenación urbanística en todo el territorio nacional", y por tanto teóricamente todos los municipios debían dotarse de un Plan General (como se deduce del artículo 6 y del 29), aunque la ausencia de plazos vinculantes para su redacción en todos los municipios (artículos 29, 30 y 31) dejaba sin efecto en la práctica dicha obligación.

Conceptualmente no dejaba de ser contradictorio que la misma Ley, en un ejercicio de realismo, señalase en el artículo 66 que "en las poblaciones que carecieran de Plan de ordenación, el territorio se clasificará⁵ en suelo urbano y rústico", de modo que se estaba dando por supuesto que el suelo de todo el territorio nacional debía ser

⁵ Pero no decía cómo. Esta clasificación en los municipios sin planeamiento era necesaria para la asignación de una clase de suelo a todos los terrenos, pues el régimen de derechos y deberes de la propiedad se configuraba en base a ello, siendo además condición necesaria para la autorización de la edificación (mediante licencia) en suelo urbano la adquisición de la condición de solar.

Aquí se planteaba un desacuerdo entre la necesidad de asignar una clase para todo el suelo de todos los municipios españoles y la ausencia de la obligación paralela de contar con alguna figura de planeamiento que lo clasificase. Este divorcio se resolvería teóricamente en la LS de 1976, al exigirse el PDSU como figura mínima de planeamiento. A partir de entonces, el desajuste estaría entre la exigencia teórica y la ausencia de planeamiento en la realidad.

“clasificado” en alguna de las “clases” propuestas, en base a las cuales se establecía el régimen legal de deberes y derechos.

Las tipologías de los planes urbanísticos quedaban definidas en el artículo 6, según el cual *“el planeamiento urbanístico del territorio nacional comprenderá la redacción de un Plan Nacional de Urbanismo, Planes Provinciales⁶ y Municipales”*. La figura central instituida por la LS de 1956 para la ordenación a nivel municipal era el Plan General⁷, que posteriormente debía de desarrollarse en cascada mediante Planes Parciales (PP) y Proyectos de Urbanización. Además, se contemplaban también las Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento⁸, que según el artículo 58 habrían de regir (con carácter “subsidiario”) *“en las poblaciones donde no existiere Plan de ordenación urbana debidamente aprobado”*, o bien aplicarse (con carácter “complementario”) en municipios que sí contasen con un Plan de Ordenación, para regular aspectos no previstos en el mismo.

El TR de la LS de 1976 respetó básicamente los principios mencionados de la LS de 1956 y añadió nuevas figuras. A nivel de ordenación territorial mantuvo el nunca desarrollado Plan Nacional de Urbanismo e introdujo los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Como instrumentos de planeamiento urbanístico, en el artículo 3 del RP de 1978 se enunciaban de forma sistemática, además del PG, las nuevas figuras de las Normas Subsidiarias (NNSS) municipales, las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP) y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano PDSU⁹. Finalmente, a nivel de planeamiento de desarrollo, se contemplaban los Planes Parciales (PP), los Planes Especiales (PE), los Programas de Actuación Urbanística (PAU) y los Estudios de Detalle (ED).

⁶ Estos Planes Provinciales constituirían el germen de la ordenación del territorio, desarrollada en más detalle a partir del TR de la LS de 1976 y posteriormente por la legislación autonómica.

Las figuras de planeamiento territorial no son objeto de este estudio, como tampoco las de planeamiento especial, de las cuales la LS de 1956 introducía una amplia batería (artículos 14 a 19).

⁷ Si bien su ámbito podía ser también comarcal, abarcando a varios municipios.

⁸ Sin intuir la importancia que habrían de adquirir en el futuro como antecedente directo de las NSP, la LS de 1956 apenas apuntaba nada sobre el contenido o las determinaciones de las Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias, limitándose a señalar en el apartado 3 del artículo 57 que *“dichas normas se desarrollarán, en todo caso, dentro de los límites que señala esta Ley para los planes de urbanismo”*.

⁹ Esta enumeración del Reglamento fue muy controvertida, en cuanto recogía explícitamente al PDSU como «instrumento de planeamiento», que no se mencionaba como tal ni en artículo 6 del TR de 1976 ni siquiera en el artículo 1 del propio RP de 1978.

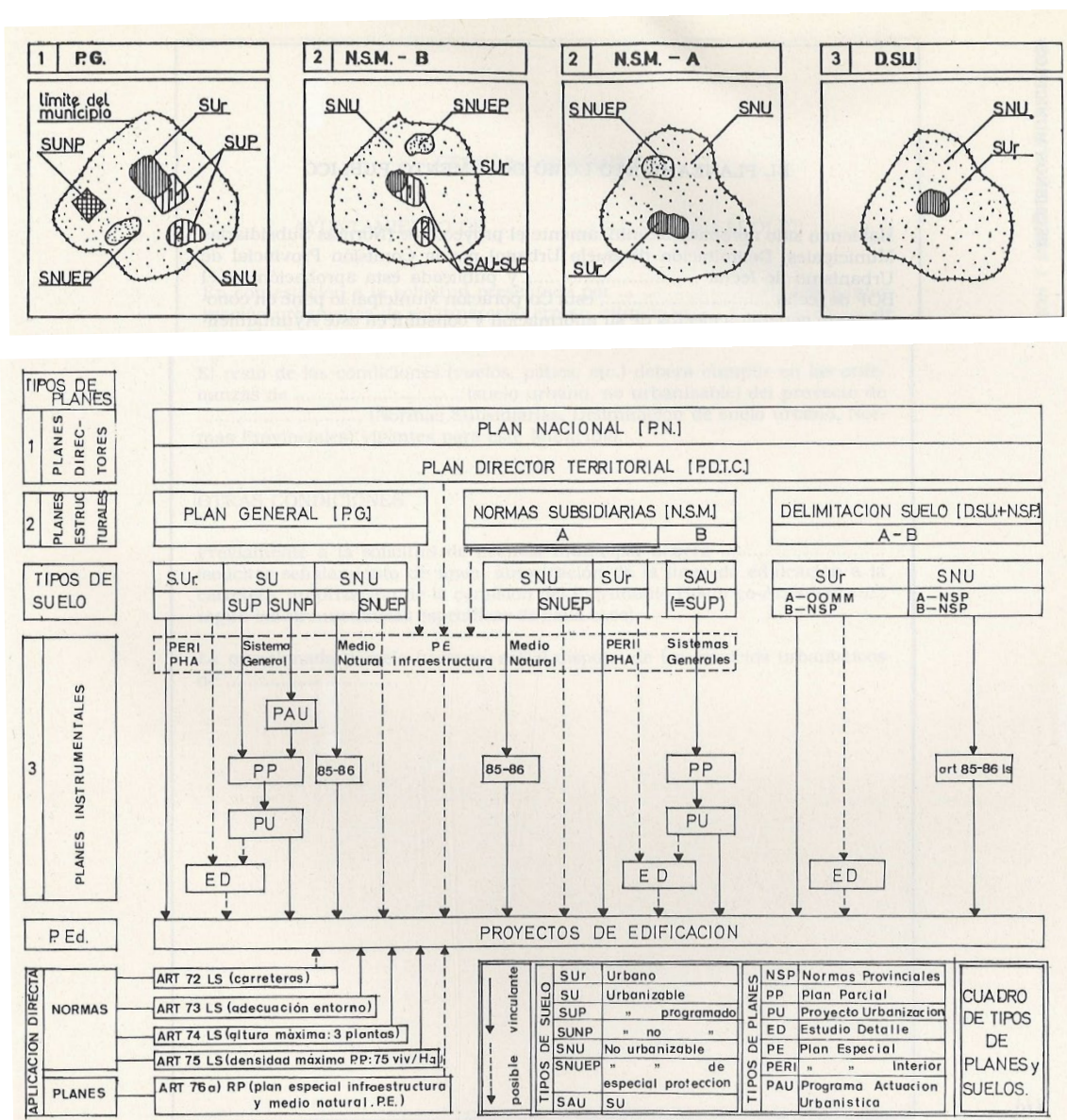


Figura 2. Diagramas explicativos de las figuras de planeamiento clásicas en España (según el RP de 1978).

Fuente: VVAA, 1983, p. 109.

3.2 La figura central del Plan General de Ordenación Urbana

Por su importancia, merece la pena detenerse en la configuración del PG realizada por el TR de la LS de 1976 y el RP de 1978, pues se ha mantenido prácticamente intacta desde entonces, tanto en la LS de 1990 y el TR de 1992 como en el posterior desarrollo legislativo realizado por las CCAA (Comunidades Autónomas). Según el artículo 10 del TR de la LS de 1976, los Planes Generales Municipales de Ordenación, "como instrumento de ordenación integral del territorio [...] clasificarán el suelo para

el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su vigencia”.

Su objeto específico y contenido se definía en el artículo 11 del TR de la LS de 1976 (repetido casi literalmente en los artículos 16, 17 y 18 del RP de 1978), del modo siguiente, para cada una de las 3 clases de suelo:

- en el suelo urbano: *“completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución”.*
- en el suelo urbanizable: *“definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; establecer según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo, referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas”.*
- finalmente, en el suelo no urbanizable (SNU, como pasó a denominarse el “suelo rústico” de la LS del 56): *“preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje”¹⁰.*

De este modo, el PG quedaba configurado como un potente y completo instrumento de planeamiento urbanístico con todas las herramientas necesarias para la ordenación urbana a nivel municipal.

3.3 Las Normas Subsidiarias Municipales

Además, los artículos 91, 92, 93, 94 y 97 del RP de 1978 definían las determinaciones y el contenido del nuevo instrumento de las Normas Subsidiarias Municipales (NNSS) perfilado por la LS de 1975, diferenciando dos tipos: unas Normas tipo a), planteadas como un instrumento muy sencillo pero con todos los ingredientes mínimos necesarios (delimitación y ordenación del suelo urbano y normas de protección del no urbanizable) para realizar la ordenación urbanística de municipios pequeños donde no fuese necesario contemplar nuevos suelos para la urbanización, y unas Normas tipo b), algo más sofisticadas, que se acercaban ya a una versión simplificada del PG, incluyendo la proyección, fijación de dimensiones y características del desarrollo previsible para delimitar en base a ello el suelo urbano y las nuevas áreas aptas para la urbanización, así como la definición de los usos globales en éstas, con expresión de su nivel de intensidad, la delimitación de sectores o la fijación de criterios para su posterior delimitación por los Planes Parciales que los desarrollasen, además por supuesto de las normas de protección y regulación del SNU.

¹⁰ Se diferenciaba así el suelo no urbanizable «común» del «especialmente protegido».

3.4 Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano como mínimo absoluto

Finalmente, la última figura contemplada por el RP de 1978 era el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). Su procedimiento de formulación quedaba regulado por el artículo 153 y sus escuetos contenidos por los artículos 101 y 102, según el cual “*deberá contener el señalamiento del perímetro de los terrenos comprendidos en el mismo, considerando el resto como suelo no urbanizable*”. Si bien en este mismo artículo se establecía que el PDSU podría contener además otras determinaciones (como la definición de las alineaciones del sistema viario existente completando las insuficiencias que fueran procedentes o la reglamentación de las condiciones de la edificación), en realidad, la mayoría de los PDSU se han reducido a delimitar mediante una simple línea perimetral el suelo urbano (donde puede edificarse, solicitando licencia al ayuntamiento), en aplicación de los reglados pero imprecisos criterios establecidos en la legislación correspondiente, por lo que muchos autores (VVAA, 1983; Núñez, 1984) no consideran al PDSU como una figura de planeamiento propiamente dicha. Sin entrar en este debate, lo que queda claro son las insuficiencias de los PDSU, tanto para delimitar el suelo urbano con la suficiente precisión y los criterios apropiados a cada contexto como para regular y proteger el SNU. Es por ello que en este trabajo se agrupan conjuntamente los municipios con PDSU y los que carecen de planeamiento, ya que finalmente en ambos casos el SNU –que suele constituir la mayor parte de los términos municipales¹¹- queda sin regulación ni protección alguna.

Más allá de la simpleza de su contenido, lo más relevante de esta conceptualización del PDSU era el establecimiento de su obligatoriedad como figura mínima de planeamiento municipal, con un calendario de plazos para su redacción¹².

3.5 La evolución de las figuras de planeamiento en la etapa democrática y su encaje actual en la normativa autonómica

La configuración básica de estos instrumentos se mantuvo prácticamente inalterada tanto en la LS de 1990 como en el TR de 1992, que sin embargo sí introdujo un nuevo calendario vinculante para la redacción del planeamiento municipal (Disposición Adicional –DA- Primera y Disposición Transitoria –DT- Séptima), confiando en tener más éxito que los intentos fallidos anteriores¹³. Para los municipios superiores a 50.000 habitantes, las capitales de provincia, los municipios comprendidos en los entornos metropolitanos delimitados por cada Comunidad Autónoma, y los de población comprendida entre 25.000 y 50.000 habitantes (salvo aquellos de estos

¹¹ En el estudio de Jiménez & Campesino (2015) sobre los PDSU en la provincia de Cáceres se estima en el 99%.

¹² La falta de cumplimiento de la obligación legal de que todos los municipios contasen con una figura de planeamiento municipal venía arrastrándose ya desde la LS de 1956, que –como hemos visto- pretendía “*la ordenación urbanística en todo el territorio nacional*”. La DT Quinta del TR de 1976 estableció la obligación de que todos los municipios que a su entrada en vigor no contaran con un PG aprobado o en tramitación formularan, en el plazo de un año, un PDSU. Pero los primeros ayuntamientos democráticos, constituidos tras las elecciones municipales de 1979, tampoco cumplieron este plazo, y, ante el flagrante retraso generalizado, los plazos se ampliaron en varias ocasiones, mediante los RD 544/1979, RD 990/1980 y RD 16/1981, cuyas previsiones también se incumplían.

¹³ Véase nota anterior.

últimos excluidos expresamente por las CCAA) se establecía como obligatorio disponer de un PG adaptado al TR de 1992 en un plazo de 3 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/1990. Por su parte, para los municipios sin planeamiento o que todavía no contasen con planeamiento adaptado a la LS de 1975, se requería la aprobación de un PDSU, pero –vistos los precedentes de los intentos fracasados anteriores- no se establecía plazo al efecto.

La llegada de la democracia a España y la aprobación de la Constitución en 1978 supuso una profunda descentralización de la administración del Estado español y la creación de 17 CCAA, con amplias competencias de todo tipo. En efecto, los Estatutos de Autonomía de las CCAA supusieron la transferencia a éstas de las competencias en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio, si bien muchas no aprobaron legislación urbanística propia hasta que se vieron obligadas por el vacío provocado por la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 61/97 de 1997, que derogó casi en su totalidad la LS estatal de 1990 y el TR de 1992, por entender que invadía las competencias de las CCAA y excedía el carácter de legislación básica en materia de suelo reservado por la Constitución al Estado. Hasta ese momento sólo habían establecido (Lora Tamayo, 2000; Fernández Carballal, 1997) corpus propios en materia de urbanismo las Comunidades de Galicia, Cataluña, Valencia y Navarra, siendo lo más frecuente que las CCAA hubiesen regulado (por ejemplo: Canarias, Asturias, País Vasco) aspectos parciales dentro del marco general estatal: cuestiones de procedimiento administrativo, de disciplina urbanística o normas de protección del SNU. A partir de entonces y en muy poco tiempo –con la contribución a la aceleración del proceso de una nueva Sentencia del Tribunal Constitucional (la STC 164/2001), que declaró nuevamente inconstitucional parte de la nueva LS básica estatal de 1998 promulgada tras la STC de 1997- absolutamente todas las CCAA fueron dotándose de un marco propio, siendo la última en hacerlo Baleares (Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo).

En la tabla adjunta se analizan las figuras de planeamiento urbanístico contempladas en la normativa autonómica vigente en la actualidad en España:

	PG	NNSS	PDSU	Régimen simplificado
Andalucía	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Aragón	PG de Ordenación Urbanística PGOU		x	x
Asturias (Principado de)	PG de Ordenación PGO			
Baleares (Illes)	Plan General PG		x	
Canarias	PG de Ordenación PGO			
Cantabria	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Castilla - La Mancha	Plan de Ordenación Municipal POM		x	
Castilla y León	PG de Ordenación Urbanística PGOU	x		
Cataluña	Plan de Ordenación Urbanística Municipal POUM	x		
Comunitat Valenciana	PG Estructural PGE			
Extremadura	PG Municipal PGM			x
Galicia	PG de Ordenación Municipal PGOM			x
Madrid (Comunidad de)	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Murcia (Región de)	Plan Municipal General de Ordenación PMGO			
Navarra (Comunidad Foral de)	PG Municipal PGM			
País Vasco	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Rioja (La)	PG Municipal PGM			
España (LS 1976 y TR LS 1978)	PG de Ordenación Urbanística PGOU	x	x	

Tabla 1. Figuras de planeamiento urbanístico municipal contempladas en la normativa autonómica vigente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa autonómica vigente en 2018.

Como puede verse, con diversos nombres (y algunos matices en sus contenidos) el PG está presente en todas las CCAA, siendo la única figura existente en 13 de ellas. La figura de las NNSS está presente en Castilla y León, donde se denominan Normas Urbanísticas Municipales (NUM) y en Cataluña, donde se conocen como Normas de Planeamiento Urbanístico (NPU), mientras que Baleares, Aragón y Castilla-La Mancha mantienen los PDSU (denominados en estas dos últimas, Delimitación del Suelo Urbano y Planes de Delimitación de Suelo Urbano)¹⁴. Además, en Extremadura y en Galicia existe un régimen específico para municipios menores de 5.000 habitantes, que permite la existencia de figuras simplificadas del PG denominadas en Extremadura PGM Simplificado, y en Galicia Planes Básicos Municipales (PBM, que desarrollan el PBA, en municipios menores de 5.000 habitantes y sin PGOM). También en Aragón existe un Régimen Urbanístico Simplificado, aplicable en los municipios menores de 2.000 habitantes, según el cual éstos pueden redactar un Plan General de Ordenación Urbana Simplificado.

A pesar de que las leyes estatales posteriores a la STC (1998, 2007, 2008 y 2015) sólo han tenido un carácter básico -e incluso desde 2007 han prescindido "*por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo*"-, es reseñable su muy diferente orientación, y en particular la enorme transcendencia que tuvo en el urbanismo español el intento de liberalización del suelo planteado por la LS de 1998 (profundizado por el RD 4/2000 de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes), que obligaba a considerar como urbanizables todos los terrenos no expresamente

¹⁴ En Baleares, aunque la Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/2017 de Urbanismo de las Illes Balears marca un plazo de dos años para que los municipios sin planeamiento redacten un PG, la Disposición Transitoria Decimosegunda, permite aprobar un PDSU para concretar la aplicación del régimen urbanístico de los municipios sin planeamiento definido en la Disposición Decimosexta de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (Ley 6/1999).

sometidos a un régimen especial de protección (bien por los planes de ordenación territorial, por la legislación sectorial o por el propio planeamiento en función de sus valores agrícolas, forestales, ganaderos, etc.), hasta su reversión por la LS de 2007, que devolvió al SNU el tradicional carácter residual que había tenido desde 1956 a 1998, limitando también el dimensionamiento del suelo urbanizable al *"suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen"*.

3.6 Las Normas Subsidiarias Provinciales.

Por último, ha de hacerse una mención especial a las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP) y a su carácter subsidiario para los municipios sin una figura de planeamiento propia. Como se ha comentado, la LS de 1956 enunciaba (artículos 57 a 60) de modo bastante vago -sin precisar su ámbito ni apenas sus contenidos- las Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento. También definía en su artículo 8 los Planes Provinciales, que, entre otras determinaciones, comprendían (artículo 8.e) *"normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado"*, por lo cual también podían tener un carácter subsidiario para los municipios sin planeamiento. De este modo, el marco de la LS de 1956 dejaba margen para la regulación de estos municipios mediante normas de carácter subsidiario encuadradas en cualquiera de las dos figuras mencionadas: los Planes Provinciales o las Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento. Como señalan Porto y Ortega (1975), en el momento de aprobarse la LS de 1975, mientras que sólo 3 provincias disponían de Plan Provincial (Baleares, Barcelona y Guipúzcoa), y una de Plan Insular (Tenerife), 20 provincias tenían ya aprobadas unas NSP (habiendo sido las primeras las de Burgos y Vizcaya de 1966), y había otras 8 en tramitación y 10 en redacción. Así pues, la práctica se había decantado por la figura de las NSP, cuya forma definitiva se fijó en la LS de 1975 y el RP de 1978, en cuyo artículo 88 se estableció que las Normas Subsidiarias Provinciales se redactarían con la finalidad de *"establecer para la totalidad de una provincia o parte de ella la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación aplicable a los Municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias de carácter municipal"*.

Sus contenidos y determinaciones mínimas quedaban nítidamente perfilados por el artículo 90 del RP, del modo siguiente:

- a) Fines y objetivos de su promulgación.
- b) Ámbito de aplicación, relacionando los términos municipales y las agrupaciones de población existentes en cada uno de ellos que debieran considerarse como núcleos urbanos, a efectos de la ulterior delimitación de su suelo urbano con arreglo al criterio del artículo 81.2 del TR de la LS de 1976.
- c) Definición del concepto de núcleo de población, de cara a evitar el riesgo de la formación de nuevos núcleos a la hora de autorizar viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico.

- d) Establecimiento de criterios, en función de determinadas circunstancias particulares (población, edificación y servicios existentes), que permitieran a los Ayuntamientos la delimitación de su suelo urbano.
- e) Normas urbanísticas de carácter general, con señalamiento de las condiciones de volumen, higiénico-sanitarias y estéticas de la edificación, y características de las obras de urbanización¹⁵.

Se indicaba también explícitamente el carácter de normativa general de las NSP, orientativo para la redacción de Normas Subsidiarias Municipales; pero de aplicación plena en los municipios con PDSU, particularmente, las normas urbanísticas en aquellos municipios que -aun con PDSU- careciesen de Ordenanzas de Edificación¹⁶.

Esta formulación del RP de 1978 fue la usada para la redacción de las NSP en las diferentes provincias, y también sirvió como base para los contenidos de algunas NSP desarrolladas con posterioridad, pues la mayoría de las CCAA prorrogó la vigencia de esta figura con carácter subsidiario para los municipios sin planeamiento.

4 ANÁLISIS A NIVEL NACIONAL DE LA EVOLUCIÓN Y DEL ESTADO ACTUAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL

En este capítulo se analiza el estado y la evolución de las figuras de planeamiento urbanístico municipal en España. Primero se realiza un repaso de la evolución a través de 3 fechas significativas (1976, 1992 y 2018) y después se aborda el análisis más detallado del momento actual, diferenciando por tipologías en función del tamaño municipal, por CCAA y provincias, con especial hincapié en el problema de los municipios sin planeamiento.

4.1 La evolución de las figuras de planeamiento vigente. Análisis en tres momentos significativos: 1976, 1992 y 2018

El sistema de figuras de planeamiento antes presentado nació en la LS de 1956 -y así se mantuvo en el TR de 1976- con clara una intención totalizadora, pues en ambas se establecía que su objeto era «la ordenación urbanística en todo el territorio nacional». En la práctica, esto significaba -y así lo exigía expresamente el TR de 1976- que todos los municipios debían contar obligatoriamente con una figura de planeamiento, como mínimo un PDSU. Sin embargo, la realidad se ha mostrado muy tozuda y, a pesar de los plazos y sucesivas prórrogas previstas, más de 60 años después de la aprobación de la LS de 1956 y más de 40 después del TR de 1976 todavía siguen existiendo en España municipios sin planeamiento urbanístico propio.

¹⁵ Originalmente existía una letra f) sobre "*Previsiones mínimas para centros y servicios de interés público y social*" que habrán de tenerse en cuenta en las Normas Subsidiarias municipales, posteriormente suprimida.

¹⁶ Nótese que en el esquema ideal no se contemplaban originalmente municipios sin ningún tipo de planeamiento, ya que al menos se suponía la existencia de un PDSU, que incluso podía (teóricamente) tener sus propias ordenanzas sencillas.

4.1.1 Análisis agregado de la evolución del planeamiento municipal en España

A continuación, se examinan los grandes rasgos de la evolución del planeamiento municipal en España, tomando como fechas de referencia, además del año presente 2018 (10 años desde el TR de la LS de 2008 y 20 desde la LS de 1998), las de los Inventarios realizados tras las aprobaciones de los TR de las LS de 1976 y de 1992.

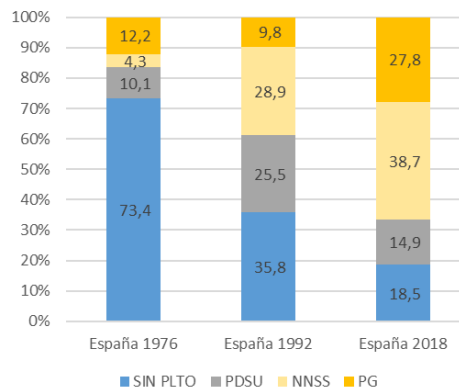


Figura 3. Evolución de las figuras de planeamiento municipal en España.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018)¹⁷.

La radiografía realizada por el Inventario de 1976 muestra con nitidez un absoluto divorcio entre legislación y realidad: sólo un 26,6% de los municipios españoles tenía entonces aprobada alguna figura de planeamiento. La cifra es sorprendente por cuanto significa que el período más intenso de la urbanización española (ligada al desarrollismo y a la emigración campo-ciudad), que tuvo lugar entre finales de los 50 y el comienzo de la crisis de 1975, había sucedido en estas circunstancias. Sólo un 12,2% de los municipios contaba con un PG, mientras que un 4,3% tenía NNSS y otro 10,1% contaba con PDSU, lo que también llama la atención pues ambas eran figuras que habían sido introducidas muy recientemente por la LS de 1975.

El Inventario de 1992 recoge el tremendo esfuerzo realizado por los primeros ayuntamientos democráticos, fruto del cual los municipios sin planeamiento se habían reducido del 73,4% al 35,8%, es decir se habían dotado de alguna figura en este período nada menos que 3.672 municipios, casi el 50% de todos los ayuntamientos españoles. En ese momento, contaban con PDSU el 25,5% de los municipios, con NNSS el 28,9% y con PG el 9,8%¹⁸.

Este esfuerzo ha proseguido entre 1992 y 2018, período durante el cual otros 1.386 municipios, casi el 50% de los 2.870 que seguían sin planeamiento en 1992, se han dotado de alguna figura propia, de modo que actualmente sólo queda un 18,5% de municipios españoles sin planeamiento, mientras que los que tienen PG ascienden al 27,8%; al 38,7%, los que cuentan con NNSS; y al 14,9%, con PDSU.

¹⁷ Las respectivas fechas de referencia de los datos son: 31/12/1976, 31/12/1992 y 1/01/2018.

¹⁸ La reducción del número de municipios con PG entre 1976 y 1992 se debe a que muchos eran de carácter comarcal, y, al ser revisados, fueron sustituidos por NNSS en lugar de por PG.

4.1.2 La evolución de las figuras de planeamiento según el rango de población de los municipios.

Afortunadamente la situación es mucho menos dramática si se analizan los municipios por rangos de población a partir de la tabla siguiente:

	Nº- TOTAL			P.G.			NN.SS.			PDSU			SIN PLTO		
	1976	1992	2018	1976 (1)	1992	2018	1976	1992	2018	1976	1992	2018	1976	1992	2018
< 1.000 hab.	5.387	4.964	4.928	155	88	723	118	868	1.630	462	1.550	1.123	4.652	2.458	1.452
1.000 - 5.000 hab.	2.282	2.039	1.891	349	187	663	121	1.027	1.095	241	453	87	1.571	372	46
5.001 - 10.000 hab.	510	491	549	154	135	286	46	273	260	66	48	2	244	35	1
10.000 - 25.000 hab.	346	365	446	187	188	302	40	152	142	44	20		75	5	2
25.000 - 50.000 hab.	85	105	160	64	86	143	13	19	17	8			-	-	
50.000 - 100.000 hab.	44	57	83	38	53	83	6	4					-	-	
100.000 - 250.000 hab.	35	38	46	31	36	45	3	2		1			-	-	1
250.000 - 500.000 hab.	8	12	10	8	12	10							-	-	
500.000 - 1.000.000 hab.	3	4	4	3	3	4		1					-	-	
> 1.000.000 hab.	2	2	2	2	2	2							-	-	
TOTAL	8.702	8.077	8.119	991	790	2.261	347	2.346	3.144	822	2.071	1.212	6.542	2.870	1.502

Tabla 2. Evolución de las figuras de planeamiento municipal en España según la población del municipio. Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018).

En efecto, en 1976 el 100% de los municipios mayores de 25.000 habitantes ya contaba con alguna figura de planeamiento, que además era un PG en todos los municipios mayores de 250.000 habitantes, y en más del 75% de los municipios comprendidos entre 25.000 y 250.000 habitantes. Con independencia de la calidad de estos PG, del modelo urbanístico desarrollista propio de muchos de ellos y del frecuente divorcio que se producía entonces entre las determinaciones de los planes y la práctica y la gestión reales, en términos cuantitativos de carencia absoluta de planeamiento la situación más preocupante se concentraba en los municipios menores de 25.000 habitantes, tal y como se detalla en los gráficos adjuntos:

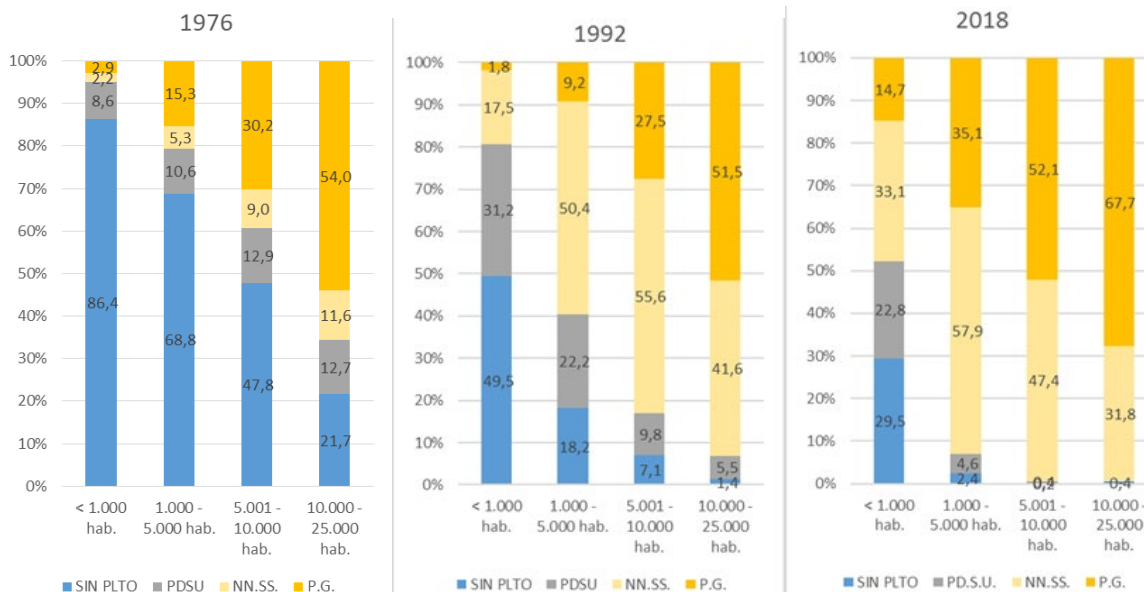


Figura 4. Evolución de las figuras de planeamiento municipal en España en municipios menores de 25.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018).

Como puede observarse, en las 3 fechas analizadas las carencias de planeamiento se concentran en los municipios de menor tamaño, especialmente en los menores de 1.000 habitantes. En el resto -y como consecuencia del esfuerzo realizado en la aprobación de planeamiento- la evolución ha sido muy positiva, sobre todo entre 1976 y 1992, pues en este período se consiguió reducir de un 68,8% a un 18,2% el porcentaje de municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes sin planeamiento y de un 47,8% a un 7,1% el del rango poblacional entre 5.001 y 10.000. Fruto de ello, en la actualidad la práctica totalidad de los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes cuenta con un PG ó unas NNSS, persistiendo un 29,5% de municipios sin planeamiento entre los menores de 1.000 habitantes, cuya situación se analiza en detalle más adelante.

4.2 Análisis agregado a nivel nacional del planeamiento municipal actualmente vigente en España.

4.2.1 Antigüedad y relación con la legislación vigente.

A continuación, se analiza la correspondencia entre la edad del planeamiento y la legislación estatal vigente en el momento de su aprobación, teniendo en cuenta que en 2018 se cumplen 10 años desde la aprobación del TR de la LS de 1998 y 20 desde la LS de 1976. En primer lugar, se puede comprobar cómo el 43,72% de los municipios españoles tiene un planeamiento de antigüedad menor de 20 años. De estos 3.500 municipios, 2.366 (un 29,14% sobre el total nacional) aprobó su planeamiento municipal en la década comprendida entre la promulgación de las leyes de suelo de 1998 y 2008, es decir coincidiendo aproximadamente con el período de la burbuja inmobiliaria (Rodríguez, 2008). En el marco de la ley de 2008 han aprobado su planeamiento 1.184 municipios, el 14,58% sobre el total nacional. En cuanto a su peso en términos de superficie, estos municipios con planeamiento de menos de 20 años representan un porcentaje relativamente similar a su número (46,17% frente a 43,72%), mientras que tienen algo más de peso en términos población, alcanzando el 57,34% y más aún en términos de variación de suelo artificializado entre 1987 y 2006 (58,82%), lo que confirma que buena parte de estas figuras de planeamiento más recientes corresponden a municipios medios o grandes, y con grandes crecimientos urbanísticos asociados.

En cuanto a los municipios con figuras de planeamiento de más de 20 años (anteriores a la LS de 1998), su número supone el 37,78% sobre el total, con un peso en términos de superficie del 42,54% y en población, del 41,55%. De este grupo, la mayor parte (1.717 municipios) corresponde a figuras aprobadas entre las leyes de suelo de 1976 y 1992, seguido por el grupo posterior a la ley de 1992 (1.213), siendo verdaderamente muy reducido el número de municipios con figuras anteriores a 1976 (apenas 87).

Tipo de figura de planeamiento.

Del total de los 8.119 municipios españoles, 2.714 todavía carecen de planeamiento o sólo tienen un simple PDSU (respectivamente: 1.502, un 18,50% sobre el total, y,

1.212, un 14,93%); frente a 3.144 (un 38,72%) que cuentan con Normas Subsidiarias Municipales, y 2.261 (un 27,85%) con Plan General.

Estos porcentajes son muy similares en términos de superficie municipal: los municipios sin planeamiento o con una figura tan elemental como el PDSU representan el 33,43% del total de la superficie nacional (11,29% y 12,17%, respectivamente), mientras que los que cuentan con Normas Subsidiarias Municipales representan el 40,58% del territorio y los que tienen Plan General el 35,96%.

Examinadas en términos de población, las cifras son menos alarmantes, pues - como ya se ha apuntado y más adelante se analizará en detalle- la ausencia de planeamiento se concentra en los núcleos más pequeños; de modo que el 97,94% de la población española habita en municipios que cuentan o bien con NNSS (el 16,3%) o con PG (el 81,64%), en los cuales además se concentran -en proporciones similares, si bien algo menores- las viviendas (78,16% y 18,49%, respectivamente), y las dinámicas urbanísticas (68,51% de la variación de suelo artificial total entre 1987 y 2006 los municipios con PG y otro 28,15% en municipios con NNSS). No obstante, el hecho de que un tercio del territorio español todavía carezca de un instrumento de planeamiento municipal apropiado -al menos formalmente- para ordenar y proteger convenientemente todo su suelo es un hecho muy preocupante y sin duda una de las causas que explica su creciente degradación y abandono.

Si de acuerdo con los gráficos siguientes se analiza la antigüedad de las figuras de planeamiento mencionadas se constata cómo la mayoría de los PDSU son bastante antiguos: casi el 68% se desarrollaron entre 1976 y 1992. Por el contrario, en la actualidad es una figura claramente en desuso, como refleja el hecho de que sólo un 1,57% sean posteriores a la LS de 2008.

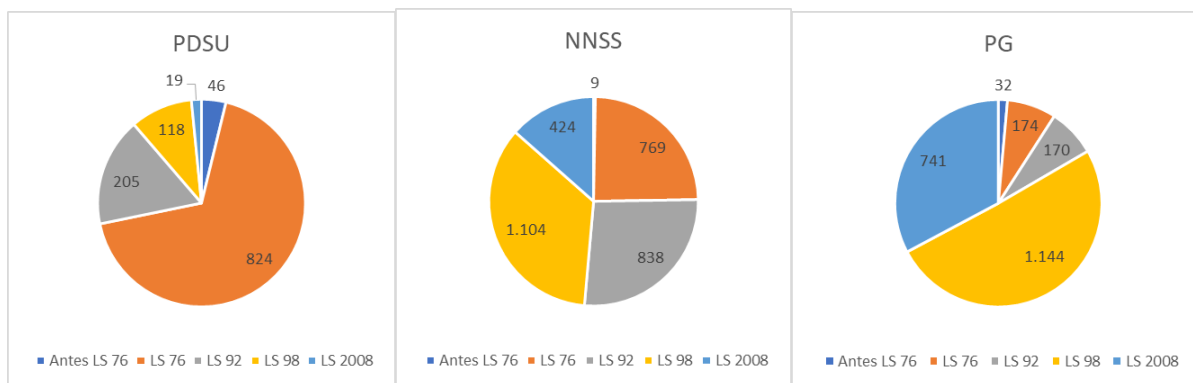


Figura 5. Antigüedad de las figuras de planeamiento urbanístico municipal vigentes en España. Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento (2018).

Las NNSS son instrumentos más recientes: aproximadamente una cuarta parte de las existentes se aprobaron entre 1976 y 1992, otra cuarta parte se aprobó entre 1992 y 1998, y la mitad restante es posterior a la LS de 1998.

La figura de planeamiento con menor antigüedad media es el PG: un 50,6% tienen entre 20 y 10 años de antigüedad, y un 32,77% menos de 10 años. En términos de

población estos porcentajes son inferiores: un 39,78% y un 23,18%, lo que indica que esta figura no sólo ha sido empleada en los últimos años por los grandes municipios de las principales áreas urbanas, sino también por otros de menor población.

4.2.2 Análisis por tipologías de municipios del planeamiento municipal vigente.

A continuación, se analizan las figuras de planeamiento urbanístico según el tamaño y tipología municipal, tomando como referencia la definición de las áreas urbanas españolas realizada por el Ministerio de Fomento (grandes y pequeñas áreas urbanas, y municipios urbanos de 5.000 a 20.000 habitantes, y de 20.000 a 50.000) completada con la distribución del resto de los municipios españoles no urbanos en tres horquillas: de 5.000 a 20.000 habitantes, de 2.000 a 5.000, y menores de 2.000 (correspondiendo estas dos últimas a los denominados "municipios rurales de pequeño tamaño" según la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural¹⁹).

Antes de abordar el análisis de las figuras de planeamiento, conviene llamar la atención sobre el hecho de que los 753 municipios (el 9,27% sobre el total) de las grandes áreas urbanas concentran el 68,74% de la población sobre apenas el 9,62% del territorio; mientras que, por el contrario, los mencionados municipios rurales de pequeño tamaño, suponiendo sólo el 11,43% de la población ocupan el 69,22% del territorio y su número (6.619) alcanza el 81,52%. Como puede verse en el mapa adjunto, este desequilibrio en la distribución territorial, con la consabida estructura de la urbanización fundamentalmente concentrada en la periferia costera y en el entorno de la región urbana central de Madrid, frente a la "España vacía" interior, se reproduce también en términos de planeamiento urbanístico, de modo que son fundamentalmente estos grandes territorios interiores (las dos Castillas y Aragón) donde no existe planeamiento urbanístico o éste es más antiguo.

La figura 6 muestra aquellos municipios que no cuentan con planeamiento (en color azul), los que cuentan únicamente con delimitación del suelo urbano (en color morado) y lo que tienen o bien planeamiento general o normas subsidiarias (en color blanco).

¹⁹ Véase la nota 1.

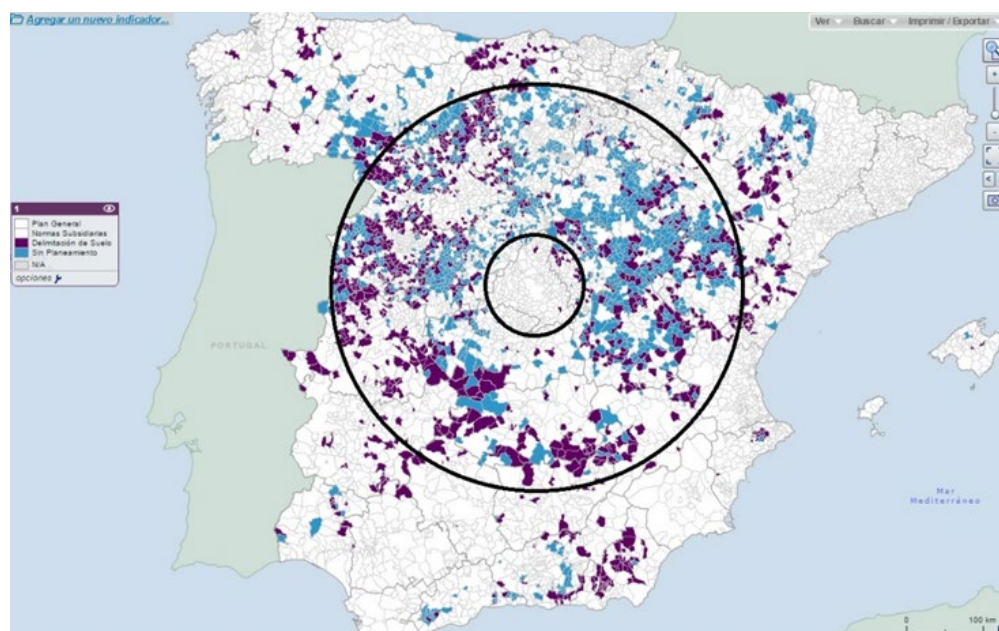


Figura 6. Municipios sin planeamiento o con PDSU.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento (2018).

Volviendo a las grandes áreas urbanas, la práctica totalidad de los municipios que las integran tiene alguna figura de planeamiento urbanístico: sólo 4 municipios (el 0,53% sobre el total de los 753 correspondientes a las grandes áreas urbanas) carece de planeamiento y tan sólo 1 cuenta con PDSU. En el 99,4% restante, el planeamiento es bastante reciente, pues el 43,16% de los municipios cuenta con PG o NNSS aprobadas entre 1998 y 2008 y el 19,79% son posteriores a 2008. Por el contrario, el 36,39% tiene PG o NNSS con más de 20 de antigüedad.

	Nº de Municipios	% SOBRE ESPAÑA	% SOBRE TOTAL
Grandes Areas Urbanas	753	9,27	100,00
PDSU	1	0,01	0,13
NNSS o PG post LS 1998	325	4,00	43,16
NNSS o PG post LS 2008	149	1,84	19,79
NNSS o PG pre LS 1998	274	3,37	36,39
Sin Planeamiento	4	0,05	0,53
municipios urbanos de 20 a 50 mil hab.	119	1,47	100,00
NNSS o PG post LS 1998	49	0,60	41,18
NNSS o PG post LS 2008	24	0,30	20,17
NNSS o PG pre LS 1998	46	0,57	38,66
municipios urbanos de 5 a 20 mil hab.	202	2,49	100,00
NNSS o PG post LS 1998	82	1,01	40,59
NNSS o PG post LS 2008	24	0,30	11,88
NNSS o PG pre LS 1998	95	1,17	47,03
Sin Planeamiento	1	0,01	0,50
municipios no urbanos 5-20.000 hab.	426	5,25	100,00
PDSU	2	0,02	0,47
NNSS o PG post LS 1998	162	2,00	38,03
NNSS o PG post LS 2008	70	0,86	16,43
NNSS o PG pre LS 1998	191	2,35	44,84
Sin - Sin Planeamiento	1	0,01	0,23

Tabla 3. Figuras de planeamiento municipal vigente según tipología municipal en ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento (2018).

Estos porcentajes de distribución por periodos de las figuras de planeamiento se mueven en márgenes muy similares en el resto de los municipios españoles, con excepción de la horquilla de los menores de 5.000 habitantes (municipios rurales de pequeño tamaño). En efecto: los municipios sin planeamiento o con PDSU son muy escasos (4 de 747 municipios); los que tienen PG ó NNSS anteriores a 1998 oscilan entre el 38,66% (en los municipios urbanos de 20.000 a 50.000 habitantes) y el 47,03% (en los municipios urbanos de 5.000 a 20.000 habitantes); los de PG ó NNSS con antigüedad de entre 20 y 10 años suponen aproximadamente otro 40% (variando entre el 38,03% en el grupo de municipios urbanos de 5.000 a 20.000 habitantes y el 41,18% en el de municipios de 20.000 a 50.000); mientras que los municipios con figuras de menos de 10 años de antigüedad varían entre el 20,17% en el grupo de municipios de población comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes y el 11,88% en el de municipios urbanos de 5.000 a 20.000 habitantes.

Como se adelantaba, las mayores diferencias aparecen en el grupo de los municipios rurales de pequeño tamaño. Dentro de estos, el conjunto de los municipios no urbanos con población entre 2.000 y 5.000 habitantes mantiene todavía bastantes semejanzas con los ya comentados, si bien con algunos matices: son ligeramente más numerosos los municipios sin planeamiento o con un simple PDSU (4,33% sobre el total de este grupo), así como los municipios que, contando con PG ó NNSS, tienen un planeamiento más antiguo (45,21%), mientras que por el contrario hay un menor porcentaje (13,2%) con planeamiento de menos de 10 años, quedando otro 37,27% cuyo planeamiento tiene entre 10 y 20 años de antigüedad.

	Nº de Municipios	% SOBRE ESPAÑA	% SOBRE TOTAL
municipios no urbanos 2-5.000 hab.	856	10,54	100,00
PDSU	20	0,25	2,34
NNSS o PG post LS 1998	319	3,93	37,27
NNSS o PG post LS 2008	113	1,39	13,20
NNSS o PG pre LS 1998	387	4,77	45,21
Sin Planeamiento	17	0,21	1,99
municipios no urbanos 0-2.000 hab.	5.763	70,98	100,00
PDSU	1.189	14,64	20,63
NNSS o PG post LS 1998	1.311	16,15	22,75
NNSS o PG post LS 2008	784	9,66	13,60
NNSS o PG pre LS 1998	1.000	12,32	17,35
Sin Planeamiento	1.479	18,22	25,66

Tabla 4. Figuras de planeamiento municipal vigente según tipología municipal en ayuntamientos menores de 5.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento (2018).

Es el grupo de municipios con población inferior a 2.000 habitantes el que presenta rasgos completamente diferentes de los demás, que se analizan en detalle por ser este el grupo más numeroso de municipios, ya que comprende nada menos que 5.763 municipios, que representan el 70,98% del total de España. A pesar de que este conjunto sólo alberga el 5,71% de la población, su importancia en términos de ordenación urbanística y territorial es fundamental, pues estos municipios ocupan el 53,45% de toda la superficie nacional. Dentro de este conjunto predominan ahora los municipios sin planeamiento municipal o con un simple PDSU, que son, respectivamente: 1.479 (el 25,66% del total de esta horquilla) y 1.189 (el 20,63%).

Los que cuentan bien con un PG o con unas NNSS, se distribuyen en un 17,35% con figuras de planeamiento de más de 20 años, un 22,75% con figuras de entre 10 y 20 años, y sólo un 13,6% con figuras de menos de 10 años de antigüedad.

	Nº de Municipios	% SOBRE ESPAÑA
municipios no urbanos 0-100 hab	1.221	100,00
PDSU	268	21,95
NNSS o PG post LS 1998	81	6,63
NNSS o PG post LS 2008	80	6,55
NNSS o PG pre LS 1998	48	3,93
Sin Planeamiento	744	60,93
municipios no urbanos 100-500 hab	2.662	100,00
PDSU	682	25,62
NNSS o PG post LS 1998	592	22,24
NNSS o PG post LS 2008	398	14,95
NNSS o PG pre LS 1998	350	13,15
Sin Planeamiento	640	24,04
municipios no urbanos 500-1.000 hab	1.022	100,00
PDSU	173	16,93
NNSS o PG post LS 1998	323	31,60
NNSS o PG post LS 2008	174	17,03
NNSS o PG pre LS 1998	284	27,79
Sin Planeamiento	68	6,65
municipios no urbanos 1-2.000 hab	858	100,00
PDSU	66	7,69
NNSS o PG post LS 1998	315	36,71
NNSS o PG post LS 2008	132	15,38
NNSS o PG pre LS 1998	318	37,06
Sin Planeamiento	27	3,15

Tabla 5. Figuras de planeamiento municipal vigente según tipología municipal en ayuntamientos menores de 2.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento (2018).

4.2.3 Análisis de los municipios españoles sin planeamiento.

Como ya se ha adelantado, sigue siendo muy relevante el número de municipios españoles que aún carecen de planeamiento, pues ascienden a 1.502 (18,5% sobre el total). De hecho, este grupo, junto con el mencionado de municipios con figuras de planeamiento aprobadas hace más de 20 años constituye nada menos que el 56,28% sobre el número total de municipios, lo que significa que más de la mitad de los municipios españoles o bien no tiene planeamiento municipal o éste es claramente obsoleto. Aunque el peso porcentual sobre el total nacional de estos municipios en superficie (53,83%), población (42,66%), artificialización de suelo (41,18%) y número de viviendas (44,16%) es algo menor que en número, en todos los casos supera el 40%, lo que es ciertamente indicativo del desencuentro que existe en estos casos entre planeamiento urbanístico y dinámicas demográficas e inmobiliarias.

Entrando en detalle en estos 1.502 municipios sin planeamiento, el 98,47% de los mismos corresponde a municipios de menos de 2.000 habitantes, de modo que tan sólo hay 23 municipios mayores de esta población que carecen de planeamiento, 17 de los cuales son municipios no urbanos menores de 5.000 habitantes, mientras que los restantes responden a situaciones excepcionales²⁰. Además, la horquilla concreta

²⁰Todos ellos por planes anulados judicialmente o situaciones especiales. Entre estos casos cabe mencionar: Castellón de la Plana, Gondomar en el área urbana de Pontevedra, o Llanes, en Asturias.

en que se concentra la ausencia de planeamiento corresponde a los menores de 100 habitantes (el 49,53%) y a los de población comprendida entre 100 y 500 (el 42,61%). Geográficamente también se da una fuerte concentración de los municipios sin planeamiento: del total de 1.502, 810 se ubican en Castilla y León (el 53,9%), 305 (el 20,3%) en Castilla La Mancha y 252 (el 16,8%) en Aragón, de modo que estas 3 CCAA alcanzan por sí solas el 91% de los municipios españoles sin planeamiento.

Con respecto a los que 1.212 que tienen PDSU, también el 98,1% de los municipios con esta figura posee menos de 2.000 habitantes, si bien en este caso mayoritariamente se trata de municipios con población entre 100 y 500 habitantes (el 56,27%) y en mucha menor medida de población inferior a 100 habitantes (22,11%), estando también presentes las horquillas de entre 500 y 1.000 (14,27%) y de 1.000 a 2.000 (5,45%). Geográficamente, como se ha visto en la Figura 8, también se da una concentración en las CCAA mencionadas (475 en Castilla y León, 211 en Castilla La Mancha y 157 en Aragón), que acogen al 69,6% de los municipios españoles con PDSU, alcanzándose casi el 90% si se añaden Extremadura (121 municipios) y Andalucía (otros 106).

	Nº de Municipios	% SOBRE TOTAL		Nº de Municipios	% SOBRE TOTAL
PDSU	1.212	100,00	Sin Planeamiento	1.502	100,00
Grandes Areas Urbanas	1	0,08	Municipios no urbanos 0-100 hab	744	49,53
Municipios no urbanos 0-100 hab	268	22,11	Municipios no urbanos 100-500 hab	640	42,61
Municipios no urbanos 100-500 hab	682	56,27	Municipios no urbanos 500-1.000 hab	68	4,53
Municipios no urbanos 500-1.000 hab	173	14,27	Municipios no urbanos 1-2.000 hab	27	1,80
Municipios no urbanos 1-2.000 hab	66	5,45	Subtotal < 2.000	1.479	98,47
Subtotal < 2.000	1.189	98,10	Municipios no urbanos 2-5.000 hab	17	1,13
Municipios no urbanos 2-5.000 hab	20	1,65	Municipios no urbanos 5-10.000 hab	1	0,07
Municipios no urbanos 5-10.000 hab	2	0,17	Municipios urbanos de 5 a 20 mil h	1	0,07
			Grandes Areas Urbanas	4	0,27

Tabla 6. Distribución por tipologías de los municipios sin planeamiento o con PDSU.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento (2018).

4.2.4 Análisis por Comunidades Autónomas del planeamiento municipal vigente.

A continuación, se presenta el análisis de las CCAA según las figuras de planeamiento vigentes en sus municipios.

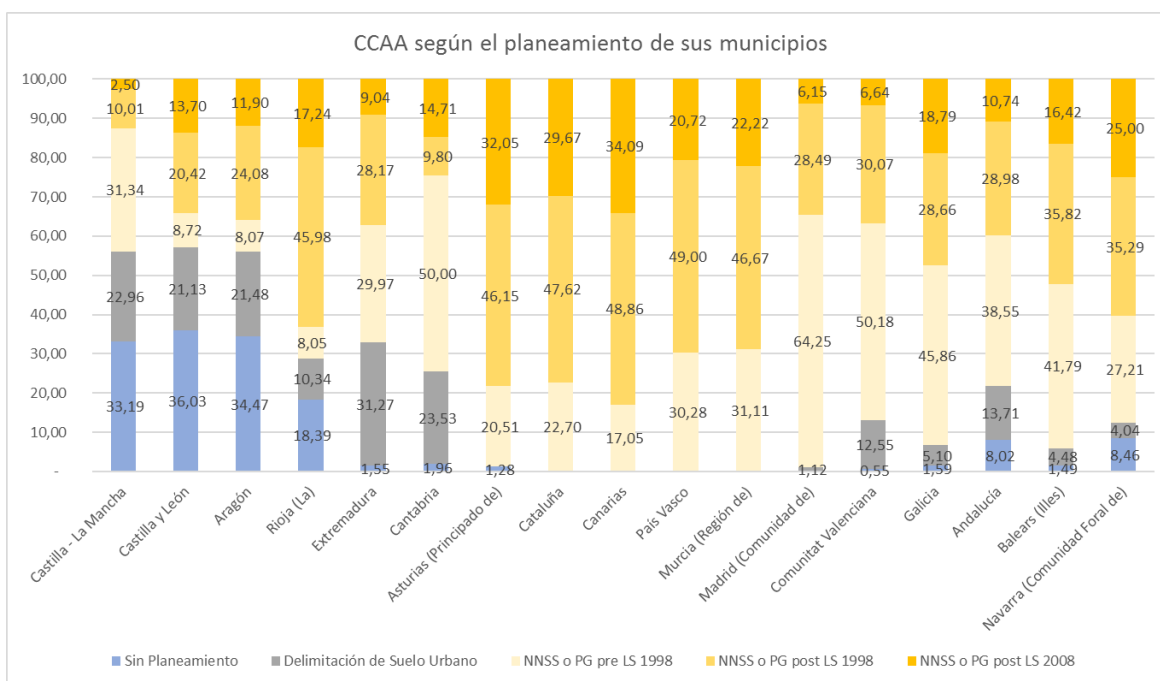


Figura 13. CCAA según las figuras de planeamiento de sus municipios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento (2018).

Hay un primer perfil muy nítido de CCAA en las cuales los municipios sin planeamiento o con PDSU superan el 50% sobre el total: Castilla La Mancha, Castilla León y Aragón. La distribución entre ambas situaciones es además muy homogénea en estas 3 CCAA: los municipios sin planeamiento oscilan tan sólo entre el 33,19% de Castilla La Mancha y el 36,03% de Castilla León, y los que tienen PDSU varían del 21,13% en Castilla y León al 22,96% en Castilla La Mancha.

En el aproximadamente 45% restante de los municipios de estas CCAA que ya cuentan con alguna figura propia de planeamiento (NNSS ó PG) la distribución según antigüedad muestra un perfil muy parecido en Aragón y Castilla y León, donde llama la atención la relativa actualidad de sus figuras: sólo alrededor de un 8% de los municipios tienen planeamiento con más de 20 años de antigüedad, frente al 35% aproximado que lo tiene más reciente, con una presencia no despreciable de figuras aprobadas en la última década (11,9% en Aragón y 13,7% en Castilla y León). El contraste en estas 2 CCAA entre el porcentaje de municipios sin planeamiento o con un simple PDSU y el carácter reciente de estos otros que sí tienen una figura de planeamiento aprobada, indica un reciente esfuerzo de redacción y actualización que no se observa en Castilla La Mancha, pues en esta CCAA la gran mayoría de las figuras de planeamiento supera los 20 años de antigüedad (un 31,34%), mientras que las aprobadas en la última década sólo suponen el 2,5%.

Otro segundo grupo de CCAA relacionado con las anteriores es el formado por La Rioja, Extremadura y Cantabria. El rasgo común entre todas ellas y que las vincula con las dos Castillas y Aragón es el peso que tienen los municipios sin planeamiento

o con PDSU, si bien en este nuevo grupo es ligeramente menor y se sitúa en torno al 30% (28,74% en La Rioja, 32,82% en Extremadura y 25,49% en Cantabria). A pesar de ello, el número de municipios sin planeamiento sólo es relevante en La Rioja, donde llega al 18,39%, siendo casi inferior al 2% en Extremadura y Cantabria, donde, por el contrario, son muy frecuentes los municipios con PDSU (31,27% en Extremadura y 23,53% en Cantabria). Más allá de estos rasgos, el perfil de los municipios con planeamiento es muy distinto en todas ellas: en Cantabria son predominantes los municipios con figuras de más de 20 de antigüedad (el 50%), lo que hace que esta comunidad sea la única -junto a Castilla La Mancha- en la que los municipios sin planeamiento, con un simple PDSU o con figuras anteriores a 1998 superan el 75% del total. Lo contrario ocurre en La Rioja, donde los planes más antiguos son sólo el 8,05% y el conjunto más numeroso es el de municipios que aprobaron su planeamiento entre 1998 y 2008 (el 45,98%), existiendo también un 17,24% con planes de la última década. Extremadura tiene una situación intermedia, con un reparto más equilibrado entre períodos: 29,97% anteriores a 1998, 28,17% aprobados entre 1998 y 2008, y 9,04 después de 2008.

Asturias, Cataluña, Canarias, País Vasco y Murcia forman otro grupo homogéneo de CCAA, en el que son claramente mayoritarios los municipios con planeamiento de menos de 20 años de antigüedad, superando en todos los casos el porcentaje del 70% y llegando al 82,95% en Canarias. Además, en estas 5 CCAA no existen ya municipios sin planeamiento²¹ o que sólo cuenten con PDSU. También comparten como rasgo ser las únicas²² que superan el 20% de municipios con figuras de planeamiento de menos de 10 años de antigüedad, porcentaje que sube hasta el 34,09% en Canarias, la comunidad con el planeamiento más reciente (seguida de cerca por la asturiana). Finalmente, en todas estas CCAA los planes aprobados durante la década del boom inmobiliario alcanzan prácticamente el 50%, si bien éste ha tenido un desarrollo muy diferente en comunidades como Murcia, con fuertes crecimientos de ocupación de suelo entre 1998 y 2008, frente al País Vasco o Cataluña, que aprobaron en ese mismo período planes mucho más contenidos.

Resulta más problemático establecer agrupaciones con el resto de CCAA, pues los rasgos del planeamiento de sus municipios son mucho más heterogéneos. Aun así cabe apuntar algunas características comunes: en las CCAA de Madrid, Andalucía, Galicia y la Comunidad Valenciana, ya no son especialmente relevantes los municipios sin planeamiento (salvo en el caso andaluz, donde llegan al 8,02%), ni los que sólo tienen PDSU (salvo, nuevamente, en Andalucía y en la Comunidad Valenciana, donde llegan al 13,71% y 12,55%, respectivamente), pero sí aquellos con planeamiento de más de 20 años de antigüedad. Se trataría, pues, de comunidades en las que, en su momento, se aprobaron bastantes figuras de planeamiento municipal que posteriormente no se han ido renovando. El caso paradigmático es Madrid, donde ya no quedan municipios sin planeamiento y apenas un 1,12% con PDSU, pero en la que el 64,25% de los planes se aprobó hace ya más de 20 años. En la Comunidad Valenciana y Galicia estos planes anteriores a 1998 alcanzan el 50,8% y el 45,86%,

²¹ Salvo excepciones puntuales de planes anulados o paralizados desde hace años, como el de Llanes en Asturias.

²² Junto a Navarra (25%) que, si bien comparte este rasgo, presenta otros diferenciales.

mientras que en Andalucía es la suma de éstos con los municipios sin planeamiento o con PSDU la que supera el 50%. Todas estas comunidades tienen también un porcentaje importante, cercano al 30%, de municipios con planes aprobados en el marco expansionista del período 1998-2008, con un peso pequeño de los planes más recientes con menos de 10 años de antigüedad (salvo Galicia, que llega al 18,79%).

Finalmente, las 2 CCAA restantes, Baleares y Navarra, tienen perfiles mixtos, compartiendo algunos rasgos con los grupos anteriores. En el caso de Navarra destaca el contraste entre el relativo peso que aún tienen los municipios sin planeamiento (que llega al 8,46%) frente al carácter actualizado del planeamiento en el 60% de los municipios de esta comunidad (35,29% aprobados entre 1998 y 2008 y 25,00%, después de 2008). En Baleares, aunque la suma de municipios sin planeamiento y sólo con PSDU apenas supera el 5%, los municipios con planeamiento de más de 20 años suponen el 41,79%, si bien también hay otro 35,82% con planes de entre 10 y 20 años, y otro 16,42% de planes aprobados hace menos de 10 años.

4.3 Análisis por provincias del planeamiento municipal vigente.

Los perfiles del planeamiento urbanístico en los municipios de cada provincia siguen, en gran la mayoría de los casos, los de sus respectivas CCAA²³, de modo que todas ellas -salvo la andaluza- son bastante homogéneas internamente.

Siguiendo con las tipologías ya presentadas, en las 17 provincias de las CCAA de Castilla León, Castilla La Mancha y Aragón tienen un peso notable los municipios sin planeamiento urbanístico o con un simple PSDU, cuya suma supera o es cercana al 50% sobre el total. Las provincias donde esta característica es más acusada son: Soria y Cuenca, donde la suma de ambos casos alcanza el 70%. Soria es también la provincia española que tiene un porcentaje mayor de municipios sin planeamiento (que llega al 66,12%), seguida de Ávila (52,42%), Burgos (50,40%), Guadalajara (43,28%), Cuenca (43,28%), Segovia (43,03%) y Zaragoza (40,27%). Por el contrario, dentro de este conjunto, las provincias donde este porcentaje es menor son: Ciudad Real (9,8%), Albacete (11,49%) y Valladolid (12,44%), en las que sin embargo sí hay un peso importante de municipios con simple PSDU (39,22%, 26,44% y 32,44%). Los porcentajes más altos de municipios con PSDU se dan en las provincias de Palencia (41,88%), Zamora (41,13%), la citada Ciudad Real y Salamanca (38,95%). Por tanto, dentro de este amplio conjunto de provincias cabe destacar como casos extremos aquellas donde son muy mayoritarios los municipios sin planeamiento, frente a las que al menos han ido aprobando PSDU. Las mejor paradas son Albacete, Toledo, León y Valladolid, donde si bien ambos tipos superan el 40% no llegan aún al 50%. En estas provincias, que coinciden con las relativamente más urbanas de estas CCAA, se constata un porcentaje importante de municipios que cuenta con PG ó NNSS, habiéndose aprobado estos mayoritariamente hace más de 20 años en los casos de Toledo (48,04%) y Albacete (43,68%), y mucho más recientemente en León y Valladolid (34,12% y 31,56%, respectivamente, entre 1998 y 2008).

²³ Por supuesto, en las 6 CCAA uniprovinciales (Cantabria, La Rioja, Navarra, Murcia, Madrid y Baleares) son idénticos.

Dentro del segundo grupo, con rasgos similares, pero no tan acusados, podemos encontrar a las comunidades uniprovinciales de La Rioja y Cantabria -ya comentados- además de las dos provincias extremeñas. De estas 2 últimas, el caso más paradigmático es el de Cáceres (2,7% sin planeamiento y 39,19% con PDSU), mientras que Badajoz ya no tiene ningún municipio sin planeamiento y sólo un 20,61% con PDSU. Lo significativo respecto al análisis de los perfiles autonómicos es que ahora entrarían dentro de este grupo algunas provincias cuyas comunidades no estaban enmarcadas dentro del mismo. Es el caso de Málaga, donde todavía existe un 25,74% de municipios sin planeamiento (superior incluso al de algunas provincias castellanas); Almería, donde el 49,02% de los municipios sólo cuenta con un PDSU (porcentaje que es el más alto de todas las provincias españolas); Granada, donde hay un 15,29% de municipios sin planeamiento y otro 10% sólo con PDSU; o Castellón (29,63% con PDSU).

Los perfiles de las 11 provincias que forman las CCAA incluidas dentro del tercer grupo -las de planeamiento más actualizado, que eran: Asturias, Canarias, Cataluña, Murcia y País Vasco- son bastante homogéneos y reproducen las pautas comunes ya señaladas a nivel autonómico: ausencia absoluta de municipios sin planeamiento o sólo con PDSU y carácter reciente de los planes aprobados. El caso más característico de este grupo es de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, donde sólo un 12,96% del planeamiento municipal es anterior a 1998, mientras que un 48,15% cuenta con entre 10 y 20 años de antigüedad y el 38,89% restante con menos de 10 años. Perfiles muy similares tienen las provincias de Las Palmas, Girona, Lleida (que destaca por ser la de mayor porcentaje en toda España de planes con menos de 10 años de antigüedad: un 51,95%), Tarragona, Murcia, Asturias, Álava y Gipuzkoa. La única que se aparta ligeramente de estas pautas, a pesar de contar con un 56,25% de municipios con planes de menos de 20 años es Bizkaia, donde existe un porcentaje del 43,75% de municipios con planeamiento más antiguo, anterior a 1998²⁴, lo que la asemeja -como veremos- a otras provincias con grandes áreas urbanas como Valencia, Madrid o Sevilla. Finalmente, también habría que añadir a este grupo, desmarcándose de su comunidad, a la provincia de Cádiz, donde más del 70% de los planes tienen menos de 20 años, destacando también como la segunda provincia española con mayor porcentaje de planes vigentes aprobados en el período 1998-2008 (el 56,82%, detrás de Álava, con el 62,75%).

Dentro de las comunidades restantes (Andalucía, Galicia, y Comunidad Valenciana, además de las uniprovinciales -ya analizadas- de Madrid, Navarra y Baleares) el hecho más significativo es la heterogeneidad apreciable dentro de la comunidad andaluza. En efecto, nada tienen que ver entre sí los perfiles ya comentados de Málaga (donde tienen un peso muy importante los municipios sin planeamiento), Almería (donde los que cuentan con PDSU casi suponen la mitad de toda la provincia) o Cádiz (70% de planes posteriores a 1998), con el de la provincia de Sevilla, donde el grupo más numeroso de municipios (un 47,62%) corresponde a los que cuentan con PG ó NNSS de más de 20 años de antigüedad. Como ya se ha adelantado, este rasgo también es

²⁴ En la provincia de Barcelona, ocurre algo similar, pero en menor medida, con un 33,76% de planes anteriores a 1998, incluido el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976, que, desde su aprobación, ha experimentado más de 1.000 expedientes de modificación y ha sido desarrollado por más de 6.000 figuras de planeamiento de desarrollo.

característico de otras provincias con grandes áreas urbanas, en las que parece que se realizó un esfuerzo relativamente temprano por dotar a sus municipios de planeamiento, pero que después no ha sido actualizado diligentemente. Este rasgo se aprecia muy claramente en Madrid, donde el 64,25% de los municipios tiene planes de más de 20 años de antigüedad²⁵, pero también está presente en las provincias más urbanas de las CCAA analizadas. Por ejemplo, dentro de la Comunidad Valenciana, la provincia de Valencia tiene un perfil de este tipo (ausencia de municipios sin planeamiento, presencia residual de municipios con PDSU, y un peso del 54,51% de planes con más de 20 años) o la de Alicante, en contraste con Castellón (algunos municipios todavía sin planeamiento y un 13,48% con PDSU), más parecida al de las provincias interiores de fuerte componente rural. Algo similar ocurre en Galicia, donde el contraste se observa entre las provincias de A Coruña y Pontevedra, frente a la de Lugo.

5 EL ESTADO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LAS COMUNIDADES AUTONÓMAS DE LA ESPAÑA VACIADA.

En este capítulo se aborda el estudio de las 5 CCAA que componen la España Vaciada, que contienen por sí mismas el 93,5% de los municipios españoles sin planeamiento y el 81% de los que sólo cuentan con PDSU. Cada caso se aborda de forma sistemática, como se ha descrito en el apartado de metodología.

5.1 Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Aragón.

Aragón es un territorio muy contrastado en términos demográficos, donde el 91,7% de sus municipios (670 de 731) tiene menos de 2.000 habitantes, suponiendo el 76,1% de la superficie total, aunque sólo el 16,2% de la población. De ellos, los 174 menores de 100 habitantes representan el 23,8% del número total, si bien sólo albergan al 0,77% de la población. Otros 363 tienen entre 100 y 500 habitantes, suponiendo el 49,7% sobre el total y el 6,2% de la población.

Frente a éstos, hay 17 municipios encuadrados en las 3 áreas urbanas²⁶ de las capitales de provincia que, si bien en número apenas suponen el 6,1%, en población representan el 62,8% sobre el total. Prueba de esta macrocefalia, sólo el municipio de Zaragoza, con 664.953 habitantes, concentra al 50,5 % de la población aragonesa.

Completan este modelo de distribución territorial tan polarizada otros 9 municipios urbanos de 5.000 a 20.000 habitantes (Barbastro, Monzón, Sabiñánigo, Ejea de los Caballeros, Alcañiz, Fraga, Jaca, Tarazona y Calatayud), 29 rurales de 2.000 a 5.000 y otros 6 de 5.000 a 10.000, que, en términos demográficos, acogen - respectivamente- al 16,2%, 6,9% y 3,7% de la población total.

²⁵ Entre ellos el de Madrid, aprobado en 1997, en el inicio de la burbuja inmobiliaria y plenamente característico del neodesarrollismo, con más de 171.946 viviendas (sobre 243.908 previstas) todavía sin edificar en sectores de suelo urbanizable de más de 1.000 viviendas (Ministerio de Fomento, 2014).

²⁶ En todo el texto, las referencias siguen la definición de las áreas urbanas del Ministerio de Fomento (2018).

5.1.1 Legislación de referencia y figuras de planeamiento en Aragón.

Aragón asumió sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio en el año 1980 (Decreto de 7 de julio de 1980, por el que se distribuyen las competencias en materia de urbanismo transferidas a la Diputación General de Aragón), e inmediatamente después fue creando los órganos necesarios para la gestión urbanística autonómica, como la Comisión Interdepartamental de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Decreto 76/1983, de 21 de julio) o las Comisiones Provinciales de Urbanismo (Decreto 81/1983, de 4 de agosto; y Decreto 17/1984, de 1 de marzo).

La primera incursión normativa aragonesa en materia plenamente urbanística fue de carácter parcial, mediante el Decreto 85/1990, de 5 de junio, de Medidas Urgentes de protección urbanística en Aragón, que pretendía frenar el riesgo creciente de pérdida del valor del medio ambiente y del paisaje en la región estableciendo unos criterios urgentes de protección del SNU, delimitando las áreas del territorio regional en las que concurrían valores medioambientales y paisajísticos por los cuales debían ser protegidas, definiendo para ello un régimen de protección preventiva.

Este interés por el territorio llevó también a la aprobación en los años 90 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio y de la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.

En materia estrictamente urbanística, Aragón tardó bastante más en dotarse de un corpus normativo propio, de manera que durante casi 20 años siguió siendo de aplicación el corpus marco estatal, bajo el cual sin embargo sí se hizo un esfuerzo notable por reducir el número de municipios sin planeamiento (que en 1976 eran 635 -el 86,9% sobre el total- a 369 -el 50,5%- en 1992), sobre todo mediante la aprobación de PDSU y NNSS, que pasaron entre esas mismas fechas de estar presentes en el 8,5% de los municipios al 45% (de 54 municipios con PDSU y 8 con NNSS en 1976 se pasó -respectivamente- a 209 y 120 en 1992).

La STC de 1997 y la posterior LS estatal de 1998 hicieron necesaria la aprobación de la Ley Urbanística 5/1999, de 25 de marzo, primer marco normativo urbanístico con carácter completo propiamente aragonés, que fue desarrollado reglamentariamente mediante el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

La STC de 2001 y la posterior LS estatal de 2007, volvieron a hacer necesaria la adaptación del marco autonómico mediante la Ley 1/2008, de 4 de abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007 de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo, aprobándose finalmente la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Tras la incorporación de las novedades de la estatal Ley 8/2013, en la actualidad están vigentes (con modificaciones varias introducidas por leyes de Medidas Urgentes

o de Medidas Fiscales y Administrativas): la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de política de vivienda protegida; el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (y que con carácter reglamentario, se desarrolla mediante el citado Decreto 52/2002); y el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

En el período transcurrido desde 1992 hasta la actualidad se ha continuado reduciendo el número de municipios sin planeamiento, si bien de forma menos intensa que en el anterior, pasándose de 369 a 252 municipios. La evolución del resto de figuras indica que entre estas fechas se ha mantenido con una ligera reducción el volumen de PDSU (de 209 a 157), al tiempo que se ha incrementado notablemente el número de municipios con PG (de 33 a 266, del 4,5% al 36,4%) y va también disminuyendo el de NNSV vigentes (de 120 a 56).

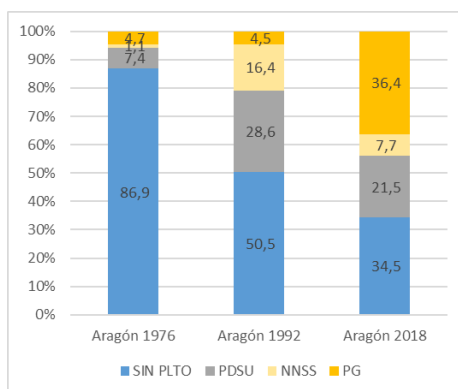


Figura 7. Evolución de los instrumentos de planeamiento municipal en Aragón.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018).

En cuanto a las figuras de planeamiento contempladas en la normativa aragonesa vigente, en el DL 1/2014 se establecen "*instrumentos de planeamiento urbanístico*" e "*instrumentos de política urbanística y de suelo*". Los primeros incluyen el Plan General de Ordenación Urbana (artículo 38) y la Delimitación del Suelo Urbano (artículo 70).

La Delimitación del Suelo Urbano (DSU) se "*configura como el instrumento urbanístico de los municipios que carecen de plan general de ordenación urbana*", si bien "*no tiene la consideración de instrumento de planeamiento urbanístico*" (artículo 70). Su contenido mínimo, complementario, la documentación, el procedimiento para su aprobación, las condiciones para las delimitaciones de iniciativa comarcal o autonómica y el procedimiento de modificación se desarrollan respectivamente en los artículos 72, 73, 74, 75 y 76 del Decreto 1/2014. Para la delimitación del suelo, según el artículo 71, la DSU debe incluir en el suelo urbano los terrenos que cuenten con servicios urbanísticos suficientes (que son los descritos en el artículo 12.a²⁷) y

²⁷ Red viaria "*que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal*", servicios de abastecimiento y evacuación de agua, suministro de energía eléctrica, servicios de

también aquellas parcelas que puedan contar con ellos sin otras obras que las de la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento, y todo ello *“dentro de un crecimiento racional del suelo en virtud de la tipología urbana y arquitectónica del municipio”*. Puede haber DSU de iniciativa, además de municipal, comarcal y autonómica, y que cubran uno o varios municipios. Una peculiaridad de las DSU aragonesas es que pueden delimitar también el Suelo No Urbanizable Especial Protegido que la Disposición Adicional Primera establece como de obligatoria consideración en municipios sin Plan General: riberas y zonas de policía de 100 metros, 10 metros a cada lado de las áreas arboladas que formen un ribazo o hilera de arbolado, terrenos con pendiente superior al 25%, etc.

Además, existe un Régimen Urbanístico Simplificado, aplicable a los municipios menores de 2.000 habitantes, al que se dedica íntegramente el Título VII del DL 1/2014. Según éste, dichos municipios pueden dotarse de un Plan General de Ordenación Urbana Simplificado (art. 290), que puede clasificar suelo de todas las clases excepto la del urbanizable no delimitado, y que debe establecer la ordenación pormenorizada del Suelo Urbano, el régimen de protección del Suelo No Urbanizable y, en su caso, las condiciones de urbanización del Suelo Urbanizable.

En los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado sin Plan General, y sin necesidad de una previa delimitación, o en aquellos cuyo Plan General de Ordenación Urbana Simplificado no prevea Suelo Urbanizable puede aplicarse un Régimen Especial de Zona de Borde (artículo 289) que permite la edificación de viviendas en esta zona de Suelo No Urbanizable en determinadas condiciones.

Por su parte, los *“instrumentos de política urbanística y de suelo”* que se establecen son: la Directriz Especial de Urbanismo (artículo 89), el Sistema de Información Urbanística de Aragón (artículo 93), los Programas de Coordinación del planeamiento urbanístico (artículos 94 y 95) y la Norma Técnica de Planeamiento (artículos 97 y 98).

De ellos, el más relevante es la DEU o Directriz Especial de Urbanismo (artículo 89), que tiene por objeto establecer un marco normativo de referencia (voluntario) para los Planes Generales de los municipios de las diferentes zonas o sistemas funcionales en que estructure el territorio aragonés (en función de sus dinámicas sociodemográficas, etc.) y un marco normativo subsidiario para los municipios que carezcan de Plan General. Como señala García-Álvarez (2011) es un instrumento ambicioso a caballo entre la ordenación territorial y la urbanística, que *“se configura como un elemento para paliar las consecuencias del minifundismo municipal, aunque también deberá incorporar opciones autonómicas sobre la ordenación urbanística del territorio.”* Según el artículo 89 del Decreto-Legislativo 1/2014 la DEU tendrá por objeto:

- a) *“Establecer un marco normativo de referencia para los planes generales de los municipios de las diferentes zonas o sistemas funcionales en que estructure el territorio aragonés en función de sus características urbanísticas, dinámicas de*

telecomunicaciones y gestión de residuos, todos ellos *“de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir”*.

crecimiento, ubicación en el sistema de núcleos, población u otras análogas. Los municipios podrán asumir voluntariamente dicho marco de referencia como contenido propio en sus instrumentos de planeamiento.

- b) *Establecer un marco normativo subsidiario para los municipios que carezcan de plan general de ordenación urbana en las diferentes zonas o sistemas funcionales anteriormente aludidos”.*

Su contenido debe consistir en establecer soluciones-tipo para las cuestiones más frecuentes en la elaboración del planeamiento, en diseñar modelos de regulación para las diferentes zonas de ordenación o para las zonas de borde de los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado, en fijar requisitos de calidad o modular las determinaciones del planeamiento, pero no puede clasificar ni calificar terrenos en ningún caso.

5.1.2 Las Normas Subsidiarias Provinciales en Aragón.

Las 3 provincias aragonesas tienen NSP, todas ellas aprobadas en el año 1991 en desarrollo del marco estatal del TR de 1976 y el RP de 1978: Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial de Huesca, Normas Subsidiarias de la Provincia de Teruel y Normas Subsidiarias de la Provincia de Zaragoza.

No obstante, como se ha comentado, la legislación urbanística aragonesa prevé la sustitución de estas NSP por la Directriz Especial de Urbanismo (DEU), aunque, dado el retraso en su redacción, según la DT Primera del propio DL 1/2014 seguirán vigentes íntegramente las NSP de las tres provincias hasta que éstas sean sustituidas por la DEU o se acuerde su derogación por el Gobierno de Aragón.

En cualquier caso, tal y como señala García-Álvarez (2011), tampoco cabe esperar que la DEU sea la panacea para los municipios sin planeamiento, pues dado que el artículo 89 prohíbe expresamente su capacidad para calificar o clasificar suelo, *“parece que será necesario al menos un Plan General simplificado, incluso limitado a la parte gráfica, para materializar esa clasificación”.*

5.1.3 El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios aragoneses.

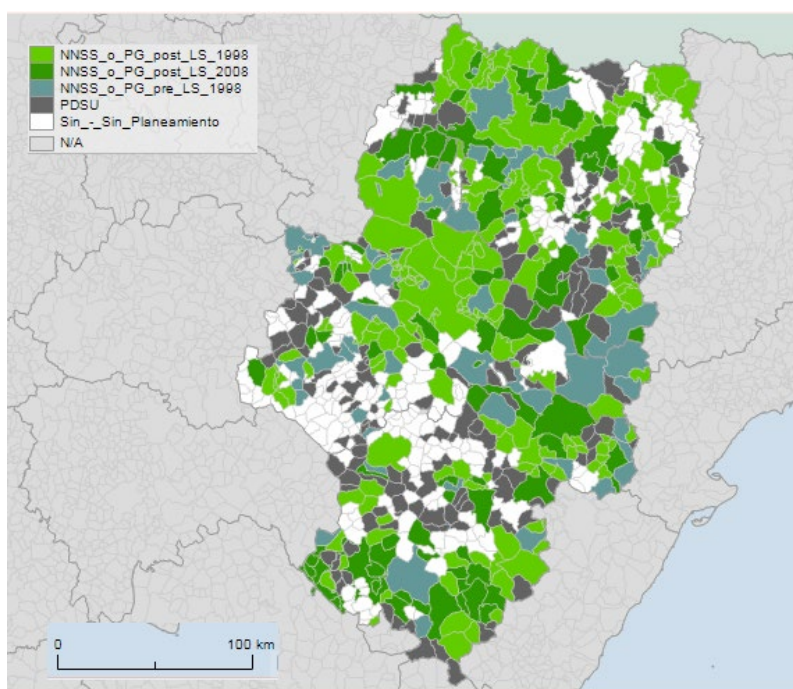


Figura 8. Planeamiento urbanístico municipal en Aragón y año de aprobación definitiva.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIU (Ministerio de Fomento, 2018).

La situación del planeamiento urbanístico actual en las 3 áreas urbanas de las capitales provinciales aragonesas es la siguiente: los 17 municipios que las constituyen están todos dotados de un PG, de los cuales 12 (que suponen el 57,8% de la población aragonesa) tienen una antigüedad de entre 10 y 20 años (si bien los PG de Zaragoza y Huesca, son de los más recientes, pues ambos son de 2008), sólo 2 de menos de 10 años y 3 tienen PG anteriores a 1998 (entre ellos Teruel, cuyo PG es de 1985).

Prácticamente todos los municipios intermedios mencionados tienen también PG: los 9 municipios urbanos de 5.000 a 20.000 habitantes, 28 de los 29 rurales de 2.000 a 5.000 y los 6 de 5.000 a 10.000, por lo que todos los municipios aragoneses mayores de 5.000 habitantes están dotados de un PG.

De los 670 municipios menores de 2.000 habitantes, un 37,6% (que, aunque sólo suponen el 2,7% de la población aragonesa, representan el 20,5% de su superficie) carece de cualquier figura de planeamiento urbanístico y otro 23,4% (2,8% de la población y 16,7% de la superficie) sólo cuenta con un PDSU. La antigüedad del planeamiento aprobado en los restantes es de más de 20 años en un 6,4%; de más de 10, en un 21,3%; y de menos de 10, en un 11,2%.

En cuanto a los menores de 100 habitantes, el 67,2% carece de planeamiento y el 22,4% sólo tiene aprobado un PDSU, cifras que mejoran progresivamente en los

municipios mayores: por ejemplo, en los de población comprendida entre 100 y 500 habitantes, los porcentajes son del 35,3% y del 27,8%, respectivamente.

5.1.4 Los municipios sin planeamiento en Aragón.

De los 731 municipios aragoneses, 157 (un 21,4%) tienen sólo un PDSU o una DSU y otros 252 (un 34,5%) carecen de cualquier figura de planeamiento. Por provincias, la distribución es la siguiente: en Huesca hay 36 municipios con PDSU ó DSU y otros 60 sin planeamiento; en Teruel, 65 y 74, respectivamente; y, en, Zaragoza, 56 y 118. De este modo, prácticamente la mitad de los municipios aragoneses o bien carece de planeamiento o sólo tiene un simple PDSU ó DSU, siendo el porcentaje por provincias del 47,1% en Huesca, del 58,9% en Teruel y del 59,4% en Zaragoza. Por rangos de tamaño: 117 corresponden a municipios menores de 100 habitantes, 128 a municipios entre 100 y 500, sólo 5 a municipios entre 500 y 1.000 y otros 2 a municipios entre 1.000 y 2.000 habitantes.

De los 157 PDSU y DSU actualmente vigentes, 134 son PDSU anteriores a la primera ley autonómica de 1999, y, aunque esta figura sigue presente en la legislación aragonesa y se han aprobado 23 DSU entre 1998 y 2018, tan sólo 2 son posteriores a la ley estatal de 2008.

A pesar de la importancia que tienen en términos porcentuales (un 34,5% sobre el número total), en la normativa autonómica aragonesa no hay determinaciones específicas para los municipios sin planeamiento. Simplemente aparecen mencionados los "*municipios sin planeamiento general*", suponiéndose que siempre debe existir -al menos en teoría- una DSU. No obstante, esta obligación teórica no es efectiva en la práctica; pues, aunque existen unas Disposiciones Transitorias sobre la vigencia y la necesidad de revisión de los instrumentos urbanísticos existentes, no se marca un calendario vinculante para la redacción y aprobación de estas DSU en todos los municipios supuestamente obligados a disponer de ella.

Para resolver el vacío en estos municipios sin planeamiento, el artículo 12 del DL 1/2014, referido a las clases de suelo, se enuncia diciendo que "*tendrán la condición de suelo urbano*" los terrenos que se encuentren en alguno de los supuestos allí mencionados, pudiendo considerarse como tales sin que se exija que exista un instrumento urbanístico que haya realizado la clasificación. Por su parte, el artículo 11.3 contempla que, en los municipios que carezcan de PG, el suelo que no tenga la condición de urbano tendrá la consideración de Suelo No Urbanizable.

Esta previsión legal de poder considerar como suelo urbano terrenos en municipios sin planeamiento permite la concesión de licencias para nueva construcción en estos municipios, pero, al carecer de ordenanzas, implica una regulación elemental de las condiciones de la edificación a través las viejas NSP, que por tanto siguen rigiendo de manera subsidiaria en más de la mitad de los municipios aragoneses (en los que carecen de planeamiento y también en los que cuentan con PDSU ó DSU).

5.2 Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Castilla y León.

En la estructura territorial de Castilla León son predominantes los 2.113 municipios (un 94% sobre el total de 2.248) que tienen menos de 2.000 habitantes. Este conjunto supone el 87% de la superficie regional, y, aunque sólo albergue el 25,4% de la población, contiene el 36,4% de las viviendas, y, lo que es más relevante, ha acogido un 41,3% de la variación en la ocupación de suelo experimentada en la región entre 1987 y 2006. Dentro del mismo, destacan las franjas de entre 100 y 500 habitantes (1.115 municipios, el 49,6% sobre el total regional, con el 45,7% de la superficie y el 10,5% de la población) y los de menos de 100 (639 municipios, un 28,4% del total, con el 14,3% de la superficie y el 1,5% de la población).

En las áreas urbanas de las 9 capitales provinciales y de Ponferrada se engloban un total de 53 municipios, que concentran, en tan sólo el 3,4% de la superficie regional, el 55,9% de la población²⁸. Además, hay otra quinta parte de la población que vive repartida entre otros 3 municipios urbanos de 20.000 a 50.000 habitantes (Aranda de Duero, Miranda de Ebro y Medina del Campo), otros 8 de 5.000 a 20.000 (La Bañeza, Benavente, Ciudad Rodrigo, Béjar, Arenas de San Pedro, Medina de Pomar, Astorga y El Espinar), 52 municipios no urbanos de 2.000 a 5.000 habitantes y 19 de entre 5.000 y 10.000 habitantes.

5.2.1 Legislación de referencia y figuras de planeamiento en Castilla y León.

La Comunidad de Castilla y León asumió formalmente sus competencias en materia de vivienda y urbanismo en su Estatuto de Autonomía de febrero de 1983, aprobando poco después el Decreto 28/1983, de 30 de julio, sobre distribución de competencias en materia de Urbanismo, así como otros Decretos (Decreto 89/1983, Decreto 3/1984, Decreto 17/1988, etc.) mediante los cuales se creaba la Comisión de Urbanismo de Castilla y León y se regulaban las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

Como en el caso aragonés, Castilla y León tampoco legisló temprano en materia de urbanismo, de modo que durante años siguió vigente el marco legislativo estatal (primero el de la LS de 1976 y su TR de 1978, y después, la LS de 1990 y su TR de 1992) hasta que la STC de 1997 determinó la inconstitucionalidad de la LS de 1990 y del TR de 1992 y condujo a la aprobación en esta Comunidad de la Ley 9/1997, de 13 de octubre, sobre medidas transitorias en materia de Urbanismo.

Hubo que esperar aún dos años hasta 1999 para que Castilla y León se dotase de un marco propio en materia de urbanismo mediante la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que fue seguida por el Decreto 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprobaba la Tabla de Preceptos de los Reglamentos Urbanísticos del Estado de 1978 que resultaban de aplicación por su compatibilidad con la citada Ley 5/1999. El desarrollo reglamentario completo de la misma, sustituyendo esta

²⁸ Si bien estas áreas urbanas sólo han acogido el 35,5% de la variación en la ocupación de suelo en la región, frente al mencionado 41,3% en los municipios rurales menores de 2.000 habitantes, lo que confirma la necesidad de prestar atención a la situación urbanística de estos últimos.

Tabla provisional, se produjo mediante el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobaba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

En materia de ordenación del territorio, Castilla y León aprobó en 1998 la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Ambas Leyes, en materia urbanística y territorial, así como el Reglamento, continúan vigentes a fecha de hoy, tras haber sido modificadas por varias Leyes de Medidas económicas, fiscales y administrativas y, muy especialmente, por las dos normas de adaptación a las posteriores Leyes estatales de 2007 y 2011: la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre Urbanismo y Suelo y la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

En cuanto a figuras de planeamiento, el artículo 33 de la Ley 5/1999 previó originalmente sólo los dos instrumentos clásicos de planeamiento urbanístico, que se desarrollan en el artículo 76 del Reglamento: los Planes Generales de Ordenación Urbana (obligatorios en los municipios mayores de 20.000 habitantes y en los que se determine reglamentariamente por su especial complejidad urbanística), y las Normas Urbanísticas Municipales (obligatorias en los municipios de más de 500 habitantes y que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana), si bien posteriormente la Ley 4/2008 de Medidas de Suelo y Urbanismo introdujo en este artículo otros dos instrumentos nuevos: las Normas Urbanísticas de Coordinación (que pueden elaborarse para los ámbitos donde sea conveniente coordinar las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal) y las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT) pensadas para desarrollar el régimen urbanístico propio de los municipios sin planeamiento –como señalaba la Exposición de Motivos- *"ante la evidencia de que muchos de los 1.700 municipios con menos de 500 habitantes difícilmente serán capaces de abordar su propio planeamiento a medio plazo, y, por lo tanto, seguirán necesitando un tratamiento específico"*.

La Ley 5/1999 marca también en su DT Primera un calendario preciso para adaptarse a ella, según el cual:

- Los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes deberán adaptarse a la Ley cuando procedan a la revisión de su PG, y en cualquier caso antes de cuatro años desde la entrada en vigor de la misma.
- Los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes deberán adaptarse a la Ley cuando procedan a la elaboración de un instrumento de planeamiento, o a la revisión del que ya tuvieran.
- Los Municipios con población igual o superior a 5.000 habitantes sin planeamiento general vigente, deberán contar con Normas Urbanísticas Municipales antes de dos años desde la entrada en vigor de la Ley.
- Los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes sin planeamiento general vigente se adaptarán a la Ley mediante la aprobación de Normas

Urbanísticas Municipales, o bien mediante los instrumentos de ordenación del territorio habilitados para ello en su legislación específica.

- En cuanto a los municipios con PDSU vigente a la entrada en vigor de la Ley, y en tanto no se adapten a ella según lo anterior, la DT Cuarta permite su vigencia, aplicándose en ellos el régimen establecido en la Ley para los municipios sin planeamiento urbanístico, tanto en suelo urbano como rústico.

Por tanto, el calendario no especifica plazos concretos para los municipios mayores de 500 habitantes sujetos a la obligación de disponer de Normas Urbanísticas Municipales, ni para los menores de dicho umbral, de forma que en la práctica todos ellos pueden permanecer indefinidamente sin planeamiento, para lo cual la Ley contempla todo el Capítulo V dedicado al "Régimen del suelo en municipios sin planeamiento urbanístico".

5.2.2 De las Normas Subsidiarias Provinciales a las futuras Normas Urbanísticas Territoriales.

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León asigna un papel central a las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), estableciendo en su DT Primera que mientras éstas no se aprobasen "*podrán elaborarse y aprobarse Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional*" (DOAS), a las cuales dedicaba el capítulo III íntegro (artículos 14 a 19), estableciendo que "*tendrán como objetivo la planificación de las áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales*". Entre sus objetivos destacan los de "*definir un marco de referencia, orientación y compatibilización para los planes, programas de actuación y proyectos, tanto sectoriales como locales, con incidencia sobre su ámbito, en especial para los planes de ordenación urbanística y demás actuaciones de las Administraciones públicas*". Y entre sus determinaciones: establecer "*criterios y normas para el desarrollo urbano sostenible, la regeneración y renovación urbana y la implantación de nuevos usos y actividades sobre el territorio, en función de las disponibilidades de recursos, de los riesgos naturales y tecnológicos y de su incidencia territorial (apartado e)*" y "*criterios y normas de protección de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico, con delimitación de áreas de protección y planificación especial (apartado f)*".

Aunque las DOAS se concebían como instrumentos de ordenación territorial sobre un ámbito concreto, también se les asignaba entre sus determinaciones (artículo 17.1.h) incluir las "*normas urbanísticas subsidiarias que definan la ordenación urbanística en los Municipios sin planes de ordenación propios, clasificando el suelo según lo dispuesto en la legislación urbanística, estableciendo en los casos necesarios la normativa sobre uso del suelo, en especial en lo relativo a la urbanización y edificación en suelo urbano y a la protección del suelo rústico*". De este modo, las DOAS planteaban la progresiva sustitución de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con Ámbito Provincial (NSPMAP), estableciendo la DT Segunda que mientras no se aprobasen las DOAS sobre su ámbito de aplicación o

algún otro instrumento de ordenación del territorio o de planeamiento general, continuarían vigentes las NSPMAP.

En el momento de la aprobación de la Ley 10/1998, las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con Ámbito Provincial (NSPMAP) vigentes en las diferentes provincias era: NSPMAP de Ávila, de 1997; NSPMAP de Burgos, de 1996; NSPMAP de León, de 1991; NSPMAP de Palencia, de 1992; NSPMAP de Salamanca, de 1989; NSPMAP de Segovia, de 1996; NSPMAP de Soria, de 1991; NSPMAP de Valladolid, de 1996; y NSPMAP de Zamora, de 1998.

Desde 1998 han desarrollado las siguientes Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional: DOAS de Valladolid y Entorno (2001), DOAS de Segovia y Entorno (2005), DOAS de la provincia de Palencia (2009), DOAS de la Montaña Cantábrica Central (2011). En realidad sólo las DOAS de la provincia de Palencia (2009) han sustituido completamente (derogándolas) a las antiguas NSPMAP de 1992, pues las de Valladolid y la Montaña Cantábrica son instrumentos de ordenación territorial que no han entrado en determinaciones urbanísticas; mientras que las DOAS de Segovia (que obligaron a los municipios incluidos en su ámbito a adaptar su planeamiento general a las mismas en un plazo de entre 2 y 5 años) sólo son de aplicación sobre un ámbito de 21 municipios (un 10% de la provincia, si bien representan casi el 50% de la población) en torno a la ciudad de Segovia y, por tanto, en el resto de la provincia siguen siendo operativas las NSPMAP de 1996. De este modo, en el resto de las provincias, salvo la palentina, siguen también vigentes las NSPMAP mencionadas.

En 2008 se definió, esta vez en la legislación urbanística mediante la modificación de la Ley 5/1999, que el nuevo instrumento llamado a reemplazar a las NSPMAP serían las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT), a las que se confiaba ahora (artículos 130 bis, ter y quáter introducidos en el Reglamento) el objeto de "*establecer las determinaciones de planeamiento urbanístico que sean necesarias en los municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana o Normas Urbanísticas Municipales, y que serán aplicables en tanto se mantenga dicha circunstancia*" (derogándose la letra h del artículo 17.1 sobre las DOAS en 2014).

Según el artículo 44 de la Ley 5/1999 tras su modificación de 2008, las NUT establecerán las determinaciones de ordenación general y detallada precisas para conseguir una ordenación urbanística básica en los municipios sin planeamiento incluyendo al menos la catalogación de los elementos que merezcan ser protegidos, conservados o recuperados, las normas de protección en suelo rústico y las condiciones para la dotación de servicios y la resolución de sus repercusiones de los usos permitidos y sujetos a autorización en suelo rústico. También pueden clasificar suelo, establecer normas de protección del patrimonio cultural o delimitar de ámbitos de planeamiento especial.

En la actualidad no se ha aprobado aún ninguna NUT, si bien en 2017 se licitó la redacción de las NUT de las provincias de León, Valladolid y Soria.

5.2.3 El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios de Castilla y León.

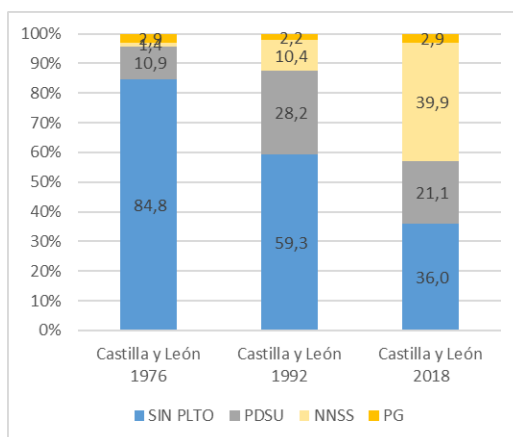


Figura 9. Evolución de los instrumentos de planeamiento municipal en Castilla y León.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018).

El gráfico de evolución de las figuras de planeamiento entre 1976 y 2018 muestra que si bien el porcentaje de municipios sin planeamiento en Castilla León disminuyó bastante entre 1976 y 1992 (de 1.906 a 1.332, pasando del 84,8% al 59,3%), fue sobre todo como consecuencia de la aprobación de simples PDSU, pues el volumen total de municipios en ambas situaciones apenas se redujo del 95,7% al 87,5%. Ha sido durante el período 1992-2018 cuando mayor esfuerzo se ha realizado, reduciéndose casi a la mitad los municipios sin planeamiento (de 1.332 a 810, del 59,3% al 36% sobre el total), especialmente por el incremento del porcentaje de municipios con NNSS (que pasaron del 10,4% al 39,9%), que actualmente es la figura predominante en esta Comunidad (presente en 897 municipios), pues el volumen de PG (66 en total, inferior al 3%) y de PDSU no se ha alterado significativamente en las últimas décadas (de 228 en 1992 a 211 en la actualidad).

Gracias a ello, todos los ayuntamientos mayores de 2.000 habitantes de Castilla y León tienen en la actualidad planeamiento urbanístico propio. En el caso de los municipios rurales de 2.000 a 5.000 habitantes, que son 52, se reparte del siguiente modo: un 34,6% de ellos tiene planeamiento anterior a 1998 (previo por tanto a la aprobación del marco legislativo autonómico), un 44,2% aprobado entre 1998 y 2008, y un 21,2% con posterioridad a 2008. En los municipios rurales de entre 5.000 y 10.000 habitantes, 19 en total, el reparto es del 21,1%, 47,4% y 31,6% - respectivamente-; y del 50%, 25% y 25% en los 8 municipios antes citados de entre 5.000 y 20.000 habitantes, todos los cuales cuentan con PG. Los 3 municipios urbanos de entre 20.000 y 50.000 habitantes (Aranda de Duero, Miranda de Ebro y Medina del Campo) aprobaron sus respectivos PG entre 1998 y 2008. Finalmente, de los 53 municipios en áreas urbanas, 31 tienen PG y 22 NNSS, de los cuales un 13,2% son anteriores a 1998, un 45,3% fueron aprobados entre 1998 y 2008 y un 41,5% con posterioridad a 2008. Es decir, en todas las franjas son mayoritarios los municipios que han redactado sus planes ya en el marco de la legislación autonómica. Así ocurre

también en las capitales provinciales y en Ponferrada -única ciudad que no siendo capital supera los 50.000 habitantes-, todas las cuales cuentan con PG de reciente aprobación: el de Valladolid es de 2003, el de Ávila de 2006, los de Ponferrada y Salamanca de 2007, el de Segovia de 2008, el de Zamora de 2011, los de Soria y Burgos de 2014 y el de Palencia de 2015. El resto de los municipios en los entornos micrometropolitanos que se han generado en torno a estas capitales cuentan con PG ó NNSS, generalmente también de muy reciente aprobación; por ejemplo, en el área urbana de Valladolid, Laguna de Duero tiene PG de 2011 y Arroyo de la Encomienda PG de 2015.

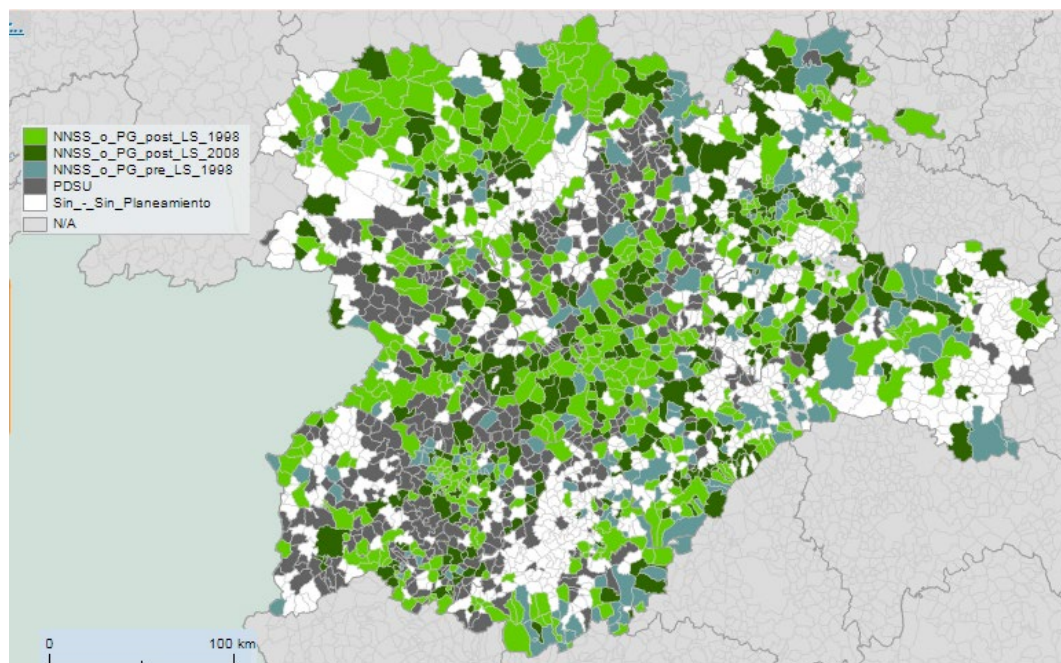


Figura 10. Planeamiento municipal vigente en Castilla y León.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIU (Ministerio de Fomento, 2018).

Frente a este relativamente satisfactorio panorama en las áreas más urbanizadas de la región, la realidad de los 2.113 municipios menores de 2.000 habitantes es muy diferente: el 38,3% continúa sin planeamiento (810 municipios, que representan el 27,1% de la superficie regional y el 4,7% de la población), y un 22,5% cuenta sólo con un simple PDSU (475 municipios: el 16,9% de la superficie total, con el 4% de la población). De los restantes que cuentan con alguna figura de planeamiento, los de antigüedad superior a 20 años suponen el 7,7%; los de menos de 10 años, el 12,6%; y la franja intermedia, el 18,8%.

De los 639 municipios menores de 100 habitantes, el 68,2% no tiene planeamiento y el 19,4% sólo posee un PDSU, de manera que sólo un 12,4% tiene aprobado un PG ó unas NNSS. En el escalón entre 100 y 500 habitantes, un 30,8% no tiene planeamiento y otro 29,2% sólo PDSU, cifras que bajan al 11,9% y 8,9% en los de población comprendida entre 500 y 1.000 habitantes.

En cuanto a los 475 PDSU que aún siguen vigentes en Castilla y León, hay que señalar que 417 (casi el 90% sobre el total) son anteriores a la primera ley de urbanismo autonómica, que data de 1999 y que ya no contemplaba esta figura más que de modo transitorio hasta que los municipios se fuesen adaptando al nuevo marco normativo autonómico según lo previsto en su DT Primera, si bien en la práctica se permitía su vigencia indefinida pues no se establecía un calendario para su revisión. De todos estos PDSU, 28 se aprobaron con urgencia durante el año 1999, justo antes de la entrada en vigor de la ley.

Con posterioridad a 1999 en realidad no se han aprobado nuevos PDSU, sino 58 modificaciones de PDSU previos, en virtud de la DT Cuarta²⁹, cuyo apartado segundo establece que *"las modificaciones de los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano se aprobarán por el procedimiento previsto para las modificaciones de las Normas Urbanísticas Municipales, y las determinaciones resultantes deberán ajustarse a lo previsto en esta Ley"*.

5.2.4 Régimen de los municipios sin planeamiento en Castilla y León.

Del total de 2.248 municipios castellano-leoneses, 810 (un 21,1%) carece todavía de planeamiento y 475 (un 36%) tienen solamente un PDSU. En casi todas las provincias, los municipios en estas dos situaciones superan el 50%: en Ávila hay todavía 130 municipios sin planeamiento y 43 con un simple PDSU (es decir, un 69,8% de los municipios de la provincia está en una de las dos situaciones); en Burgos, son 187 sin planeamiento y 3 con PDSU (51,2% sobre el total provincial); en Palencia, 43 y 80, respectivamente (64,4%); en Salamanca, 74 y 141 (59,4%); en Segovia, 90 y 15 (el 50,2%); en Soria, 121 y 7 (el 69,9%); en Zamora, 61 y 102 (el 65,7%). Solamente en las provincias de Valladolid y León, los municipios en ambas situaciones no superan la mitad del total (44,9% y 41,2%³⁰).

Por rangos de tamaño, de los 810 municipios sin planeamiento en Castilla y León, 436 corresponden a municipios menores de 100 habitantes, 343 a municipios de entre 100 y 500 y sólo 31 a municipios mayores de 500 habitantes, que serían los sujetos a la obligación de disponer al menos de unas Normas Urbanísticas Municipales según el artículo 33 de la Ley 5/1999.

Como se ha apuntado, en un ejercicio de realismo, el marco normativo de Castilla y León asume plenamente la posibilidad de que todavía pueda darse el caso de que queden municipios sin planeamiento y para ello la Ley 5/1999 dedica su Capítulo V del Título Primero a establecer un régimen urbanístico especial para estos municipios

²⁹ "DT Cuarta. Vigencia de los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano

1. En los Municipios con Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano vigente a la entrada en vigor de esta Ley, y en tanto no se adapten a ella según lo previsto en la Disposición Transitoria primera, el régimen urbanístico aplicable será el establecido en esta Ley, con las siguientes particularidades:

a) En los terrenos incluidos en la delimitación de suelo urbano, se aplicará el régimen establecido en esta Ley, para el suelo urbano en Municipios sin planeamiento urbanístico.
b) En los terrenos excluidos de la delimitación de suelo urbano, se aplicará el régimen establecido en esta Ley para el suelo rústico en Municipios sin planeamiento urbanístico. [...]"

³⁰ En la primera los municipios sin planeamiento son 28 y 73 los que cuentan con PDSU, y en León, 76 y 11.

sin planeamiento, regulado por los artículos 30, 31 y 32 de la Ley 5/1999 y 66, 67, 68, 69 y 70 del Reglamento, que desarrollan los anteriores.

En concreto, el artículo 67 del Reglamento es el que establece que, en estos municipios y hasta que los correspondientes instrumentos realicen la clasificación del suelo, los terrenos sin determinaciones de planeamiento urbanístico *"deben considerarse incluidos"* en suelo urbano consolidado o en suelo rústico, conforme los criterios que se exponen en el mismo. *"Tienen la condición de suelo urbano consolidado"* los terrenos que formen parte de un núcleo de población existente y cuenten con los servicios siguientes: acceso por vía de uso y dominio público, integrada en la malla urbana y transitable por vehículos automóviles, abastecimiento de agua y saneamiento mediante redes municipales, y suministro de energía eléctrica mediante red de baja o media tensión, todos ellos situados a una distancia máxima de 50 metros de la parcela. Los terrenos restantes que no cuenten con determinaciones de planeamiento urbanístico *"tendrán la condición"* de suelo rústico. El propio artículo 67 señala cuáles deben considerarse como suelo rústico con algún tipo de protección: bien sea de infraestructuras, cultural o natural.

El artículo 68 completa las condiciones necesarias para la adquisición de la condición de solar en los terrenos sin determinaciones de planeamiento urbanístico. Para ello es preciso que se trate de parcelas de suelo que pueda ser considerado como urbano, legalmente conformadas o divididas, aptas para su uso y que cuenten con: acceso por una vía de uso y dominio público que esté integrada en la malla urbana y sea transitable por vehículos automóviles; así como con los servicios de abastecimiento, saneamiento y suministro eléctrico, a pie de parcela, y en las condiciones de caudal, potencia, intensidad y accesibilidad adecuadas³¹.

En los terrenos que han adquirido la condición de solar, los propietarios tienen el derecho, previa obtención de licencia, de edificar, siempre y cuando se cumplan (artículos 70 y 71 del Reglamento) los deberes de urbanización (completar o rehabilitar la urbanización de sus terrenos a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, costeando todos los gastos de urbanización necesarios para cumplir la dotación de servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes), cesión (gratuita, de los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones que en su caso se hayan señalado; o, en defecto de alineaciones, la superficie necesaria para que la nueva construcción se sitúe al menos a 2 metros del eje de la vía pública) y de edificación, cumpliendo los plazos y condiciones establecidas. La licencia también puede autorizar la ejecución de la urbanización de forma total o parcialmente simultánea a la edificación.

Por tanto, estos artículos permiten una solución para la concesión de licencias en los municipios sin planeamiento, pues establecen unas condiciones mínimas en base a las cuales los terrenos sin determinaciones urbanísticas pueden tener la condición de suelo urbano y la de solar necesarias para edificar, aunque apenas regulan las

³¹ Que son: 200 litros por habitante y día, tanto para abastecimiento como saneamiento, y un mínimo de 3 kilovatios por vivienda ó 50 vatios por metro cuadrado para otros usos.

condiciones de la edificación (más allá de limitar la altura a la media de la de las construcciones existentes, con un máximo de 3 plantas, o establecer de forma genérica la obligación de mantener las alineaciones y rasantes existentes o respetar las características de las construcciones tradicionales en el municipio), sobre las cuales resultan de aplicación las viejas NSP de cada provincia.

5.3 Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Castilla La Mancha.

En Castilla-La Mancha hay 24 municipios en las 7 áreas urbanas de Albacete, Talavera, Toledo, Guadalajara-Corredor, Ciudad Real, Puertollano y Cuenca, que albergando al 35,9% de la población y el 28,9% de las viviendas, suponen el 5,3% del total de la superficie regional. Los restantes municipios de esta región se reparten del siguiente modo: hay 8 municipios urbanos de entre 20.000 y 50.000 habitantes (Valdepeñas, Illescas, Almansa, Villarrobledo, Hellín, Tomelloso, Alcázar de San Juan y Seseña que suponen el 4,7% de la superficie y el 11,1% de la población), 13 de entre 5.000 y 20.000 (17,3% de la superficie y 15,7% de la población), 103 municipios urbanos de 2.000 a 5.000 habitantes (donde las cifras respectivas son del 17,3% y del 15,7%), 31 no urbanos de 5.000 a 10.000 habitantes (8,2% y 9,5%) y 8 no urbanos de 10.000 a 20.000 (17% y 4,1%).

Por último, el 79,7% de los municipios castellano-manchegos (732) con menos de 2.000 habitantes supone el 59,1% de la superficie regional, si bien sólo albergan el 14,9% de la población. De ellos, 240 son menores de 100 habitantes (9,7% de la superficie total y 0,6% de la población) y 270 cuentan con entre 100 y 500 (20,7% de la superficie y 3,2% de la población).

5.3.1 Legislación de referencia en Castilla-La Mancha.

Tras el Estatuto de Autonomía en 1982, Castilla-La Mancha fue aprobando una serie de Decretos (Decretos 161/1983, 170/1983, 186/1983, 33/1984, 129/1985, 172/1995, etc.) mediante los cuales regulaba la Comisión Regional de Urbanismo y las Comisiones Provinciales de Urbanismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus normas de funcionamiento, si bien durante los 80 y 90 continuó siendo de aplicación el marco legislativo estatal en materia de urbanismo.

Como en otras CCAA, la STC de 1997 fue el detonante que obligó a desarrollar el primer marco normativo autonómico propio, mediante la Ley 5/1997, de 10 de Julio, de Medidas Urgentes en materia de suelo y ordenación de Castilla-La Mancha. También como en otras CCAA, esta primera Ley fue concebida con carácter transitorio asumiendo como propios los preceptos del Texto Refundido estatal de 1992 anulados por la STC hasta que la Comunidad se dotara de una ley urbanística propia que abordase la totalidad de la materia urbanística de competencia autonómica.

Este marco propio castellano-manchego en materia de urbanismo y ordenación del territorio, se estableció mediante la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, posteriormente refundida mediante el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se

aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

En la actualidad está vigente, con algunas modificaciones posteriores a su aprobación, el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

En el ámbito Reglamentario, es destacable la peculiaridad de que Castilla-La Mancha haya ido sustituyendo de forma progresiva los antiguos Reglamentos estatales de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978³², de modo que en la actualidad están vigentes los siguientes:

- Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.
- Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Además, Castilla-La Mancha tiene aprobada la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales mediante Decreto 178/2010, de 1 de julio, también vigente.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2018 se ha publicado en el Diario Oficial de Castilla la Mancha el Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de Medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios, que modifica los reglamentos sectoriales antes citados para tratar de adaptarlos a las necesidades particulares de los pequeños municipios, incluyendo también algunas medidas concretas con el objeto de facilitar en ellos la actividad urbanística, que se analizan a continuación.

5.3.2 Figuras de planeamiento en Castilla-La Mancha e intentos de adaptación de la normativa para los municipios de menor tamaño.

Como se ha comentado, hasta 1998 Castilla La Mancha no tuvo un marco legislativo propio en materia urbanística, de modo que hasta esa fecha no hubo innovación alguna en materia de figuras de planeamiento y permaneció vigente el marco normativo estatal. Aun así, entre 1976 y 1992 se hizo un importante trabajo de

³² Otras Comunidades Autónomas optaron por regular una remisión transitoria completa a los tres Reglamentos estatales, que –en algunos casos– se ha convertido en permanente pues aún a fecha de hoy no han aprobado sus propias normas reglamentarias (tal es el caso de Andalucía que, desde la aprobación de su Ley en 2002, solo cuenta con un Reglamento autonómico de disciplina urbanística).

redacción de planeamiento, reduciéndose de 748 a 420 (del 81,4% al 45,7%) el número de municipios que no contaban con ninguna figura, al tiempo que las NNSS pasaban de suponer el 3% al 27,7% (de 28 a 255), y, en menor medida, los PDSU pasaron del 13,4% al 24,8% (de 123 a 228).

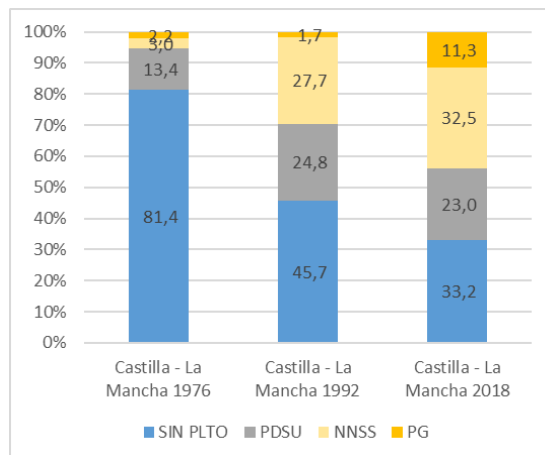


Figura 11. Evolución de los instrumentos de planeamiento municipal en Castilla La Mancha.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018).

Las novedades en materia de figuras de planeamiento fueron introducidas en la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. El artículo 17 del DL 1/2010 vigente relaciona los "Planes e Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística" que pueden existir en Castilla La Mancha. Entre los de Ordenación Territorial señala, con carácter supramunicipal los Planes de Ordenación del Territorio (POT) y los Planes de Singular Interés. Con carácter municipal, se establecen los Planes de Ordenación Municipal (POM), y, los Planes de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), que, excepcionalmente, pueden suplir la función propia de los anteriores en aquellos municipios exentos del deber de formularlos. Además, se señalan otros planes de desarrollo, como los Planes Parciales, y los Planes Especiales de Reforma Interior, los Planes Especiales, u otros instrumentos de apoyo como los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos.

En este marco, en principio, el instrumento de planeamiento municipal obligatorio en Castilla La Mancha es el Plan de Ordenación Municipal (POM), si bien, según el artículo 39 del Reglamento, existen una serie de municipios exentos del deber de contar con el mismo. En efecto, este deber no rige para los municipios dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados construidos, de cualquier uso, por año. Estos municipios exentos, deberán dotarse, en todos los casos, de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). Por tanto, en Castilla La Mancha no se contempla la posibilidad de que existan municipios sin una de las dos figuras de planeamiento, teniendo el Plan de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) carácter de mínimo obligatorio absoluto.

El contenido de los PDSU queda determinado en el artículo 51 del Reglamento, según el cual, éstos establecerán la clasificación del suelo en urbano y rústico, así como la definición de la ordenación estructural y los contenidos necesarios de la ordenación detallada (que incluyen el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos, las dotaciones comunitarias y de redes de infraestructuras, así como la determinación de usos pormenorizados y ordenanzas tipológicas mediante definición propia o, en su caso, remisión a las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento).

Para concluir este repaso, hay que comentar que el reciente Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de Medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios, si bien no ha introducido ninguna nueva figura de planeamiento ni ha alterado sustantivamente los contenidos de las existentes, sí ha realizado algunas modificaciones reglamentarias con el objeto de adaptar y flexibilizar sus previsiones para los municipios de menor tamaño. Por ejemplo, en el Reglamento de Suelo Rústico, se ha revisado la regulación del concepto de riesgo de formación de núcleo de población, los supuestos en los que cabe entender implícita la calificación urbanística y las medidas de reforestación a realizar en actuaciones promovidas en suelo rústico. En el caso del Reglamento de Planeamiento, se han flexibilizado las exigencias de reservas dotacionales para los municipios de menor tamaño, fomentando a la vez la preservación de sus espacios con relevantes valores naturales o culturales y reforzando la definición de zonas verdes mediante la inclusión en este concepto de las áreas saludables de ejercicios, los bulevares y parques lineales y las pantallas verdes. Finalmente, para los municipios sin planeamiento, se han introducido algunas modificaciones –que se detallarán más adelante– para posibilitar *"que en los mismos puedan atenderse ciertas demandas de edificación tanto en el suelo rústico como en la trama urbana de sus núcleos de población"*.

5.3.3 El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios de Castilla La Mancha.

Como se observa en la figura presentada más arriba, entre 1992 y 2018 han continuado los trabajos de dotación de planeamiento en los municipios carentes del mismo, si bien a un ritmo mucho más ralentizado que en el período previo 1976-1992, de modo que el número de municipios sin planeamiento sólo se ha reducido en 115 (del 45,7% al 33,2%), mientras se ha mantenido casi constante el volumen de PDSU (de 228 a 211) y se han incrementado las NNSS y los PG, cuya suma ha pasado de representar el 29,4% al 43,8%. A pesar de que estas dos últimas figuras cubran ya casi la mitad de los municipios, cabe destacar que frente a 104 PG y POM aún siguen vigentes 299 NNSS, figuras aprobadas durante la vigencia del marco legislativo estatal y que ya no contempla la normativa autonómica. En el mapa adjunto se refleja esta situación.

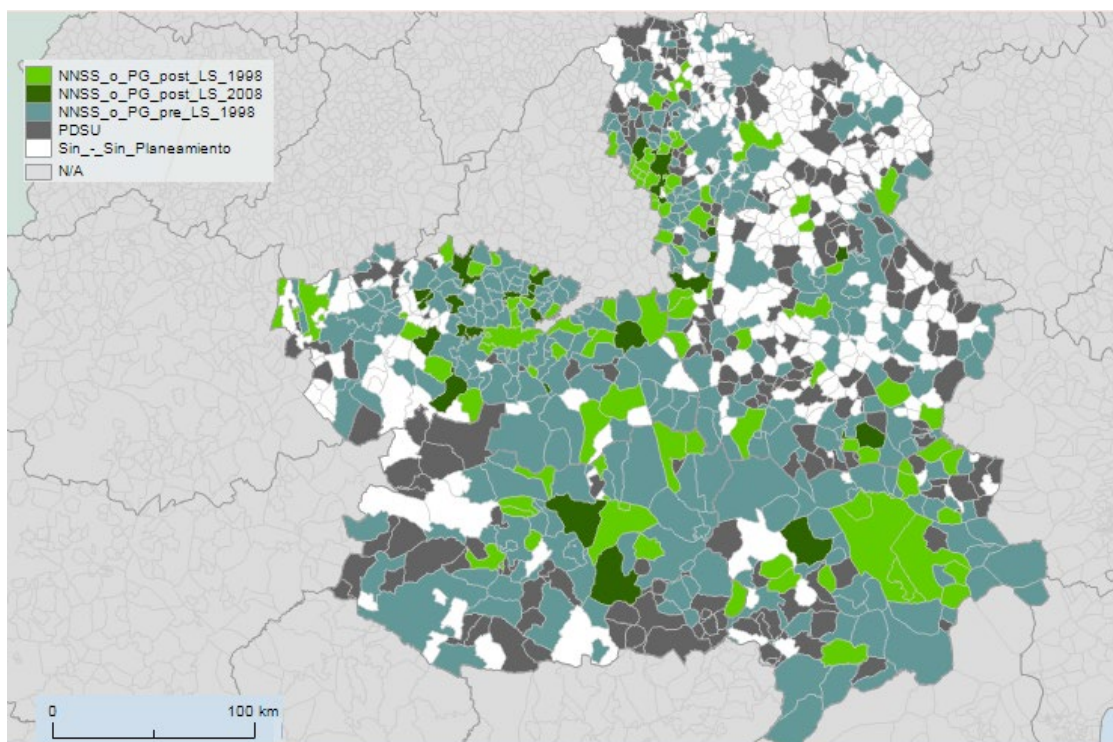


Figura 12. Planeamiento municipal vigente en Castilla La Mancha.

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir del SIU (Ministerio de Fomento, 2018).

Como resultado de ello, en la actualidad tan sólo quedan en Castilla-La Mancha 9 municipios mayores de 2.000 habitantes carentes de planeamiento, pero la mayoría de las figuras vigentes en los restantes son bastantes antiguas, pues en todas las franjas de población son predominantes los municipios con planeamiento anterior a 1998 (y, por tanto, previos a la aprobación del marco legislativo autonómico): el 59,2% en los ayuntamientos de población comprendida entre 2.000 y 5.000, el 75% en los de la banda 10.000-20.000, el 46,2% en los urbanos de entre 5.000 y 20.000, y el 75% en los urbanos de 20.000 a 50.000. De los 24 municipios de las grandes áreas urbanas, 15 tienen PG, 8 NNS y hay uno sin planeamiento; estas figuras se reparten a partes iguales entre las que fueron aprobadas antes de 1998 (45,8%) y entre 1998 y 2008 (45,8%). De las grandes ciudades, sólo dos tienen Planes Generales recientes: Guadalajara (2012) y Toledo (2008), de modo, que -a excepción del de Albacete (de 1999, en revisión)- el resto ya tiene más de 20 años: los PG de Ciudad Real y Talavera son de 1997, de 1995 el de Cuenca y de 1990 el de Puertollano. También la mayoría de los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes tiene un planeamiento bastante obsoleto: pues sólo Valdepeñas (2011), e Illescas (2010) tienen PG recientes, mientras que los demás cuentan todos con planes de más de 20 años: Almansa de 1985, Villarrobledo de 1993, Hellín de 1994, Tomelloso de 1984, Alcázar de San Juan de 1992, y Seseña NNS de 1996. Finalmente, en los 13 municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes, 7 tienen NNS y 6 PG, normalmente también bastante anticuados.

De los 732 ayuntamientos menores de 2.000 habitantes, 408 (un 55,7%, que suponen el 44,4% sobre el número total regional y representan el 31,8% de la superficie total) siguen sin planeamiento; cuentan con PDSU otros 208 (que ocupan el 19,5% de la superficie regional y cobijan al 3,8% de los habitantes); 315 tienen NNSS ó PG anteriores a 1998 (suponiendo el 23,1% de la superficie total); y sólo 71 tienen planeamiento aprobado después de esa fecha.

Finalmente, de los 240 municipios menores de 100 habitantes, el 65,4% (157 municipios, el 17,1% sobre el total, representando el 6,3% de la superficie y el 0,4% de la población regional) no tienen planeamiento; y el 27,1% (65 municipios, que tienen el 2,8% de la superficie y el 0,2% de la población) sólo cuenta con un PDSU. Estos porcentajes de municipios sin planeamiento van descendiendo según asciende la franja de población considerada: siendo el 41,1% en la de 100 a 500 habitantes, el 13,4% en la de 500 a 1.000 y el 10,5% en la de 1.000 a 2.000.

En cuanto a la figura de los 211 PDSU vigentes en Castilla La Mancha (que suponen el 22,9% sobre el total de municipios), hay que destacar que 171 son anteriores a su primera ley urbanística de 1998, mientras que otros 40 se han aprobado en el marco de esta ley, que sí contempla la figura del Plan de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). En cualquier caso, sólo 8 de estos nuevos PDSU son posteriores al cambio de rumbo introducido por la ley estatal de 2008.

5.3.4 El régimen de los municipios sin planeamiento en Castilla-La Mancha y las Normas Subsidiarias Provinciales.

De los 919 municipios castellano-manchegos, 305 todavía permanecen sin planeamiento, mientras que, como se acaba de comentar, otros 211 sólo cuentan con un simple PDSU. Por provincias, en Albacete son 10 los municipios sin planeamiento y 23 los que sólo tienen PDSU (suponiendo entre ambos el 37,9% del total provincial); en Ciudad Real, 10 y 40, respectivamente (49% sobre el total); en Cuenca, 103 y 68 (71,8%); en Guadalajara, 131 y 64 (67,7%); en Toledo, 51 y 16 (32,8%).

Estos datos ilustran la divergencia que existe entre la realidad y las felices previsiones de la normativa autonómica. A pesar de que ésta incluyera la exigencia teórica de un instrumento de planeamiento mínimo a nivel municipal (en principio, un POM, y, en los municipios exentos del mismo, un PDSU), al no establecerse un calendario vinculante para su redacción, la obligación ha quedado indeterminada en el tiempo, y, por tanto, sin efecto en la práctica. En este sentido, la propia normativa recoge, en un contradictorio ejercicio de realismo, la posibilidad que sigan existiendo municipios sin ningún tipo de planeamiento y establece, en la DT Primera del Decreto 248/2004 y en la DT Octava del DL 1/2010, que los Municipios que, a la entrada en vigor de los mismos, no dispongan de ningún instrumento de planeamiento urbanístico, hasta que se aprueben y entren en vigor los correspondientes PDSU o POM, seguirán rigiéndose por las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP).

El problema de la clasificación del suelo y de la concesión de licencias en estos municipios sin planeamiento se reconduce a través del artículo 44.2 del DL 1/2010, que establece que en los municipios que carezcan de planeamiento urbanístico municipal “tendrá la consideración” de suelo urbano exclusivamente el que reúna las

condiciones establecidas en el artículo 48.2.A.a (es decir, que corresponda a terrenos de los núcleos de población existentes en el municipio que estén ya urbanizados, que cuenten como mínimo con los servicios legalmente precisos para la condición de solar), y de rústico el resto.

También la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Planeamiento (Decreto 248/2004) se dedica a la regulación del suelo en los municipios sin planeamiento urbanístico. En su versión original establecía dos simples reglas: la primera, que para el Suelo Rústico se estará a lo dispuesto con carácter general en el artículo 36 del Reglamento, y en particular para autorizar viviendas unifamiliares aisladas a lo establecido para evitar el riesgo de formación de núcleo de población; y, la segunda que *"en los núcleos de población se podrá edificar un número de plantas que alcance la altura media de los edificios ya construidos en cada tramo de fachada comprendida entre dos calles adyacentes o paralelas consecutivas sin que, en ningún caso, puedan superarse las tres plantas o los 10 metros de altura máxima"*.

Estas previsiones se han ampliado recientemente mediante el Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de Medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios, que da una nueva redacción a la mencionada Disposición Transitoria Primera. En relación con la edificación en los núcleos de población existente se ha aclarado que, a estos efectos, se entenderá por núcleo de población los solares integrados en la malla urbana, así como las parcelas inmediatamente contiguas que, en el momento de entrada en vigor de la norma, *"linden con el último solar edificado de características típicas de la trama urbana o con viario al que dé frente este, y dispongan de acceso desde vía pública"*³³. *Dichas parcelas podrán destinar a la edificación un máximo de 25 metros de fondo y 20 de frente de parcela*", sin que pueda superarse el número de 10 viviendas al año ó 25 en 5 años consecutivos las que puedan edificarse mediante la aplicación de esta regla. Se exige además que las licencias urbanísticas que legitimen este tipo de actuaciones recaben el informe preceptivo y vinculante de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo y que, en todo caso, el promotor de la actuación edificatoria ejecute y costee las obras complementarias de conexión a los servicios urbanos que se requieran.

Finalmente, también se ha introducido una tercera regla en la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Planeamiento para posibilitar la realización de operaciones de reforma interior en los cascos urbanos de los municipios sin planeamiento, siempre que no tengan la naturaleza de actuación urbanizadora, para lo que deberá redactarse previamente un Plan Especial.

Como se ha comentado, en estos municipios sin planeamiento, y hasta que tengan aprobado y en vigor el instrumento de planeamiento general que proceda, siguen rigiendo las correspondientes NSP, cuyas fechas de aprobación son las siguientes: las de la provincia de Albacete, de 1987; las de Cuenca, de 1994; las de Guadalajara, de 1987; y las de Toledo, de 1981.

³³ La introducción de estas "parcelas contiguas" lindando con el último solar edificado abre la posibilidad de ampliar con esta corona los tradicionales perímetros de suelo considerado como urbano.

En el caso de Ciudad Real no existen NSP, de modo que, de los 102 municipios de la provincia, a los 10 sin planeamiento y a los 40 con PDSU sólo se les aplican directamente las 3 simples reglas directas de Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Planeamiento que se han comentado arriba.

5.4 Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en Extremadura.

De los 387 ayuntamientos extremeños, 286 (el 73,9% del total, con el 50,7% de la superficie, el 19,5% de la población, y el 27,3% de las viviendas) corresponden a municipios menores de 2.000 habitantes, de los que sólo 7 son menores de 100 habitantes, 105 tienen entre 100 y 500, 96 entre 500 y 1.000, y 78 entre 1.000 y 2.000.

En las 3 áreas urbanas de Badajoz, Cáceres y Mérida se agrupan 13 municipios, que suponen el 10,7% de la superficie regional y el 30,8% de la población, existiendo además 4 municipios urbanos de 20.000 a 50.000 habitantes (Don Benito, Villanueva de la Serena, Almendralejo y Plasencia) y otros 6 de 5.000 a 20.000 (Villafranca de los Barros, Olivenza, Navalmoral de la Mata, Montijo, Zafra y Coria).

Hay, además, 56 municipios no urbanos de entre 2.000 y 5.000 habitantes (que suponen el 18,5% de la superficie y el 15,3% de la población) y 22 no urbanos de entre 5.000 y 10.000 (representando el 15,1% de la superficie y el 13,6% de la población).

5.4.1 Legislación de referencia y figuras de planeamiento.

Como en otras CCAA, tras el Estatuto de Autonomía de Extremadura de 25 de febrero de 1983, se aprobaron en esta Comunidad una serie de Decretos (Decreto 136/1989, Decreto 65/1991, Decreto 187/1995, etc.) que regulaban la composición y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de Extremadura, si bien continuaba siendo de aplicación el marco normativo estatal en materia de urbanismo: primero el de la LS de 1976 y el TR de 1978, y, después, el de la LS de 1990 y el TR de 1992, en relación al cual se aprobó en 1993 el Decreto 115/1993, de 13 de octubre, sobre adaptación de los planes generales extremeños al TR de 1992, con determinaciones relativas a la delimitación de áreas de reparto, al cálculo del aprovechamiento tipo y la definición del aprovechamiento susceptible de apropiación, etc. Durante todo este tiempo, Extremadura sólo consideró necesario realizar algunas pequeñas precisiones complementarias a este marco estatal para agilizar el procedimiento de aprobación de los Planes Generales y las Normas Subsidiarias en esta Comunidad mediante el Decreto 112/1997, de 9 de septiembre.

Tras la STC de 1997 y el vacío legal suscitado por ésta, se aprobó urgentemente la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura e inmediatamente después el Decreto 76/1998, de 2 de junio, que la desarrollaba. Este marco se revisó nuevamente, tras la STC de 2001, incorporando también la ordenación del territorio, mediante la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que,

con algunas modificaciones posteriores, ha seguido vigente hasta finales de 2018³⁴, año en que se ha aprobado una nueva ley, también conjunta: la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

De este modo, derogada la Ley 15/2001, el marco legal extremeño se rige hoy por la reciente Ley 11/2018, complementada por varias normas anteriores: la Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo, y los Decretos 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura y 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

5.4.2 Figuras de planeamiento y enfoques para la simplificación urbanística.

Según el artículo 13 de la Ley 11/2018, en Extremadura, los instrumentos de Ordenación Territorial diferencian entre los de carácter general (que son las Directrices de Ordenación Territorial y el Plan Territorial), de desarrollo (el Plan de Suelo Rústico y el Plan Especial de Ordenación del Territorio) y los Proyectos de Interés Regional, que son de intervención directa. Por su parte, según el artículo 44 sólo se contempla un único instrumento de planeamiento urbanístico a nivel municipal: el Plan General Municipal, al que se añaden como planes para su desarrollo los Planes Parciales, los Estudios de Detalle, las Ordenanzas Municipales y las Normas Técnicas de Planeamiento.

La anterior Ley 15/2001 también había contemplado el Plan General Municipal como única opción para todos los municipios, si bien para los más pequeños se había introducido en 2010 (Ley 9/2010) una DA Tercera en la propia Ley 15/2001 (revisada nuevamente en 2015) que contemplaba un régimen simplificado para el planeamiento y la ejecución urbanísticos en estos municipios. Este régimen resultaba de aplicación en aquellos con una población igual o inferior a 5.000 habitantes, e incluso en las pedanías y entidades locales menores de municipios con mayor población, siempre y cuando la superficie total de los nuevos desarrollos urbanísticos previstos en suelo urbano no consolidado y del urbanizable, en su conjunto, no superase el 50% de la correspondiente al suelo urbano consolidado existente.

Este régimen simplificado permitía algunas simplificaciones notables, como por ejemplo la flexibilización en la distinción entre las determinaciones de ordenación estructural y detallada de acuerdo con el grado de definición adecuado a las características propias del municipio; la no necesidad de delimitar áreas de reparto (constituyendo cada unidad de actuación el ámbito mínimo de equidistribución); o la exención de la realización de reservas para viviendas protegidas en suelo urbano y, en el consolidado, incluso de la previsión de nuevas reservas dotacionales adicionales a las preexistentes. Por el contrario, en cuanto a la ordenación del suelo urbano no

³⁴ Con diversas modificaciones posteriores introducidas por varias Leyes de Presupuestos Generales, así como por las Leyes 9/2010, de 18 de octubre y 10/2015, de 8 de abril, que la modifican para adaptarla a las novedades de las Leyes estatales de 2007-2008 y 2011-2015 e introducir el régimen simplificado para los pequeños municipios, y también en 2018, la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura.

consolidado y del urbanizable, se mantenía la exigencia de que los planes debían presentar su ordenación detallada completa.

A pesar de sus buenas intenciones, este régimen simplificado no funcionó como se esperaba en la práctica. La Exposición de Motivos de la Ley 11/2018 así lo reconoce: *“la Ley actual [Ley 15/2001] no solamente acusa un problema coyuntural derivado del contexto de crisis económica, sino también estructural, consecuencia de la necesidad de atender a nuestra realidad territorial de núcleos urbanos dispersos en nuestro vasto territorio y poco poblados, con escasa dinámica de crecimiento, en los que lo rural constituye la mayor parte de nuestro territorio. Es por ello que se hace necesaria una revisión en cuanto a los planteamientos de planificación y desarrollo, lo que se apoya, además, en el hecho de que en Extremadura no haya sido posible alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, a pesar de los esfuerzos de financiación por parte de esta comunidad autónoma para la actualización normativa”*.

Para ello, la nueva Ley de 2018 trata de simplificar y agilizar las actuaciones municipales de dos formas: por un lado, mediante la diferenciación del Plan General en dos documentos (el Plan General Estructural, con sometimiento al trámite ambiental y de aprobación autonómica, y el Plan General Detallado, de competencia municipal), y, por otro, mediante el desarrollo de una nueva modalidad de actuaciones simplificadas de nueva urbanización o reforma.

De este modo, según el artículo 46, los nuevos Planes Generales Municipales extremeños deben estar compuestos por dos documentos:

- a) el Plan General Estructural, que es el documento que contiene las determinaciones estructurales que definen el modelo territorial y urbano del municipio y la justificación de su adecuación a los Planes de Ordenación Territorial de ámbito superior, así como a los Criterios de Ordenación Sostenible. Este documento se redactará por el municipio y se someterá a aprobación por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, lo que habilitará al Ayuntamiento para desarrollar la ordenación y las determinaciones detalladas del mismo y a aprobarlo definitivamente. Las determinaciones estructurales se pueden graduar atendiendo a la población y al rango de los núcleos.
- b) el Plan General Detallado, que es el documento que desarrolla las determinaciones del Plan General Estructural, pormenorizando las medidas adoptadas para la consecución de los Criterios de Ordenación Sostenible y definiendo la ordenación con el grado de detalle necesario para permitir su ejecución. Su aprobación es de competencia municipal.

En cuanto las actuaciones simplificadas de nueva urbanización o reforma, se trata de una modalidad que se desarrolla en el Capítulo Tercero y que resulta de aplicación en los denominados “Núcleos de Base del Sistema Territorial” (que son los así definidos por las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales, o, en su ausencia, los de población igual o inferior a 5.000 habitantes) y en aquellos que

no precisen actuaciones integrales. Esta modalidad pretende que los municipios dispongan de un sistema flexible que resuelva con garantías jurídicas y en justa equidistribución de beneficios y cargas las actuaciones urbanísticas de sus núcleos. Entre otros rasgos, en este sistema se asigna a la Administración la iniciativa de ejecución como respuesta a la falta de recursos e iniciativas, y se otorga a las personas o entidades que ostenten la propiedad del suelo la posibilidad de promover actuaciones de transformación mediante un convenio urbanístico.

Más allá de la retórica, está por ver qué novedades reales aporta la división del Plan General Municipal en dos documentos, pues la diferenciación entre determinaciones estructurantes y pormenorizadas estaba ya presente en la ley anterior. Y aún más dudas ofrece la eliminación del régimen simplificado para los pequeños municipios (que era de aplicación tanto al planeamiento como a la gestión) y el exceso de confianza depositado en la flexibilización de la gestión a través del régimen propuesto de las actuaciones simplificadas.

5.4.3 El régimen de los municipios sin planeamiento en Extremadura.

Aunque la legislación urbanística extremeña (tanto la Ley 15/2001 como la 11/2018) solamente recoge la figura del Plan General Municipal, en realidad no acompaña esta previsión con un calendario para la redacción de dicho instrumento en todos los municipios de la región en que sería teóricamente obligatorio. Por el contrario, la DT Segunda de la Ley 11/2018 establece (y en el mismo sentido, lo hacía otra similar en la Ley 15/2001) que los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo aprobados a su entrada en vigor conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su revisión o su total cumplimiento o su total ejecución conforme a las previsiones de los mismos, lo que –en la práctica– permite prorrogar indefinidamente las figuras de planeamiento existente aprobadas con anterioridad. Solamente se establece (mediante la Disposición Adicional Cuarta) la restricción de que los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano existentes no podrán modificarse desde la entrada en vigor de la Ley 11/2018, salvo aquellas modificaciones cuyo objetivo sea la clasificación o calificación de parcelas de uso dotacional público.

Para los municipios que no cuenten con ninguna figura de planeamiento (que actualmente son sólo 6) sin embargo no se realiza previsión alguna, más allá de la obligatoriedad genérica de dotarse de un PG, pero sin concretar temporalmente esta obligación.

Respecto a las NSP que pudieran completar las determinaciones urbanísticas para los municipios sin planeamiento o con simple PDSU, hay que lamentar que no existen ni en la provincia de Cáceres ni en la de Badajoz, habiéndose aprobado en el pasado sólo algunas Normas Subsidiarias Comarcales como las de la Vera, de 1995.

5.4.4 El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios extremeños.

La evolución del planeamiento en los 387 municipios extremeños muestra el tremendo esfuerzo realizado por dotar de planes urbanísticos a los primeros ayuntamientos democráticos: entre 1976 y 1992 los municipios sin planeamiento

pasaron del 92,5% a tan sólo el 3,9% (de 358 a 15), fundamentalmente por la redacción de 259 PDSU (que alcanzaban el 66,9% en 1992), pero también de 102 NNSS (que pasaron a ser el 26,4%). Como han estudiado Jiménez y Campesino (2015) para la provincia de Cáceres, dicho esfuerzo se concentró especialmente en los años 80, concretamente en el período 85-87, en el que se aprobaron casi el 80% de los PDSU vigentes³⁵, mediante su adjudicación en grandes lotes con un reducido coste de contratación. Desde 1992, se han continuado redactando NNSS (de modo que, a pesar de ser una figura anterior a la legislación autonómica, en la actualidad tienen esta figura 210 municipios extremeños, el 54,3% sobre el total) y, en mucha menor medida, PG (hoy vigentes en 50 municipios).

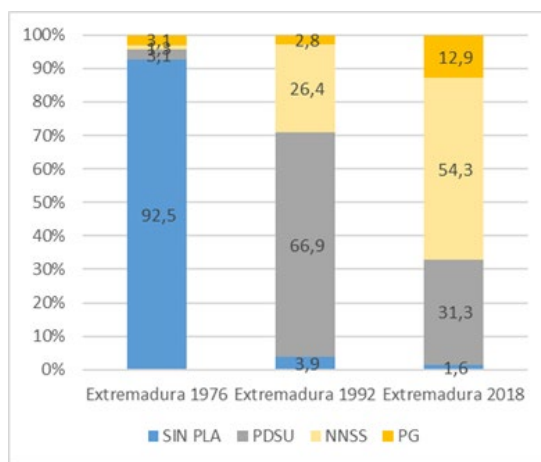


Figura 13. Evolución de las figuras de planeamiento municipal en Extremadura.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018).

En este sentido, Jiménez y Campesino (2015) también han analizado con detalle lo ocurrido en la provincia de Cáceres, donde las NNSS siguen vigentes en el 45,7% de los municipios. Aunque muchas de ellas fueron aprobadas antes que la Ley 15/2001 instaurara el PG como única figura de planeamiento, lo verdaderamente llamativo es que un número muy significativo de ellas sea posterior a dicha ley. Estos autores han estudiado cómo en esta provincia desde 2001 se han aprobado en realidad más NNSS (36) que PG (23). Esto fue posible porque la DT Cuarta de la Ley 15/2001 permitía la aprobación de los instrumentos que en el momento de su entrada en vigor (23/01/2002) contasen con aprobación inicial, dejando así la puerta abierta a una segunda generación de NNSS, opción que tomaron muchos ayuntamientos tras sopesar positivamente las amplias posibilidades de ordenación urbanística que ofrecía este instrumento³⁶ y su facilidad de tramitación, frente a la complejidad de redacción de un PG completo³⁷. A pesar de la pertinencia de las NNSS como figura apropiada para estos municipios, con el paso del tiempo, muchas de ellas se han quedado obsoletas y en la actualidad no es posible su adaptación o modificación, por ser un

³⁵ El 45% del total sólo en el año 1986.

³⁶ La clasificación tripartita del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable permitía la gestión de lo existente, la planificación de nuevos desarrollos y la protección del suelo rústico.

³⁷ Su dilatado proceso de aprobación supone (íbidem) más de 5 años de media en la provincia de Cáceres.

instrumento ya no contemplado por la legislación extremeña. En un intento por reparar estas deficiencias, se modificó la Ley 15/2001 (mediante la Ley 9/2010) para añadir la DA que contempla el régimen urbanístico simplificado para los pequeños municipios de hasta 2.000 habitantes, ampliada nuevamente (Ley 10/2015) para incluir a todos los municipios menores de 5.000 habitantes. No obstante, el fracaso de este régimen ha sido absoluto, pues como también señalan Jiménez y Campesino (2015) sólo 1 municipio de los 191 potenciales ha aprobado desde entonces un PG simplificado.

Respecto al urbanismo municipal actual, lo más destacable es que sólo queda un 1,6% de ayuntamientos en toda Extremadura sin figura alguna de planeamiento, si bien hay 121 (un 29,9% sobre el total) que sólo tiene PDSU, correspondiendo fundamentalmente a los municipios más pequeños. Todos estos PDSU son además anteriores a 1993 y por tanto a la primera ley reguladora de la actividad urbanística en esta CCAA, que ya no contempla esta figura. Si a estos se suman los 210 municipios con NNSS, (el 54,3% sobre el total) resulta que el 85,6% de los ayuntamientos extremeños cuenta con figuras de planeamiento previas a la legislación autonómica, pues ésta ya sólo contempla el PG, presente apenas en el 12,9% de los municipios. En los municipios más pequeños la situación es aún más acusada: de los 286 ayuntamientos extremeños menores de 2.000 habitantes, el 41,6% tiene PDSU, frente al 20,3% que cuenta con planeamiento aprobado antes de 1998, el 26,6% entre 1998 y 2008, el 10,1% después de 2008, y el 1,4% que sigue sin planeamiento.

Por el contrario, en los de mayor tamaño, el planeamiento está afortunadamente más actualizado. Los 3 PG de las capitales son bastante recientes: el de Cáceres es de 2010, de 2007 el de Badajoz y de 2000 el de Mérida, mientras que de las ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes sólo tiene menos de 20 años el PG de Don Benito (de 2006), siendo el de Villanueva de la Serena de 1983, el de Almendralejo de 1996, y el de Plasencia de 1997. En las 6 poblaciones comprendidas entre 5.000 a 20.000 habitantes, la mitad tiene PG y la otra NNSS.

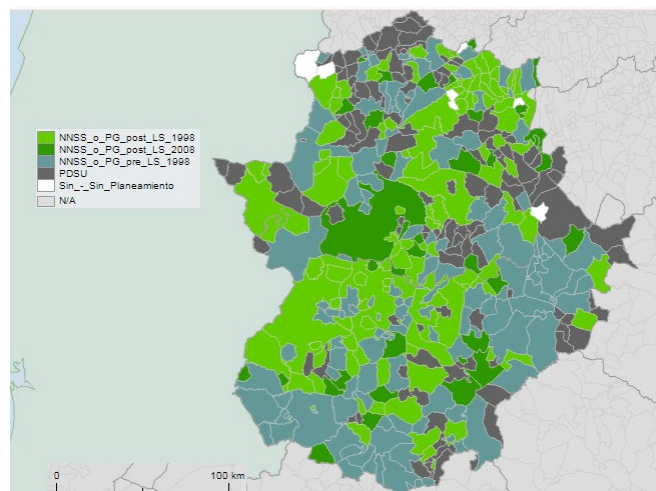


Figura 14. Planeamiento municipal vigente en Extremadura.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIU (Ministerio de Fomento, 2018).

5.5 Análisis del estado del planeamiento urbanístico municipal en La Rioja.

De los 174 municipios riojanos, 153 (el 87,9%) son menores de 2.000 habitantes, suponiendo el 75% del territorio, y el 22,1% de las viviendas, aunque sólo acogen al 12,7% de la población. En los 6 municipios del área urbana de Logroño se concentra el 55,4% de la población y el 43,3% de las viviendas. El resto de la población se reparte entre Calahorra (23.955 habitantes), Haro (11.414 hab), y Arnedo (14.597 hab), y otros 14 municipios no urbanos de 2.000 a 10.000 habitantes.

5.5.1 Legislación de referencia y figuras de planeamiento.

Como en las CCAA analizadas anteriormente, La Rioja mantuvo el marco legislativo estatal en materia de urbanismo hasta la aprobación, tras la STC de 1997, de su primera norma en esta materia: la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (BOR 4/07/1998).

Con posterioridad, se ha aprobado la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, que sigue vigente en la actualidad, con varias modificaciones introducidas por las sucesivas Leyes de Medidas fiscales y administrativas en los años 2006, 2008, 2010, 2011, 2013, 2014 y 2017. Además, están vigentes con rango reglamentario el Decreto 20/2009, de 3 de abril, por el que se regula el procedimiento administrativo de evaluación ambiental de Planes y Programas y el Decreto 84/2015, de 4 de septiembre, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

La primera ley urbanística riojana de 1998 introdujo la figura POSU (Plan de Ordenación de Suelo Urbano) como figura de planeamiento mínimo, con la que debían contar, al menos, todos los municipios menores de 1.000 habitantes, umbral por encima del cual ya era obligatorio que redactasen un Plan General. Esta Ley 10/1998 dedicaba los artículos 67 a 71 a regular la figura de los POSU, cuyo contenido era clasificar el suelo en urbano y no urbanizable -determinando el ámbito territorial de cada una de las distintas clases de suelo-, definir la ordenación detallada del suelo urbano y establecer las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución. Aunque en Suelo No Urbanizable el POSU apenas tenía facultades para su ordenación, siendo de aplicación las determinaciones de las Normas Urbanísticas Regionales de 1988, hay que destacar que podía establecer zonas para la edificación en SNU colindantes con el suelo urbano³⁸.

³⁸ El Artículo 70, sobre determinaciones en Suelo No Urbanizable, establecía:

"Los Planes de Ordenación del Suelo Urbano de acuerdo con los criterios establecidos en las Normas Urbanísticas Regionales, podrán delimitar zonas de edificación colindantes con el suelo urbano, con las siguientes determinaciones:

a) Delimitación de su perímetro.

b) Establecimiento de usos, tipologías, intensidades de uso, distancias entre edificaciones, y demás condiciones necesarias para la implantación de instalaciones y edificaciones".

Si bien finalmente ninguno de los 8 PSOU mencionados más adelante puso en práctica esta posibilidad.

Desde 1998 a 2006 se aprobaron 8 POSU en el marco de la Ley 10/1998: los de Aguilar del Río Alhama, Villarroya, Viguera, Nestares, Gallinero de Cameros, Ventosa, Villar de Torre, y Sajazarra. La nueva Ley 5/2006, según explica en su Preámbulo, *"rompe la nueva norma con la Ley anterior al omitir de su regulación los Planes de Ordenación del Suelo Urbano, puesto que se trataba de instrumentos que al limitarse únicamente al desarrollo de la ordenación del suelo urbano de un municipio, presentaban importantes problemas al desarrollo industrial y residencial de los municipios que optaron por este instrumento de planificación general, sin ofrecer a cambio mejoras ni en los plazos y procedimientos de tramitación del Plan de Ordenación del Suelo Urbano ni en la gestión del suelo urbano, que se reconducía al régimen general común para los suelos urbanos de los municipios que disponen de Plan General Municipal. La Ley opta, por tanto, por su eliminación, configurando el Plan General Municipal como única opción que debe permitir a los municipios (y de hecho lo hace) ordenar su término municipal en la forma que más y mejor satisface a sus específicos intereses"*.

De modo que, en la actualidad, la vigente Ley 5/2006 sólo contempla una única figura de planeamiento para todos los municipios riojanos: los Planes Generales Municipales (artículo 61 de la Ley 5/2006), que -como es habitual en esta figura- tienen el cometido de clasificar el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definir los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio, y establecer las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución.

5.5.2 Régimen de los municipios sin planeamiento y Normas Urbanísticas Regionales.

Respecto al calendario de redacción del planeamiento urbanístico, la DT Tercera de la Ley 5/2006 establece que los municipios riojanos que a su entrada en vigor carecieran de éste deberían redactar en el plazo de diez años un Plan General Municipal, pudiendo continuar hasta el momento de su aprobación definitiva rigiéndose por las determinaciones contenidas en las Normas Urbanísticas Regionales, que fueron aprobadas en 1988 al amparo de lo dispuesto en el artículo 70 del TR de la LS de 1978. No obstante, superado ya hoy dicho plazo para la redacción de estos Planes Generales Municipales, continúan existiendo en La Rioja 32 municipios sin planeamiento.

Entre tanto, en estos municipios sin planeamiento, *"tendrán la condición de suelo urbano"* los terrenos que cumplan los criterios establecidos en el artículo 41³⁹ de la Ley 5/2006, y, los que no, de Suelo No Urbanizable. Esta redacción del artículo 41 es imprecisa para los municipios sin planeamiento, pues no queda suficientemente explícito si en ellos pueden considerarse o no como urbanos los terrenos integrados en áreas que se encuentren edificadas en un 50%, pues mientras que en los

³⁹ Que son: a) los terrenos ya transformados por contar con acceso rodado y servicios urbanísticos básicos; b) los terrenos integrados en áreas que se encuentren edificadas en, al menos, dos tercios en los municipios con población superior a 25.000 habitantes, o en el 50% en el resto de los municipios; c) los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo; y d) los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural.

municipios mayores de 25.000 habitantes (donde el porcentaje se establece en 2/3) se exige expresamente que sea "según la ordenación que el planeamiento municipal establezca", para el resto de municipios, el artículo 41 sólo se refiere al "50% de dichos espacios" y por tanto no menciona la necesidad o no de planeamiento.

En cualquier caso, y como se ha comentado arriba, en estos municipios, además del artículo 41 de Ley 5/2006, continúan rigiendo subsidiariamente las determinaciones de las Normas Urbanísticas Regionales de 1988.

5.5.3 El estado del planeamiento urbanístico vigente en los municipios de La Rioja.

En un primer período (1976-1992), el esfuerzo planificador en los 174 municipios riojanos se concentró en la reducción a la mitad del número de ellos sin planeamiento, que pasaron del 85,1% al 43,1% entre 1976 y 1992 (de 148 a 75 en términos absolutos). A diferencia de Extremadura, donde se redactaron de forma masiva PDSU, en La Rioja -como ha analizado Enguita (1983, pp 15-31)- se marcó un criterio para la redacción del planeamiento, intentando responder a las dinámicas demográficas y urbanísticas, priorizando la redacción del planeamiento en los municipios más dinámicos y ajustando el tipo de figura a las necesidades de cada ayuntamiento. De este modo, entre 1976 y 1992 se redactaron casi tantos PDSU como NNSSS.

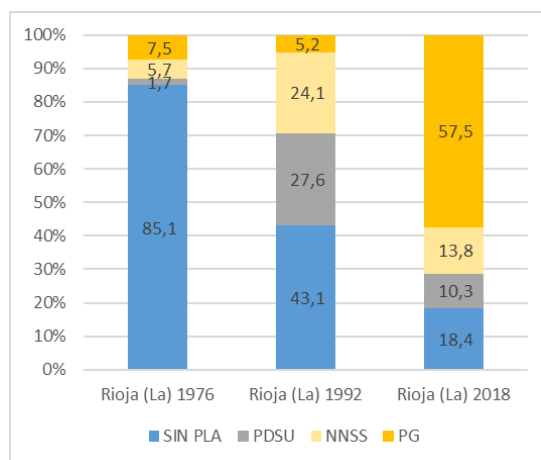


Figura 15. Evolución de las figuras de planeamiento municipal en La Rioja.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), MOPT (1992) y Ministerio de Fomento (2018).

Después de 1992, además de continuar la reducción del número de municipios sin planeamiento hasta el 18,4% actual (32 municipios), lo que más resalta es la redacción de 100 PG (única figura contemplada por el actual marco legal riojano), sustituyendo a los PDSU y NNSS aprobados con anterioridad dentro del marco estatal previo. Así, los PDSU se han reducido entre 1992 y 2018 del 27,6% al 10,3%, y las NNSS del 24,1% al 13,8%, al tiempo que los PG han pasado del 5,2% al 57,5%, si bien -como se aprecia en la figura- menos de la mitad de ellos están adaptados a la Ley 5/2006.

Este desfase es aún mayor en los PDSU: de los 22 PDSU vigentes en la actualidad en La Rioja, 14 de ellos son anteriores a la primera Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo regional (Ley 10/1998) y 8 corresponden a POSU aprobados entre 1998 y 2006 en el marco de esta primera ley, no habiéndose aprobado ninguno con la vigente Ley 5/2006, pues ésta ya no contempla dicha figura.

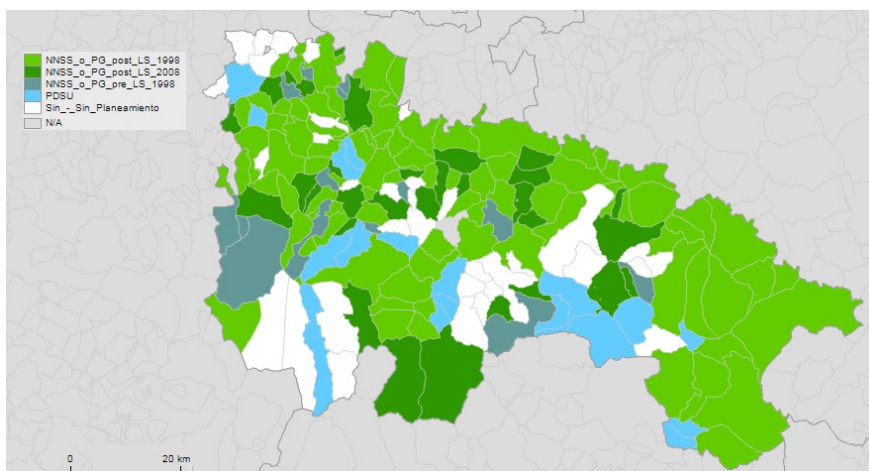


Figura 16. Planeamiento municipal vigente en La Rioja.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIU (Ministerio de Fomento, 2018).

A nivel geográfico, hoy los 6 municipios del área urbana de Logroño tienen PG: la capital cuenta con un PG del año 2002, otros 3 tienen también PG aprobados entre 1998 y 2008 y 2 después de 2008. En el resto de comunidad, todos los municipios mayores de 5.000 habitantes tienen también PG: Calahorra, Haro y Arnedo, así como los 3 municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes.

Esta situación contrasta con la de los 153 municipios menores de 2.000 habitantes, de los cuales el 20,9% todavía carece de planeamiento (32 ayuntamientos, todos ellos menores de 500 habitantes, que si bien alcanzan el 16,1% de la superficie regional sólo acogen al 0,7% de la población) y el 11,8% sólo tiene PDSU. De los dos tercios restantes, la mayoría tiene planeamiento bastante reciente: 63 municipios tienen PG ó NNSS aprobadas entre 1998 y 2008; 27, después de 2008; y, sólo 13, antes de 1998.

Dentro de los 58 de la franja que engloba a los municipios menores de 100 habitantes, el 39,7% carece de planeamiento, el 17,2% tiene PDSU, el 22,4% aprobó su planeamiento entre 1998 y 2008, el 13,8% después de 2008 y sólo el 6,8% cuenta con una figura de más de 20 años de antigüedad. En la franja de 100 a 500 habitantes, estas cifras son, respectivamente del 12,3%, 9,6%, 21%, 46,6% y 20,5%. Finalmente, como se ha comentado, todos los municipios mayores de 2.000 habitantes tienen planeamiento -sólo 1 cuenta con PDSU-, siendo predominante el aprobado entre 1998 y 2008, que representa el 64,3% de los municipios de entre 500 y 1.000 habitantes, y el 87,5% de los de entre 1.000 y 2.000.

En los 32 municipios sin planeamiento y en los 18 con PDSU siguen de aplicación las Normas Urbanísticas Regionales de 1988.

6 CONCLUSIONES.

6.1 La dimensión del vacío de planeamiento en España.

Prácticamente la mitad de las provincias españolas -sobre todo las del interior peninsular- tienen más de una cuarta parte de sus municipios sin planeamiento o sólo con un simple PDSU. En 12 provincias este porcentaje está entre el 25% y el 50%, por orden ascendente: Granada (25,3%), Cantabria, La Rioja, Málaga, Castellón, Toledo, Albacete, León, Cáceres, Valladolid, Huesca y Ciudad Real (49,0%); y, en otras 12, por encima del 50%: Almería (50,0%), Segovia (50,2%), Burgos (51,2%), Teruel (58,9%), Zaragoza (59,4%), Salamanca (59,4%), Palencia (64,4%), Zamora (65,7%), Guadalajara (67,7%), Ávila (69,8%), Soria (69,9%) y Cuenca (71,8%).

Si bien es cierto que, en términos de población, este hecho no parece muy relevante, pues son sólo 10 las provincias que tienen entre el 5% y el 10% de la población en municipios sin planeamiento o con PDSU (Burgos, Guadalajara, Albacete, Lugo, Toledo, León, Segovia, Ciudad Real, Soria y Huesca) y otras 7 las que superan el 10 % (Palencia, Salamanca, Teruel, Cáceres, Ávila, Cuenca y Zamora, en la que se llega al 22,8%), en términos de superficie -que son los determinantes desde el punto de vista territorial- suben a 19 las provincias donde más de una cuarta parte de su superficie corresponde a municipios de este tipo: La Rioja (26,0%), Almería (27,8%), Valladolid (29,0%), Huesca (30,8%), Cáceres (31,7%), León (33,2%), Segovia (33,4%), Burgos (33,8%), Cantabria (36,8%), Zaragoza (38,2%), Ciudad Real (42,4%), Teruel (42,9%), Palencia (46,3%), Soria (49,2%), Ávila (55,2%), Cuenca (57,1%), Guadalajara (57,4%), Zamora (58,8%), Salamanca (59,1%). Además de cuantitativo el problema es cualitativo, pues frecuentemente es en estos pequeños municipios donde el medio natural y el paisaje se han conservado mejor y se hace más necesario protegerlos, pues incluso aunque tengan dinámicas demográficas y económicas regresivas, están también sujetos a procesos de edificación descontrolada o irregular⁴⁰.

Un primer problema -importantísimo por los elevados porcentajes mencionados de superficie provincial afectada- es que todo el SNU de estos municipios no tiene determinaciones específicas ni normas de protección más allá de lo establecido con carácter general en la legislación autonómica o -si existen- en las NSP, pues incluso en el caso de los municipios que cuentan con PDSU, esta figura no puede proteger el SNU ni establecer normas específicas de protección o control del mismo.

Las felices previsiones de numerosas normas autonómicas que confiaban en el carácter subsidiario de los instrumentos de ordenación del territorio de carácter supramunicipal (regional, provincial o comarcal) no se han cumplido en muchos casos, dejando desvalidos a los pequeños municipios.

⁴⁰ Como ya se ha comentado, en numerosas ocasiones también estos municipios han experimentado buena parte de las transformaciones recientes en la ocupación de suelo en cada una de sus respectivas provincias, completamente al margen de los procesos reglados de urbanización, que teóricamente no pueden darse en municipios sin planeamiento o con PDSU. Estos municipios representan más del 10% en la variación en la ocupación de suelo en España entre 1987 y 2006, y superan este porcentaje en las provincias de Burgos, Huesca, Salamanca, León, Cáceres, Zamora (21,1%), Palencia (23,0%), Cuenca (29,7%) y Teruel (33,1%).

6.2 La supervivencia de las Normas Subsidiarias Provinciales.

La ausencia de cualquier figura de planeamiento de tipo subsidiario es absoluta en el caso de algunas provincias como Ciudad Real, Cáceres y Badajoz: al no existir NSP, en los municipios sin planeamiento sólo son de aplicación las determinaciones y las simples normas de aplicación directa contenidas en la legislación urbanística. Si bien es cierto que el número de estos municipios no es muy relevante (10 en Ciudad Real y 6 en Cáceres, ninguno en Badajoz), lo mismo ocurre en todo el SNU de los municipios con PDSU en estas provincias (e, incluso en el suelo urbano, si los PDSU no incluyen ordenanzas específicas, como es habitual), cuyos porcentajes ya sí son mucho más significativos: el 39,2% en las dos primeras provincias citadas y el 20,6% en Badajoz. En el caso de Ciudad Real, por ejemplo, en estos núcleos de población tan sólo rigen las simples reglas básicas establecidas en la DT Octava del DL 1/2008 mencionadas más arriba.

Afortunadamente, el resto de las provincias de las CCAA analizadas cuenta, como se ha visto, al menos con unas NSP, que se convierten así en la 'figura de planeamiento' más importante en un buen número de provincias de la España interior, al regir en más de la mitad del total de su superficie (casi el 60%, en Salamanca). El problema es que la mayoría de estas NSP fueron aprobadas en los años 80 y 90 (con la única excepción de la provincia de Palencia, donde fueron sustituidas por las DOAS del año 2009), en el marco de las leyes estatales entonces vigentes (TR de la LS de 1976 y RP de 1978 ó TR de 1992), de modo que buena parte de sus preceptos han quedado obsoletos y lo que es peor, muchos han entrado en contradicción con las determinaciones establecidas por las normativas autonómicas aprobadas con posterioridad, sin que se hayan derogado expresamente esos preceptos de las NSP originales. Este tema afecta a cuestiones tan relevantes como la autorización de viviendas unifamiliares aisladas en SNU. Por ejemplo, mientras en Castilla y León la normativa autonómica ha eliminado la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares aisladas para segunda residencia en SNU, todas las NSP, que son anteriores, siguen recogiendo dicha posibilidad.

Como se verá en el apartado siguiente, dado que todas estas NSP tienen más de 20 años- y varias más de 30-, no es extraño que algunos de sus criterios (como los de consideración del suelo como urbano o los que regulan los usos) se hayan quedado desfasados, al tiempo que adolecen de importantes deficiencias técnicas, por ejemplo en la formulación de las ordenanzas de edificación.

6.3 Los problemas específicos de los municipios sin planeamiento.

Se introducen a continuación, a grandes rasgos, los principales problemas que se suscitan en torno a las clases del suelo urbano y del SNU.

6.3.1 El suelo considerado como urbano y la edificación.

En Suelo Urbano, obviamente el primer problema es su propia delimitación. La cuestión es fundamental, pues la clase de suelo no sólo determina el régimen de

deberes y derechos asociados a ella, sino que todas las leyes urbanísticas autonómicas exigen la consideración del suelo como urbano para poder tener la condición de solar, necesaria a su vez para poder obtener una licencia de edificación, concedida por los propios ayuntamientos. En los municipios con PDSU, es precisamente este instrumento el que traza la línea que distingue el suelo urbano del rústico, línea que permite asignar a cada una de estas dos clases el régimen urbanístico correspondiente establecido en la legislación autonómica, con sus respectivos deberes y derechos asociados (en otros, edificar una vez adquirida la condición de solar, etc.). En los municipios sin planeamiento, el problema se resuelve mediante la inclusión en la legislación urbanística autonómica y/o en las NSP de unos criterios, supuestamente objetivos, que permiten a los terrenos –aun sin estar formalmente “clasificados”- tener la “consideración de suelo urbano” y, por tanto, asimilarles su correspondiente régimen urbanístico. Si bien esta previsión aparentemente soluciona el problema desde el punto de vista legal (de otro modo sería imposible conceder de forma reglada licencias de edificación), su aplicación práctica queda abierta en muchos casos a un amplio margen de discrecionalidad difícilmente gestionable de forma correcta por los pequeños ayuntamientos afectados.

Pero lo más grave es que las insuficiencias y la inadecuación de los criterios reglados para la clasificación o consideración del suelo como urbano no son tamizadas en estos municipios por una figura de planeamiento propiamente dicha (ni siquiera por un PDSU) que pueda interpretarlas, sino que –dado el carácter reglado del Suelo Urbano- los criterios legales se aplican de forma automática en el momento de resolver una solicitud de licencia, lo que puede dar lugar a la consideración como urbanos de determinados terrenos que, desde una aproximación urbanística más detallada (como la que realizaría un verdadero instrumento de planeamiento urbanístico municipal), no deberían serlo en muchos casos, especialmente en los bordes de los municipios.

Sin entrar aquí en esta compleja cuestión, apuntaremos sólo algunas de las deficiencias más relevantes de los dos criterios básicos para la clasificación o consideración del suelo como urbano que están presentes en todas las normas autonómicas⁴¹:

El criterio de dotación efectiva y suficiente de servicios urbanísticos básicos no es capaz de discriminar los numerosos casos de urbanización sobrevenida y por tanto supone la consideración automática como urbanos de todos los terrenos estrictamente dotados de servicios, con independencia de su oportunidad desde el punto de vista urbanístico y de la génesis de la urbanización.

El otro criterio básico, que es el de consolidación por la edificación en un cierto grado, adolece de una gran imprecisión técnica, que se viene arrastrando desde los

⁴¹ Hay además un debate de fondo no resuelto sobre la diferencia entre “estado o situación” del suelo (“urbanizado”) y su “clase” a efectos legales (“urbano”) que planteó bien la LS de 2007, pero que han desdibujado las reformas posteriores. Véase Vaquer, 2018.

años 70⁴² y que ha permitido aplicarlo de forma espuria en numerosas ocasiones⁴³. Pero, además y yendo al fondo, desde el punto de vista conceptual, resulta difícilmente justificable que hoy en día deban considerarse como urbanos terrenos sin urbanizar, simplemente porque estén edificados (sin cuestionarse cómo ni por qué) en un cierto grado. Es por ello que Castilla y León ya dio un paso pionero, eliminando este criterio de su normativa, dada su inadecuación y difícil justificación en la actualidad.

Pero quizá el hecho que ha impactado (e impacta) más negativamente en la erosión y destrucción de las estructuras urbanas tradicionales heredadas es la autorización directa para edificar –sin imponer condiciones de adecuación o transformación de la parcelación– en las parcelas de los bordes de los pequeños municipios que puedan tener la consideración de Suelo Urbano, al ser consideradas directamente como solares. Esto supone obviar que los procesos históricos de conversión del espacio rural en espacio urbano (la famosa secuencia Urbanización+Parcelación+Edificación de Solá Morales, 1997) suponían siempre la transformación profunda (generalmente progresiva y decantada a lo largo del tiempo) del parcelario rural, para adecuar su grano (forma, tamaño, acceso) a las tipologías propias de cada lugar. La ausencia de estas transformaciones en los denominados “solares” (definidos por el simple cumplimiento de estricto del criterio legal de dotación de urbanización) impide la aparición de tipologías de tipo tradicional (generalmente edificación entre medianeras en manzana cerrada, que necesitan un determinado grano parcelario para desarrollarse) y da como resultado que la única tipología que se adecúe fácilmente a este tipo de parcelas sea la vivienda unifamiliar aislada: el famoso chalet, completamente ajeno y fuera de contexto y que, en el mejor de los casos, la normativa ya sólo puede intentar disfrazar a posteriori con un ropaje de materiales o detalles tradicionales.

Una vez analizado el tema de dónde es posible edificar por tener los terrenos la condición de urbanos, la siguiente cuestión es la regulación de las condiciones de la edificación en ellos permitida. Tampoco es el objeto de este artículo analizar este complejo aspecto, pero puede apuntarse que –si bien todas las NSP regulan estas cuestiones– la gran mayoría son normas hoy obsoletas que emplean criterios inadecuados desde el punto de vista actual o que presentan importantes deficiencias desde el punto de vista técnico⁴⁴. Estas insuficiencias, unidas a la laxitud o incapacidad para el control efectivo de su cumplimiento por parte de los pequeños municipios, ha permitido la aparición en gran parte de la geografía nacional de

⁴² Cuando todavía mantenía competencias, el Ministerio hizo un esfuerzo notable para resolver las numerosas lagunas existentes en los criterios legales para la delimitación del suelo urbano mediante la Instrucción nº 12, de junio de 1979, de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.

⁴³ La normativa autonómica supuso un paso atrás con respecto a la Instrucción nº 12 de 1979, al mantener las mismas lagunas que la legislación estatal. Baste recordar que ninguna norma autonómica define precisamente lo que debe considerarse como edificación a estos efectos. Sólo algunas NSP, inspiradas por la Instrucción citada, definen (aunque de forma confusa) este concepto de edificación.

⁴⁴ Por ejemplo, el criterio de permitir 3 alturas de forma indiscriminada en todo el territorio nacional –que muchas NSP aún mantienen– fue –y sigue siendo– especialmente dañino. Como ilustración de las deficiencias técnicas pueden señalarse las lagunas en las reglas para medir las alturas (parcelas en desnivel o en esquina, etc.).

edificaciones completamente inapropiadas (en volumetría, tipología, altura, alineaciones, cubiertas, condiciones estéticas, etc.) en el contexto en que se asientan.

Otra cuestión también muy importante es la falta de protección de los elementos patrimoniales y de la arquitectura tradicional. Aunque este tema podría abordarse de forma independiente con respecto al planeamiento urbanístico (mediante catálogos o inventarios temáticos de ámbito provincial o comarcal), son raras las ocasiones en que estos instrumentos se han puesto en práctica y apenas pueden citarse como precedentes las relaciones de BIC y otros elementos de interés patrimonial y etnológico que recogen algunas NSP⁴⁵.

Finalmente, hay que apuntar una última deficiencia que es común a todo el planeamiento y la legislación urbanística española, que es la falta de herramientas para poner en práctica el giro copernicano que introdujo la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas avanzando sobre la senda emprendida por la Ley de Suelo de 2007, al pretender centrar la atención sobre el patrimonio urbano y edificado existente, frente a la ocupación o urbanización de suelo virgen y a la edificación de nueva construcción. En los pequeños municipios rurales, sometidos a la despoblación, el abandono y la ruina, esta tarea es de vital trascendencia.

6.3.2 La orfandad del suelo rústico.

En cuanto al SNU, ya se ha destacado la importancia cuantitativa de su orfandad en términos normativos, al corresponder a esta clase de suelo la mayor parte de la superficie de los términos municipales, y al quedar no sólo completamente desprotegida en los municipios sin planeamiento sino también fuera de las determinaciones que la normativa permite hacer a los PDSU. Para paliar este desvalimiento, en Aragón, la DA Primera del Decreto 1/2014 obliga a considerar como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegidos determinados terrenos como las riberas de los ríos, las áreas arboladas de los ribazos, etc. Una idea similar se encuentra en el artículo 67 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que también indica los terrenos que deben considerarse como Suelo Rústico con algún tipo de protección.

En otros casos y como han señalado Jiménez y Campesino (2015), la planificación ambiental ha jugado en muchos casos un papel subsidiario, estableciendo un régimen de protección en los terrenos con valores naturales, ambientales, paisajísticos, agrícolas, etc. que, de otro modo y en ausencia de planeamiento municipal, habrían quedado sin protección.

⁴⁵ En Castilla y León, la protección patrimonial sí forma parte del contenido de las –hasta la fecha, inéditas– NUT.

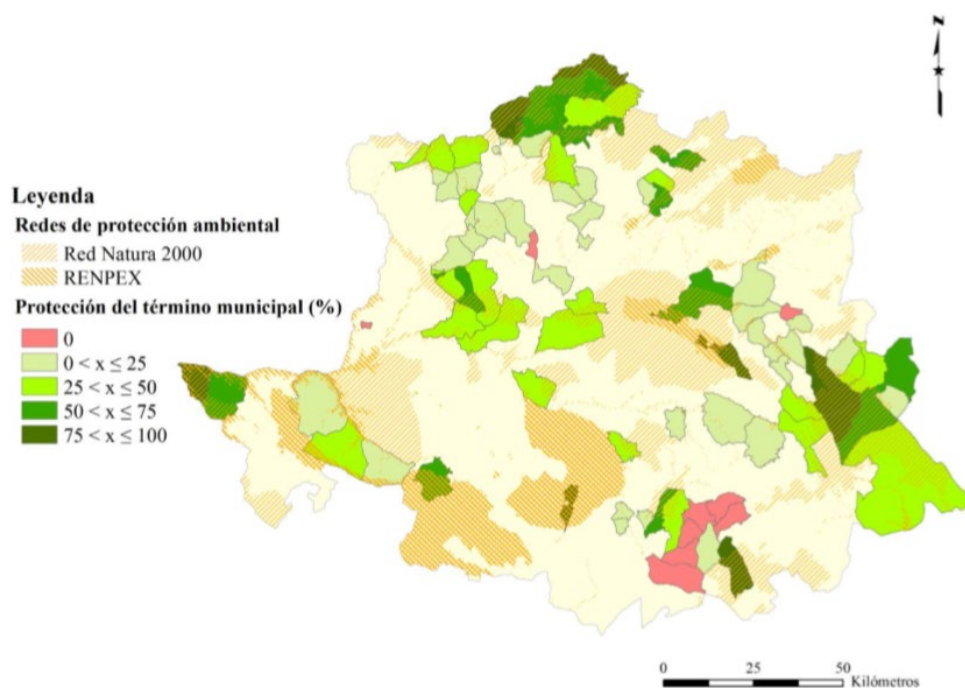


Figura 17. Redes de protección ambiental y porcentaje de suelo protegido en los términos municipales con PDSU en la provincia de Cáceres.

Fuente: Jiménez y Campesino, 2015, p.166.

En el mapa adjunto se representan las redes de protección ambiental en la provincia de Cáceres (Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura – RENPEX- y Red Ecológica Europea Natura 2000 -ZEPAs y LICs-) y el porcentaje de suelo protegido por estas redes en los 89 municipios estudiados con PDSU, que resulta ser un 36% de media, si bien este porcentaje varía mucho entre unos municipios y otros ⁴⁶. Sin embargo, esta protección subsidiaria no lo es todo: sólo garantiza una cierta salvaguarda⁴⁷ de los espacios más vulnerables incluidos, pero deja fuera –y por tanto desamparado- todo el resto del suelo (que sería No Urbanizable Común).

Pero si en unos casos es insuficiente, en otros esta protección sin matizar puede ser incluso excesiva. Jiménez y Campesino (2015, p.167) señalan que *"el Gobierno de Extremadura ha primado la imagen de "región verde" en favor del desarrollo turístico [...]. Sin embargo, la fuerte presencia de Espacios Naturales Protegidos en algunos términos municipales ha mermado la capacidad de estos municipios rurales en declive para diversificar su economía"* compatibilizando la protección de los valores naturales con el desarrollo económico mediante una regulación precisa y matizada de usos compatibles.

⁴⁶ Frente a 8 municipios con PDSU que quedan fuera estas redes y por tanto desamparados, otros 7 tienen protegido más del 95% del suelo.

⁴⁷ La eficacia depende de si más allá de la simple delimitación, los espacios protegidos tienen aprobados instrumentos de gestión (tipo PORN y PRUG) que gradúen los valores que contiene cada espacio.

En realidad, en el SNU, además de ser necesaria la delimitación –en una concepción del SNU como negativo del urbano- de las zonas de mayores valores naturales a proteger (SNUEP), sería también fundamental definir –en una concepción propositiva- las áreas capaces de albergar otras actividades compatibles (SNU común) y por tanto de definir y regular de manera muy precisa el régimen de usos.

Afortunadamente esta regulación de los usos autorizables excepcionalmente es uno de los contenidos (frecuentemente, el único) que suelen tener las NSP en relación con el SNU⁴⁸, paliando por tanto ese desvalimiento –en aquellas provincias donde existen- en los municipios sin planeamiento o con PDSU. En el caso de la vivienda unifamiliar aislada, que es el uso más relevante, esta regulación resulta muy perniciosa en la práctica, pues se basa en un concepto obsoleto, como el “evitar la formación de nuevos núcleos de población” que ha recibido numerosas críticas (García Bellido, 1986; Roger Fernández, 1996; De Santiago y González, 2018).

6.4 La obsolescencia de los PDSU y sus insuficiencias.

Los 982 PDSU de las 5 CCAA analizadas suponen el 81% sobre el total de 1.212 aún vigentes en España. Lo más relevante es su carácter obsoleto con respecto a los marcos normativos autonómicos en materia de urbanismo: 857 de todos ellos (un 87,3%) son anteriores a las primeras leyes autonómicas de sus respectivas CCAA tras la STS de 1997. En los casos de Extremadura y Castilla León, todos son anteriores (o modificaciones de PDSU existentes) a estas leyes, que ya no contemplaban la figura del PDSU. En las Comunidades que sí recogieron esta figura, su éxito ha sido muy escaso: en Aragón, de 157 figuras de este tipo hoy vigentes, el 85% son PDSU anteriores a 1999 y sólo 25 son DSU acordes con la legislación autonómica; en Castilla La Mancha, de 211, el 81% son PDSU redactados en el marco de la legislación estatal previa y sólo 40 responden al marco autonómico; en La Rioja, sólo se redactaron 8 POSU en el marco de la primera ley urbanística riojana de 1998, y posteriormente esta figura fue suprimida.

Por tanto, un primer problema es el desfase de estas figuras con respecto a la legislación urbanística de sus respectivas CCAA, a lo que se añade también su falta de actualización u obsolescencia, ya que el 87,3% de los PDSU tiene una antigüedad superior a 20 años. Así, si bien los PDSU nacieron con vocación transitoria, se han terminado enquistando en el panorama urbanístico español, convirtiendo en problema lo que en su día se planteó como solución (Jiménez y Campesino, 2015).

En segundo lugar, los PDSU son también partícipes de los problemas generales del planeamiento en España (que se comentan más adelante). La creciente complejidad técnica y las dificultades en su aprobación explican el escaso uso de esta figura en los tiempos recientes, y el fracaso de las optimistas previsiones legales respecto a su carácter de mínimo absoluto para todos los municipios.

En tercer lugar, a todo lo anterior se le unen los problemas propios de la figura del PDSU, que coinciden en gran medida con los de los municipios sin planeamiento: la

⁴⁸ También es un tema regulado con posterioridad en todas las leyes autonómicas. En ocasiones, de forma diferente a las NSP. Véase De Santiago y González, 2018.

imprecisión e inadecuación de los criterios para la clasificación del suelo –y del Suelo Urbano, en particular-, la ausencia o la insuficiencia de medidas para la protección del Suelo No Urbanizable, y la obsolescencia de los criterios y las deficiencias técnicas de las normas para la regulación de las condiciones de la edificación (bien sean las ordenanzas propias de los PDSU ó las comentadas de las NSP).

6.5 Otros problemas comunes.

Es obvio que la complejidad de los problemas que aquejan a los pequeños municipios rurales (despoblación, falta de servicios, desempleo, crisis de los modelos económicos tradicionales, etc.) desborda lo urbanístico, pero centrándonos en este tema -objeto exclusivo de este trabajo-, además las cuestiones específicas ya comentadas propias de los municipios sin planeamiento o de los PDSU, existen una serie de problemas urbanísticos más generales que están también presentes en el urbanismo de los pequeños municipios rurales.

M. Vaquer (2019) ha enunciado recientemente estos problemas, atreviéndose a calificar al planeamiento urbanístico como "*potestas diabólica*", que los Ayuntamientos rehúyen ejercer (op. cit, p2). En primer lugar, destaca la creciente complejidad y el ensimismamiento técnico de los planes, como resultado de la división de su proceso de aprobación en 3 fases sucesivas –asignadas a diferentes administraciones-, de su concurrencia –y en numerosas ocasiones interferencia- con la evaluación ambiental estratégica, así como de la exigencia de un cúmulo de informes sectoriales preceptivos y generalmente vinculantes, emitidos por diferentes órganos sin coordinación alguna en lo temporal ni en lo procedimental.

Todas estas crecientes exigencias en lo formal provocan un segundo conjunto de problemas en torno a la anulación de los planes por incumplimiento o defectos meramente formales. Si bien esta cuestión ha generado graves conflictos y situaciones de inseguridad jurídica, es menos frecuente en los pequeños municipios rurales.

Finalmente, existe un tercer bloque problemático en torno a los conflictos competenciales, manifiesto en la prevalencia de la legislación y la planificación sectorial y de los instrumentos de ordenación territorial sobre el planeamiento urbanístico. "[...] *el exceso a que se ha llegado otorgando prevalencia indiscriminada a todo o plan o proyecto de interés general o autonómico sobre el planeamiento urbanístico ignora la función de éste, debilita su eficacia y contribuye a su descrédito*" (op. cit, p. 5).

Mención aparte merecen las cuestiones de indisciplina urbanística, problema generalizado del urbanismo español, donde existe un claro divorcio entre teoría y práctica, entre legislación y realidad, en el que muchos Ayuntamientos -en especial los más pequeños- se han visto desbordados para controlar y sancionar las numerosas irregularidades -parcelaciones urbanísticas, edificaciones ilegales o alegales, etc. - que se han cometido en sus términos municipales. Afortunadamente, en los últimos tiempos se han producido ya algunas sentencias ejemplarizantes -en casos denunciados habitualmente por la sociedad civil, organizaciones ecologistas, etc.-,

pero persisten aún muchas irregularidades del pasado sobre las que apenas hay reflexión, más allá de la idea de amnistiarlas o legalizarlas⁴⁹.

Tan importante como una buena ordenación son los medios de control y gestión necesarios para poder hacerla realidad.

6.6 Los (fallidos) intentos de reforma y adaptación de un régimen específico para los pequeños municipios.

Como hemos visto en detalle en el capítulo 5, tras más de 30 años de ejercicio de las competencias propias en materia de urbanismo y ordenación del territorio y de más de 20 de vigencia de sus marcos normativos autonómicos propios (reformados ya en varias ocasiones), aparentemente las 5 CCAA analizadas contemplan en la actualidad una batería bastante diversificada de instrumentos de planeamiento: Aragón el PG, el PG simplificado, la DSU y -con carácter supramunicipal- la Directriz Especial de Urbanismo; Castilla y León, el PG, las Normas Urbanísticas Municipales y un régimen urbanístico propio para los municipios sin planeamiento, además de las DOAS y las NUT como instrumentos de ordenación supramunicipal; Castilla La Mancha, el POM y el PDSU, habiendo añadido recientemente (Decreto 86/2018) algunas determinaciones específicas para los municipios pequeños y/o sin planeamiento; Extremadura, el PG (dividido en PG estructural y detallado) y una modalidad de actuaciones urbanísticas simplificadas; y La Rioja, aunque actualmente sólo tiene el PG, contempló en su momento el POSU.

Sin embargo, más allá de la enumeración, también hemos visto cómo los instrumentos de ordenación supramunicipal no han sido desarrollados en la práctica y el escaso uso que se ha hecho a nivel municipal de las figuras simplificadas de planeamiento. Como ya se ha comentado respecto a los PDSU, la explicación reside en que estas figuras, además de tener su propia problemática y no aportar novedades significativas, comparten los mismos problemas generales que el resto de figuras de planeamiento; en particular, siguen teniendo bastante complejidad técnica y un prolijo proceso de aprobación.

El ejemplo más ilustrativo del desajuste entre el bienintencionado enfoque de estas figuras en el papel y la problemática real del urbanismo en los pequeños municipios rurales es el comentado respecto a la supresión del POSU en La Rioja, tras su fracaso. Lo mismo cabe decir de los regímenes simplificados o específicos para los municipios pequeños y/o sin planeamiento. Las novedades reales que han aportado han sido bien pocas o han apuntado hacia una "flexibilización" desreguladora: en Aragón, básicamente la figura del PG simplificado y el régimen de zona de borde; en Extremadura, un régimen de actuaciones simplificadas de urbanización o reforma de dudosa utilidad práctica en los pequeños municipios; en Castilla La Mancha, poco más

⁴⁹ Como ejemplo municipal, puede ponerse el de Villamediana de Iregua, en La Rioja, donde se han intentado legalizar las numerosas construcciones ilegales existentes (entre ellas el chalet del Presidente autonómico) mediante la delimitación de "sectores diseminados" en Suelo No Urbanizable. A nivel autonómico, en Andalucía, donde se estima que hay más de 200.000 viviendas ilegales, ha habido varios intentos de legalización generalizada, por ejemplo, al amparo de la nueva regulación de la situación de Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO) y su relajación tras la Ley 6/2016.

que la rebaja de las condiciones para implantar viviendas unifamiliares en suelo rústico (mediante la “flexibilización” del concepto de núcleo de población) y la reducción de las exigencias de reservas dotacionales.

En realidad, las novedades más significativas que se han ido introduciendo en las diferentes normativas autonómicas y que tienen un mayor impacto real sobre el urbanismo cotidiano de los pequeños municipios apuntan todas en la misma dirección: una mayor “flexibilización” de la oferta de suelo, mediante la introducción de diversas excepciones que permiten configurar una suerte de “urbanismo a la carta” en el entorno de los pequeños municipios. Como hemos analizado en De Santiago y González (2019), conceptos como el “régimen de zona de borde” que contempla la normativa de Aragón y varias NSP (además de las 3 NSP aragonesas, las de León, Segovia o Zamora), el “suelo urbano de reserva” en Castilla La Mancha, las denominadas “zonas de edificación colindantes con el Suelo Urbano” en La Rioja, el margen de 50 m en la disposición de servicios urbanísticos en Castilla y León, etc. han terminado por dar forma a un modelo urbanístico completamente ajeno al medio rural que consiste en rodear los núcleos tradicionales con una corona potencial de nuevas edificaciones unifamiliares aisladas: el cinturón o la corona de chalets.

De forma paralela, la desregulación ha ido también calando en el -ya de por sí, desvalido- Suelo No Urbanizable. Además de la perniciosa supervivencia de la autorización de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico mediante el concepto de “evitar la formación de núcleo de población” – que hemos analizado en otro lugar (De Santiago y González, 2018)-, se han producido diversas modificaciones legales – como han estudiado Jiménez Barrado et al, 2017- que “flexibilizan” aún más estas implantaciones, favoreciendo *“la tendencia, cada vez más consolidada, de urbanizar y edificar el medio rural, apoyándose en la hipótesis de que la transformación de esos entornos alimentará su economía”* (op. cit, p. 89).

6.7 Bases para nuevas propuestas.

Frente a todo este deficiente panorama resulta sorprendente la apuesta exclusiva de muchas legislaciones autonómicas por la figura del PG, que, como se ha visto, sigue siendo la única contemplada en 13 CCAA. En efecto, mientras la legislación autonómica parece cada vez más ensimismada en una vorágine normativa que sólo conduce a un ejercicio manierista de reajuste permanente, no hay una verdadera reflexión sobre su distanciamiento respecto a los problemas urbanísticos del medio rural, donde la ausencia de planeamiento es la norma.

Sería necesario abrir este camino de reflexión y comenzar a desarrollar instrumentos de ordenación urbanística específicos para los pequeños ayuntamientos, de carácter flexible y posiblemente supramunicipal, que permitan delimitar el suelo con claridad (es decir, de forma gráfica e inequívoca, sin perjuicio de que pudiera hacerse con cierta holgura), definir y valorar la edificación existente, los tejidos y paisajes heredados, primar la rehabilitación frente a la edificación de nueva planta con tipologías ajenas al contexto, establecer normas para regular la edificación más adaptadas a las soluciones de la arquitectura tradicional, etc. Nuestro rico patrimonio rural heredado depende de ello.

7 ABREVIATURAS

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Corrección de Errores.

DA: Disposición Adicional.

DEU: Directriz Especial de Urbanismo (Aragón).

DL: Decreto Legislativo.

DOAs: Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional (Castilla y León).

DOT: Directrices de Ordenación Territorial (Castilla y León).

DT: Disposición Transitoria.

LS: Ley de Suelo.

NNSS: Normas Subsidiarias de Planeamiento.

NSP: Normas Subsidiarias (y Complementarias) Provinciales.

NSPMAP: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con Ámbito Provincial.

NUT: Normas Urbanísticas Territoriales (Castilla y León).

PDSU: Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (Plan de Delimitación de Suelo Urbano en Castilla-La Mancha).

POM: Plan de Ordenación Municipal (Castilla-La Mancha).

POSU: Plan de Ordenación del Suelo Urbano (La Rioja).

POT: Plan de Ordenación Territorial (Castilla-La Mancha).

PG: Plan General.

RD: Real Decreto.

RP: Reglamento de Planeamiento.

SIU: Sistema de Información Urbana.

SNU: Suelo No Urbanizable.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TR: Texto Refundido.

8 BIBLIOGRAFÍA

Bassols Coma, M.; Gifreu i Font, J.; & Menéndez-Rexach, A. (Dir.) (2016). *El derecho de la ciudad y el territorio*. Madrid: INAP (Instituto Nacional de Administración Pública).

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2019). Más allá de la línea del suelo urbano: categorías o regímenes específicos para las zonas de borde de los pequeños municipios en la normativa autonómica y las normas subsidiarias provinciales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 329, págs. 77-124

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2018). Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Nº. 120 , págs. 3-79.

Enguita Puebla, Abel (1983). "Instrumentos de ordenación urbanística general para pequeños municipios". En VVAA (1983): *Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios*. Madrid, Servicio de Publicaciones del COAM.

Fernández, Tomás-Ramón (1997). "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español". *Revista española de derecho administrativo*, Nº 94, 1997, págs. 189-201.

Fernández, Tomás-Ramón (2016): "*Manual de derecho urbanístico*". Civitas, 2016.

Fernández, T.R. (2016): La herencia cultural de la Ley del Suelo de 1956. *Revista de urbanismo y edificación*, nº 38, 25-32.

Fernández Carballal, A. (1997). El régimen jurídico-urbanístico en España tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 1, 577-588.

García Bellido, J. (1986). La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio*, nº 69, 9-51.

García-Álvarez, G. (2011). El Planeamiento Urbanístico Supramunicipal en Aragón: de las Normas Subsidiarias Provinciales a la Directriz de Urbanismo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 38, 59-122.

Jiménez Barrado, V.; Delgado Viñas, C.; y Campesino Fernández, A. (2017). Desregulación urbanística del suelo rústico en España. Cantabria y Extremadura como casos de estudio. *Revista de Geografía Norte Grande*, nº 67, 73-92. <http://revistanortegrande.uc.cl/ojs/index.php/nortegrande/article/view/461>

Jiménez Barrado, V. & Campesino Fernández, A. (2015). Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y la desprotección del suelo rural en la provincia de Cáceres. In De la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.) *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE, 159-168.

Menéndez Rexach, Á. (2017). Situaciones básicas y clases de suelo: la consideración activa del suelo rural y el protagonismo de la renovación del suelo urbano. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 146.

Ministerio de Fomento (2018). *Sistema de Información Urbana*. <http://visorsiu.fomento.es/siu/PortalSiu.html>

Ministerio de Vivienda (1977). *Inventario de planeamiento existente a 31/12/1976*. Madrid: Ministerio de Vivienda. Dirección General de Urbanismo.

MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transportes) (1993). *Planeamiento urbanístico vigente a 31/12/1992*. Madrid: Dirección General de Política Territorial y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Núñez Maroto, H. (1984). El planeamiento urbanístico en los pequeños municipios: Los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid: Publicaciones Abella.

Parejo Alfonso, L. (1998). El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación, derechos y deberes de los propietarios. *Documentación administrativa*, Nº 252-253, 197-284.

Parejo Alfonso, L. (2017). Reflexiones sobre la evolución del sistema urbanístico desde sus fundamentos. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Nº 311. 297-322.

Porto Rey, E.; y Ortega García, Á. (1975). *Las Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento como instrumento de ordenación urbana*. Madrid: Ministerio de la Vivienda.

Porto Rey, E. (1995). *Manual de Urbanismo Operativo en municipios sin planeamiento general*. Madrid: Editorial Montecorvo.

Roger Fernández, G. (1996). *Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales*. Madrid: Ministerio de Fomento, DGAVyS.

Rullán Salamanca, O. (1999). La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo postmoderno. *Investigaciones geográficas*, Nº 22, 5-22.

Santos Díez, R. y Castelao Rodríguez, J. (2008). *Derecho Urbanístico, Manual para Juristas y Técnicos*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

Solá- Morales i Rubio, Manuel (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.

VVAA (1983): *Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios*. Madrid, Servicio de Publicaciones del COAM.

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA El departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, lleva publicando desde el año 1993 la revista Cuadernos Investigación Urbanística, (Ci[ur]), para dar a conocer trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje. Su objetivo es la difusión de estos trabajos. La lengua preferente utilizada es el español, aunque se admiten artículos en inglés, francés, italiano y portugués.

La publicación presenta un carácter monográfico. Se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número sobre todo a aquellos investigadores que se inician, y que permite tener accesibles los aspectos más relevantes de los trabajos y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos. Los artículos constituyen amplios informes de una investigación realizada que tiene como objeto preferente las tesis doctorales leídas relacionadas con las temáticas del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje en las condiciones que se detallan en el apartado "Publicar un trabajo".

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El respeto de la propiedad intelectual está garantizado, ya que el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor y, en todo caso, con autorización de la entidad pública o privada que ha subvencionado la investigación. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo, y procedencia.

Con objeto de verificar la calidad de los trabajos publicados los originales serán sometidos a un proceso de revisión por pares de expertos pertenecientes al Comité Científico de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística (RCi[ur]). Cualquier universidad que lo solicite y sea admitida por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid (DUYOT) puede pertenecer a esta red. Su único compromiso es el nombramiento, como mínimo, de un miembro de esa universidad experto en el área de conocimiento del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje para que forme parte del Comité Científico de la revista y cuya obligación es evaluar los trabajos que se le remitan para verificar su calidad.

A juicio del Consejo de Redacción los resúmenes de tesis o partes de tesis doctorales leídas ante el tribunal correspondiente podrán ser exceptuados de esta revisión por pares. Sin embargo dicho Consejo tendrá que manifestarse sobre si el resumen o parte de tesis doctoral responde efectivamente a la aportación científica de la misma.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:
<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurpublicar.html>

FORMATO DE LAS REFERENCIAS

Monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). Título del libro (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial (Traducción castellano, (Año de edición), Título de la traducción, Nº de la edición. Ciudad de edición: editorial).

Partes de monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). "Título de capítulo". En: Responsabilidad de la obra completa, Título de la obra (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial.

Artículos de publicaciones en serie: APELLIDOS (S), Nombre (Año de publicación). "Título del artículo", Título de la publicación, Localización en el documento fuente: volumen, número, páginas. Se deberá indicar el DOI de todas las publicaciones consultadas que dispongan del mismo. Así como el número ORCID del autor.

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS

La colección completa se puede consultar en color y en formato pdf en siguiente página web:
The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/ciur/numeros-publicados/>

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:

- 126 Maria do Carmo:** "Cidade e Água: relações entre tipologias de ocupação urbana e recarga de aquíferos", 79 páginas, septiembre - octubre 2019.
- 125 Marta Donadei:** "Aportaciones para la definición de una metodología para la investigación cualitativa en el urbanismo", 74 páginas, julio - agosto 2019.
- 124 Inés Morales Bernardos, Marian Simón Rojo, Jon Sanz Landaluze (editoras):** "Agroecología y alianzas urbano-rurales frente a la desposesión [I/II]. II. Flujos y redes alternativas en la reconstrucción de las relaciones campo ciudad", 75 páginas, mayo - junio 2019.
- 123 Marian Simón Rojo, Inés Morales Bernardos, Jon Sanz Landaluze (editoras):** "Agroecología y alianzas urbano-rurales frente a la desposesión [I/II]. I. Retos, ausencias y excesos de la planificación espacial", 82 páginas, abril 2019.
- 122 Francisco J. García Sánchez:** "Planeamiento urbanístico y cambio climático: la infraestructura verde como estrategia de adaptación", 102 páginas, febrero 2019.
- 121 Sara González Moratiel:** "La ciudad y la estética: siete maneras de pensar la belleza", 67 páginas, diciembre 2018.
- 120 Eduardo de Santiago Rodríguez e Isabel González García:** "Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa", 84 páginas, octubre 2018.
- 119 Jorge Carretero Monteagudo:** "Metodología para rehabilitación de grandes centros comerciales", 95 páginas, agosto 2018.
- 118 Mirian Alonso Naveiro:** "El modelo "sostenible" heredado por los instrumentos de sostenibilidad", 78 páginas, junio 2018.
- 117 Inmaculada Martín Portugués:** "Mértola Vila Museu. Modelo rural de difusión del Patrimonio Cultural", 80 páginas, abril 2018.
- 116 Reyes Gallegos Rodríguez:** "Hacia un urbanismo emergente: La ciudad viva", 84 páginas, febrero 2018.
- 115 Carmen Moreno Balboa:** "Urbanismo colaborativo", 100 páginas, diciembre 2017.
- 114 Ricardo Alvira Baeza:** "Segregación espacial por renta. Concepto, medida y evaluación de 11 ciudades españolas", 101 páginas, octubre 2017.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

Máster Universitario en Planeamiento Urbano y Territorial (MUPUT)

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

DIRECTORA DEL MÁSTER: Ester Higuera García

PERIODO DE DOCENCIA: Septiembre - Julio

MODALIDAD: Presencial y tiempo completo

NUMERO DE PLAZAS: 40 plazas

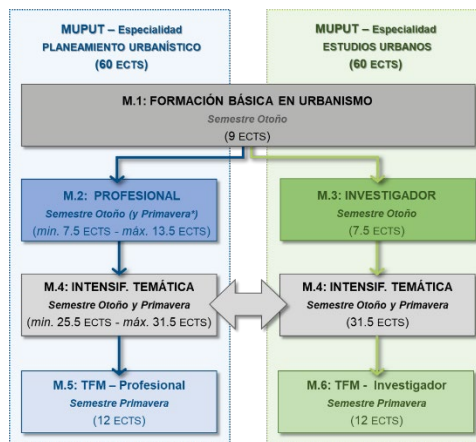
CREDITOS: 60 ECTS

El Máster se centra en la comprensión, análisis, diagnóstico y solución de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas y territoriales en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico y natural, el compromiso con la producción de un espacio social caracterizado por la vida cívica y la relación entre ecología y ciudad, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida. Estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente, equilibrado y sostenible. En ese sentido la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

El programa propuesto consta de un Máster con dos especialidades:

- Especialidad de Planeamiento Urbanístico (Profesional)
- Especialidad de Estudios Urbanos (Investigación Académica)

A su vez, se estructura en seis módulos, articulados de distinto modo en cada especialidad.



PROFESORADO:

Andrea Alonso Ramos
Eva Álvarez de Andrés
Carmen Andrés Mateo
Sonia de Gregorio Hurtado
José María Ezquiaga Domínguez
José Fariña Tojo

José Miguel Fernández Güell
María Cristina García González
Isabel González García
Agustín Hernández Aja
Ester Higuera García
Francisco José Lamiqúiz
María Asunción Leboreiro Amaro

Inmaculada Mohino Sanz
Emilia Román López
Inés Sánchez de Madariaga
Llanos Masía González
Javier Ruiz Sánchez
Álvaro Sevilla Buitrago

ENTIDADES COLABORADORAS:



ci[ur]

CUADERNOS DE
INVESTIGACIÓN
URBANÍSTICAConsejo Superior
de los Colegios de Arquitectos
de EspañaAyuntamiento Real Sins
San Fernando
de HenaresCONTACTO: masterplaneamiento.arquitectura@upm.es<https://duyot.aq.upm.es/master/muput>

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

DESDE el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional.

CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:

Urban mantiene abierta una convocatoria permanente para la remisión de artículos de temática relacionada con los objetivos de la revista: Para más información:

<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/publicaciones/urban/ns/instrucciones-para-autores/>

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

DATOS DE CONTACTO

Envío de manuscritos y originales a la atención de Javier Ruiz Sánchez: urban.arquitectura@upm.es

Página web: <http://polired.upm.es/index.php/urban>

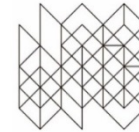


Web del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

<https://duyot.aq.upm.es/>

Donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con una actualización permanente de sus contenidos.

territorios en formación



NE|RE|AS
NET RESEARCH
ASSOCIATION
ETSAM UPM

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

Territorios en formación constituye una plataforma de divulgación de la producción académica relacionada con los programas de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM-UPM proporcionando una vía para la publicación de los artículos científicos y los trabajos de investigación del alumnado y garantizando su excelencia gracias a la constatación de que los mismos han tenido que superar un tribunal fin de máster o de los programas de doctorado del DUyOT.

Así, la publicación persigue dos objetivos: por un lado, pretende abordar la investigación dentro del ámbito de conocimiento de la Urbanística y la Ordenación del Territorio, así como la producción técnica de los programas profesionales relacionados con ellas; por otro, promueve la difusión de investigaciones o ejercicios técnicos que hayan sido planteados desde el ámbito de la formación de postgrado. En este caso es, principalmente, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio el que genera esta producción, gracias a la colaboración con la asociación Ne.Re.As. (Net Research Association / Asociación Red Investiga, asociación de investigadores de urbanismo y del territorio de la UPM), que, por acuerdo del Consejo de Departamento del DUyOT, es la encargada de la edición de la revista electrónica.

DATOS DE CONTACTO

Ana Sanz Fernández y Ana Díez Bermejo (Editoras): ana.sanz@upm.es, ana.diez@upm.es.

Página web: <http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion>

