

## Conferencia: *Cincuenta años de urbanismo en España* \*

FERNANDO DE TERÁN TROYANO

Doctor en Urbanismo

Profesor Emérito

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

[fernandodeteran@gmail.com](mailto:fernandodeteran@gmail.com)

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.25.2022.221-231>

Para quien le ha dedicado la mayor parte de su actividad, resulta satisfactorio venir a hablar de urbanismo en una ocasión como esta, y en un ambiente auspiciado por la Universidad y por el Ayuntamiento. Porque la primera proporciona el sustento al pensamiento (en este caso el sustento conceptual de lo que puede ser una reflexión sobre la situación del urbanismo) y la presencia del segundo recuerda el necesario apoyo de la acción política, ya que como bien sabemos, sin política no hay urbanismo.

Se me ha pedido que haga una introducción general sobre lo que ha sido la evolución del urbanismo en España en los últimos cincuenta años, que es el tiempo que separa al Plan General anterior, aprobado en 1969, del ahora aprobado. Es una tarea complicada, necesariamente selectiva, porque son muchos los hechos significativos que marcan tal evolución y estaría fuera de lugar (y de tiempo) tratar de recogerlos todos, lo que, por otra parte, he hecho en otras ocasiones (Terán, 1978, 1999).

En el folleto que acompaña a la exposición hoy inaugurada sobre la planificación urbanística de Valladolid, se dice muy bien: “El urbanismo es la disciplina que se ocupa del estudio de los asentamientos humanos y, sobre todo, de su proyecto y ordenación, de su planificación. Partiendo de unas determinadas ideas sobre la ciudad y el territorio, la planificación urbanística propone una estructura o forma física que sirva de soporte para todas las actividades humanas. Su ambición es materializar el paso del plan (urbanístico) al plano (de la ciudad), es decir, el paso del proyecto a la realidad”. Pero se añade certeramente a continuación: “Sin embargo, este proceso rara vez se produce según lo inicialmente planificado, pues está sometido a los múltiples agentes y condicionantes que intervienen en la compleja conformación del espacio urbano”.

Ocurren muchas cosas, en efecto, desde que es aprobado un plan urbanístico hasta que se produce la construcción material de la realidad urbana prevista en él. Se desarrolla durante ese tiempo, un proceso crucial para la construcción de la realidad

---

\* El texto inédito que aquí se publica corresponde a una versión revisada por su autor de la conferencia dada en el Archivo Municipal de Valladolid el 9 de octubre de 2019, con motivo de la inauguración de la exposición “Del plan al plano: 50 años de urbanismo en Valladolid 1969-2019”, organizada por el Archivo Municipal de Valladolid y el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

que, curiosamente ha merecido escasa atención de los estudiosos y no es bien conocido, a pesar de su importancia. Y ello se nota precisamente en la propia exposición, en la que se muestra el paso “del plan al plano”, comparando lo que el plan propuso en 1969 con lo que el plano de la ciudad ofrece ahora, pasando por los planos de muchas situaciones intermedias, pero sin alusión a lo que ha permitido que las propuestas del plan se materialicen, es decir, a ese proceso complicado de la gestión urbanística que acaba en la licencia de edificación, que verdaderamente construye el paso del plan al plano, de lo que el plan propone a lo que la ciudad es.

Como ya he dicho, una visión panorámica completa del período habría de incluir tantos temas y podría hacerse desde tantos enfoques que resultaría interminable. Se impone una selección de temas y de enfoque y voy a hacerlo fijándome precisamente en ese proceso crucial de la gestión entre los dos momentos, porque creo que residen en él, muchos de los peores problemas que durante todo el tiempo han estado lastrando el desarrollo de las ciudades, dificultando y trastocando en ellas, el paso del plan al plano. Sé que ello va a impedir tratar otros temas o episodios interesantes, pero todo no cabe en una conferencia por larga que sea.

Pero antes debo señalar que no me parece que el caso de Valladolid, sin ser único, sea muy representativo de lo que ha ocurrido en el resto de España en estos últimos cincuenta años, porque es un caso que podríamos llamar tranquilo. Aquí no ha habido convulsiones importantes. Mientras que la historia general del urbanismo español en estos cincuenta años ha sido convulsa, caracterizada por la pugna entre una actitud ante el desarrollo urbano, frente a la hostilidad de otra actitud radicalmente opuesta. Porque, en definitiva, de lo que se trataba era de evitar, o de moderar al menos, alguno de los excesos del capitalismo en una sociedad libre de mercado. Como habían venido haciendo las socialdemocracias europeas, creando una disciplina nueva que había empezado a tomar fuerza y a contribuir significativamente a la construcción de la sociedad del bienestar, dentro del proceso de construcción social y cultural del futuro humano.

Habría que empezar por reconocer que la situación actual es hoy poco propicia al respecto, no sólo en este país, y que sufre un retroceso general respecto a la de hace cincuenta años. Refiriéndome a ella decía en uno de mis primeros libros (precisamente de 1969) que estaba vigente y actuante un sentimiento generalizado de que la previsión del desarrollo urbano y la formulación de estrategias para condicionarlo y dirigirlo era la actitud obligada de los gobiernos dentro de las políticas económicas y sociales, así como una creencia generalizada también del pensamiento urbanístico (entendiendo por tal el conjunto de la reflexión teórica) sobre lo que debía ser la actitud a adoptar y sobre el tratamiento que, de forma intencionada debía darse a la ciudad y al territorio. Lo cual había llevado a desarrollar el *planning* para organizar la correcta distribución equilibrada de población y actividades sin deterioro del territorio, y ello ocurría no sólo en los países europeos sino incluso en los menos propicios para las imposiciones dirigistas. En 1961 el

presidente Kennedy había pedido al Congreso la creación de “un procedimiento de planificación eficaz y un programa de ayuda federal para la planificación urbana y metropolitana”, ya que decía, “el actual desarrollo urbano realizado al azar está contribuyendo al trágico derroche que se está produciendo en la utilización de recursos vitales que vienen consumiéndose” (Terán, 1969: 164)<sup>1</sup>.

¿Qué ha pasado para que estemos ahora en un mundo regido por la desregulación? Como dijo en 2010 ese gran filósofo y economista británico que es Tony Judt en un libro significativamente titulado *Algo va mal*: “Desde finales del siglo XIX hasta la década de 1970 las sociedades avanzadas de occidente se volvieron cada vez menos desiguales. Gracias a la tributación progresiva, a los subsidios del gobierno para los necesitados, a la provisión de servicios sociales y garantías contra las situaciones de crisis, las democracias modernas se estaban desprendiendo de sus extremos de riqueza y pobreza”. Pues bien, “en los últimos treinta años hemos arrojado todo esto por la borda” (Judt, 2010: 26-27).

Creo que a estas alturas está bastante claro que estamos arrojando también lo que ha sido la construcción del urbanismo a lo largo del siglo XX, y que nuestros problemas no son sólo nuestros. Pero veamos lo que ha pasado aquí con características propias.

Uno de los principales cargos que se le han hecho constantemente al urbanismo en España, y dentro de él concretamente al planeamiento (cargándole con una responsabilidad social tan grave como el precio de la vivienda), es que la causa de la carestía del suelo está en la restricción que establece para el suelo edificable, sacando del mercado una oferta general de suelo abundante que lo abarataría. Desde que me incorporé en los años sesenta al ejercicio profesional del urbanismo lo estoy oyendo constantemente: la restricción que el urbanismo establece del uso del suelo a través del planeamiento es la causa de la elevación de su precio y por ello la causa de la altura del precio de la vivienda. Pues bien, lo que he aprendido desde entonces es que eso no es exactamente así, porque no es el planeamiento el causante, sino precisamente todo eso que ocurre entre el plan y la realidad construida.

Estamos en un país que tiene un sistema urbanístico muy definido. Contamos con diecisiete legislaciones urbanísticas regionales autonómicas, más una larga historia de leyes generales de ámbito estatal sucesivamente actualizadas y refundidas, más un sinnúmero de legislaciones específicas sobre protecciones paisajísticas, ambientales y patrimoniales (en total unas ciento noventa leyes) en las que se determinan las formas en que se ejerce la planificación urbanística y se regulan sus efectos. Muchos ayuntamientos, no sólo de ciudades importantes sino de villas y pueblos, tienen sus departamentos de urbanismo en los que trabajan sus urbanistas en la aplicación de las numerosas normas que condicionan lo que puede hacerse en cada rincón del término municipal. Y la enseñanza del urbanismo desbordando las

---

<sup>1</sup> La cita de Kennedy provenía de su “Mensaje especial al Congreso” cuya traducción había sido publicada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda en 1961.

escuelas de arquitectura y de ingeniería se ha extendido a otros departamentos universitarios. Desde 1956 contamos con una legislación urbanística de las más completas del mundo, cuatro veces modificada en estos cincuenta años, actualizándose y adaptándose con modificaciones importantes. Y se puede afirmar que la praxis urbanística apoyada en ello se ha consolidado y está asentada. Existe todo un sistema de planeamiento que regula cómo debe ser el crecimiento y tratamiento de las ciudades definido y apoyado en esa legislación. Una praxis consolidada que cubre actualmente una gran parte del país.

Y ese sistema se ha entronizado luchando contra una oposición que ha tratado de evitar lo que ese sistema pretendía, que, en definitiva, era limitar la plena libertad del uso del suelo y evitar su ocupación indiscriminada. Pero la dramática historia de la supervivencia de ese sistema ante la potente hostilidad con que se ha ido enfrentando, ha producido no sólo concesiones sino también algo muy importante: el aprendizaje de la convivencia con el capitalismo real dominante. En las leyes que han ido modificando la inicial ley de 1956, se ha producido la asimilación social y cultural, y el reconocimiento jurídico, de que, en una sociedad de libre mercado, es imposible no contar con la colaboración del capital, de que no se la puede menospreciar, como si el capital fuese siempre a obedecer sumisamente a la administración pública, como quería la Ley del Suelo de 1956 nacida, no lo olvidemos, en un régimen dictatorial.

Hace cincuenta años esa ley llevaba trece de vigencia. Era un código completo para regular el desarrollo urbano a través de un instrumento fundamental que era el Plan General, enmarcando rígidamente la actividad urbanizadora del sector privado, regulando la libertad del capital y limitando el uso de la propiedad privada del suelo. Y ocurrió que para ello introdujo algo insólito, inexistente en las otras legislaciones urbanísticas europeas: los que llamó “sistemas de actuación”. Que eran procedimientos para obligar a los propietarios del suelo, en el desarrollo de los planes generales, a aceptar la reserva de espacios destinados a usos no lucrativos en los que alojar equipamientos sociales tales como escuelas y zonas verdes, repartiendo equitativamente entre esos propietarios las cargas y beneficios que el planeamiento creaba al localizar físicamente esos espacios de reserva en unos sitios y no en otros, exigiendo por ello una reparcelación.

Cuando me incorporé en aquellos años al urbanismo, estudié las legislaciones urbanísticas europeas y comprobé que no había en ellas nada parecido. Intenté saber de dónde habían salido esos sistemas que se atribuían a Bidagor como principal responsable de la Ley del Suelo, y al final llegué a Cerdá<sup>2</sup>, que, con su impresionante capacidad lógica, se había inventado la reparcelación, es decir, el procedimiento por el cual, dentro de cada manzana de su plan, se establecía el reparto de cargas y beneficios entre aquellos propietarios que tenían que ceder su parcela para el paso de una calle y aquellos que podían edificar en la suya. Y eso es lo que Bidagor extendió

---

<sup>2</sup> El propio Bidagor me lo confirmó personalmente.

de la manzana a polígonos enteros, a través de sus “sistemas de actuación”, para que no fuese sólo compensado el propietario que cedía espacio para la calle, sino que lo fueran también quienes cedían espacios para escuelas y zonas verdes.

En 1969, cuando se aprobó el plan general de Valladolid, estaban aprobados ya otros ochenta planes generales de ciudades españolas y estaba en marcha una política urbanística bien definida y bien sustentada. Pero ya en ese momento éramos conscientes muchos de que había algo que no funcionaba. Y el problema estaba, en gran medida, en el desarrollo de los planes generales a través de los planes parciales de los polígonos, porque en éstos había que resolver esos problemas de equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo. Y los “sistemas de actuación” previstos para ello eran unos procedimientos demasiado complicados, con problemas jurídicamente inéditos, pasto de tribunales de justicia conservadores. Y además, se vio enseguida que los ayuntamientos no estaban por la labor. Estaban acostumbrados a las formas más simples (establecimiento de alineaciones y rasantes, regulación de alturas por ordenanzas, expropiación) con los que habían funcionado los planes de extensión del Estatuto Municipal, antes de la aprobación de la Ley del Suelo. Y no les interesaba aplicar algo que retrasaba la concesión de licencias (máxima fuente de sus ingresos), sobre todo desde que, también en los años sesenta, se había desencadenado la avalancha edificatoria propiciada por la otra política que estaba siendo contundentemente impulsada por el Gobierno: la política de desarrollo económico.

Porque recordemos que, en ese momento de implantación de la política urbanística a través de la Ley del Suelo, irrumpió como un huracán esa otra política de desarrollo económico, con una máxima prioridad gubernamental declarada de obtener lo más rápidamente posible el incremento del producto interior bruto. Es un tema hoy bien conocido cómo ello provocó la complacencia y las facilidades de los ayuntamientos e inició la caída en descrédito de una planificación urbanística acusada de retardataria, incluso desde la propia Comisaría del Plan de Desarrollo, que impulsaba una veloz industrialización que, a su vez, provocaba movimientos migratorios hacia las ciudades exigiendo una ágil respuesta edificatoria de estas. De entonces (con el PIB creciendo al 8 % anual) datan las primeras reclamaciones de la liberalización del suelo y las condenas de la acción restrictiva del planeamiento urbanístico. Lo cual, por otra parte, hay que recordar que venía apoyado por el giro que se estaba produciendo en todo el mundo por la creciente influencia de Estados Unidos, que se manifestaba en la deriva de la ciencia económica mundial, que estaba haciendo la defensa de la concentración urbana como generadora de desarrollo económico (las llamadas economías de escala) contradictoriamente con la preconización económica del reparto equilibrado de población y actividades en el territorio que, como es sabido, había inspirado a las políticas urbanísticas europeas desde el famoso Informe Barlow de los años cuarenta.

A lo largo de los años setenta se produjo aquí una evolución del pensamiento urbanístico que viene a ser una especie de reconocimiento de la realidad. España, aún en plena dictadura, ya no estaba económicamente en aquel soñado régimen autárquico claramente dirigista y aspiraba a integrarse en el mundo occidental. Y en un mundo de economía de mercado el desarrollo urbano lo produce el capital y hay que contar con él. La administración pública carece de fuerza y de medios suficientes para actuar por sí misma e imponer sus decisiones sin pactar. Alguien tan poco proclive como el entrañable amigo y vocacional urbanista que era Javier García-Bellido dejó escrita una frase reveladora: “La tan ponderada Ley del Suelo de 1956 fue una norma retrógrada y retardataria del desarrollo empresarial español que no vislumbró lo que exigían de este pujante sector económico los nuevos tiempos del capitalismo industrial tras la Segunda Guerra Mundial” (García-Bellido, 1997: 505).

La primera reforma de la Ley del Suelo aprobada en 1976, adoptó una concepción más abierta del plan urbanístico, más flexible y capaz de crear más suelo para el mercado e introdujo una nueva clase de suelo (el “suelo urbanizable no programado”) que al permitir incorporar al desarrollo grandes parcelas catastrales enteras de propiedad única, facilitaba la asignación dentro de ellas, de reservas para usos no lucrativos sin necesidad del dificultoso reparto de cargas y beneficios entre múltiples propietarios. Esa clase de suelo tenía la doble finalidad de aumentar la oferta y de sustraerla al paso por los sistemas de actuación de la ley de 1956. Pero luego se añadieron tantas condiciones disuasorias por parte de una administración que ya estaba demasiado apegada a la tradición, que impidieron que ese suelo diese el juego que podría haber dado.

Aunque, como ya he dicho, no voy a hacer ahora nada parecido a una historia completa y he elegido un enfoque reductivo, no sería lógico prescindir en un repaso de lo ocurrido en estos últimos cincuenta años, de una alusión a lo que ha resultado ser lo que más caracteriza al urbanismo de finales de los años setenta y de los ochenta, con un “estilo” de planeamiento muy reconocible (y hoy ya con “sabor de época”) que se desarrolló entonces. Me refiero, por una parte, al “urbanismo de la austeridad” y, por otra, a la exaltación formal.

El llamado urbanismo de la austeridad es ciertamente un importante capítulo del pensamiento urbanístico, apoyado en el ecologismo, pero no afecta realmente al tema que he tomado ahora como referencia, porque es una nueva concepción de lo que le pasa a la ciudad (la ciudad no va a crecer apenas, la ciudad es lenta económicamente, no se va a desarrollar demasiado, no va a tener grandes expansiones...). Pero el núcleo central de la relación plan – instrumentos de desarrollo seguía siendo la misma.

Y lo mismo ocurre con el morfologismo. La década de los ochenta está marcada en el urbanismo español por lo que podríamos llamar la exaltación de la forma, el entendimiento de la ciudad (que apenas va a crecer) como fundamentalmente configurada por la arquitectura. Y va acompañada por una idea de retracción de la

ciudad y por ello, como no necesita del territorio exterior, sólo tiene que mirar hacia dentro con una intención fundamentalmente remedial y recualificadora. Lo cual encontró un gran aliciente cultural profesional: la exaltación de la arquitectura como medio instrumental suficiente a través del tratamiento fragmentario, por pedazos de ciudad, a través de lo que nació entonces con fuerza y que ya no es el plan sino el “proyecto urbano”.

Es un episodio extraordinariamente rico por lo que supone de nuevo entendimiento de la ciudad, recuperando la atención a los aspectos morfológicos que habían sido descuidados por el tratamiento anterior, ocupado fundamentalmente por los aspectos funcionales de la globalidad urbana. Pero es necesario recordar también la contrapartida que innecesariamente lo acompañó: la negación de todo lo demás. Porque a los arquitectos, responsables fundamentales de esta importante etapa, no les interesaba el resto para que no hubiese problemas que escapasen al tratamiento arquitectónico. Oí entonces al gran maestro que era Manuel de Solá Morales, en un importante seminario, decir que a los arquitectos “el lápiz se nos hace un lío cuando pasamos de la escala 1:1000”. Creo que se produjo realmente entonces por parte de los arquitectos, una culpable reducción del urbanismo y hoy sabemos claramente que el morfologismo era un planteamiento totalmente insuficiente que, por supuesto, no entró para nada en el tema de la gestión<sup>3</sup>.

Porque simultáneamente se estaba produciendo en esos años una abundantísima aportación analítica sobre cómo se estaba comportando la realidad urbano – territorial a la salida de la crisis económica de los setenta. Había nuevas formas de manifestarse la urbanización en un nuevo orden mundial derivado de la internacionalización de la economía, con unas nuevas exigencias del capital en una situación altamente expansiva, con demandas de infraestructuras para la movilidad, y de suelo para superficies industriales, comerciales, de esparcimiento y de vivienda unifamiliar. Y se producía la ruptura del modelo compacto y el paso a lo que los italianos llamaron la *cittá diffusa*, con un desbordado crecimiento de la “superficie artificial”.

Y ello, rápidamente reconocido en la realidad española, produjo algo importante: en una nueva situación política, con el urbanismo descentralizado por la Constitución en las Comunidades Autónomas, fueron éstas las que se manifestaron políticamente sensibles al problema territorial, acometiendo la redacción de sus legislaciones territoriales e iniciando la preparación de instrumentos de ordenación del territorio. Por eso puede decirse que en los años noventa hubo un rescate intelectual del territorio por parte del urbanismo, frente a la retirada de la arquitectura al terreno de la creación formal para la producción de objetos exquisitos.

Pues bien, en medio de la segunda legislatura socialista, el Gobierno entendió que debía acometer alguna acción que incidiese eficazmente en el endémico problema del precio del suelo edificable que impedía la producción de viviendas a

---

<sup>3</sup> Fue en un interesante Seminario celebrado en Peñíscola en 1983.

precio asequible. Y se produjo la segunda reforma de la Ley del suelo, que se orientó sobre todo hacia un cambio en el régimen jurídico del suelo y del espinoso tema de los criterios de valoración del mismo. Sólo un gobierno socialista fuerte podía permitirse retocar aspectos del estatuto de la propiedad con posibles repercusiones en catastro, tributos e hipotecas. Pero, aunque reforzó el uso de la expropiación forzosa por la Administración, mantuvo la primacía de la iniciativa privada, regulando con una férrea normativa nueva la determinación del aprovechamiento correspondiente a los propietarios, a los que se imponían mayores cargas en cesiones gratuitas, extendiendo complejamente el sistema de equidistribución de cargas y beneficios, lo que dificultaba aún más el proceso de gestión. Esta ley fue aprobada en 1990 (texto refundido de 1992).

Pero contradictoriamente se estaba dando entonces una curiosa permeabilidad de los vientos desreguladores entre los economistas socialistas. Y el Tribunal de Defensa de la Competencia, presidido por uno de ellos, incluyó en 1993 el tema del suelo entre los necesitados de cambio de normativa, porque, según decía, el sistema que regulaba su uso se caracterizaba por un intervencionismo extremo que ignoraba prácticamente al mercado, dentro de “la cultura antiliberal que impregna la legislación urbanística española” (Tribunal de Defensa de la Competencia, 1993: 148-155).

Una Comisión de Expertos creada en 1994 para estudiar el tema, produjo un acuerdo mayoritario que respondía al criterio de que la situación del mercado del suelo y su carestía no se debía a unos restrictivos planes urbanísticos culpables, sino a la dificultad de su desarrollo por la complejidad de los sistemas legales de gestión y por la falta de capacidad o de intención de los ayuntamientos para aplicarlos. Bastaba contemplar la ingente cantidad de suelo potencialmente edificable que había en el país en ese momento, dado por la suma de lo previsto por los planes aprobados, y ese suelo permanecía sin urbanizar ni edificar. Por eso el Informe de la Comisión señalaba rotundamente que “el precio y la disponibilidad del suelo urbanizado es fundamentalmente un problema de gestión” y acababa, tras una completa revisión del sistema de planeamiento, en unas recomendaciones de las cuales reconocía que “suponen implícitamente el mantenimiento de una gran parte de los principios esenciales de la actual normativa urbanística”, aunque no entró en la modificación del sistema de gestión (Comisión de Expertos sobre Urbanismo, 1994: 191 y 197). Pero dejaba claro que el problema no estaba en el planeamiento.

Esa discrepancia de actitudes se aprecia casi dramáticamente, cuando se repasa hoy la situación que se daba a mediados de la década, a través de la cantidad de publicaciones sobre ese tema, especialmente de juristas, que cada vez más vehementemente reclamaban la liberalización del suelo. Y se agudizó cuando apareció el tema de “la singularidad” del urbanismo español, a lo que no fue ajeno el conocimiento de la desconocida obra teórica de Cerdá, que se publicó en 1991<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En 1991 se publicó en dos grandes volúmenes, por asociación del Ministerio para las Administraciones Públicas y el Ayuntamiento de Barcelona, la obra desconocida de Cerdá, que



Porque ello provocó la aparición de nuevas valoraciones sobre el papel del gran catalán en la deriva histórica del urbanismo español, especialmente cuando se relacionaban con los procedimientos de reparto de las cargas y beneficios causados por el plan.

Y fue entonces cuando se empezó a hablar de “la característica diferencial” de nuestro urbanismo frente al del resto de Europa, porque había aparecido la posibilidad de una nueva lectura de la historia a esa nueva luz. El gran historiador del urbanismo español, Martín Bassols, no tardó en apuntar: “nuestros ensanches hubieran podido perfectamente moldearse en el ámbito técnico urbanístico de conformidad con esos esquemas” (se refiere a los que estaban permitiendo los desarrollos de ciudades europeas como Turín, Viena o París) “y en su realización jurídica hubiesen bastado posiblemente unas adaptaciones de la antigua normativa sobre policía urbana y unos retoques en la legislación de expropiación forzosa. La irrupción, sin embargo, de la figura de Ildefonso Cerdá, transformaría radicalmente este panorama” (Bassols Coma, 1996: 21-22).

Bassols encontraba en las propuestas de Cerdá la formulación de dos principios que configuran desde entonces el urbanismo español: “la interdicción de la lotería del planeamiento urbanístico” y el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios afectados mediante la constitución de las “mancomunidades de reparto”, la invención de la “reparcelación” y la anticipación de lo que luego iban a ser los sistemas de actuación llamados “de compensación” y “de contribuciones especiales”. Y García-Bellido, por su parte, señaló también entonces, que “el sofisticado y perfeccionado aparato jurídico-económico de facultades/derechos y deberes/cargas sobre la propiedad fundiaria, insólito en el panorama europeo” era “la característica que ha marcado al urbanismo español y lo ha diferenciado nítidamente del resto de Europa” (García-Bellido, 1996: 5-13). Y claro, como no podía ser de otro modo, la proclamación de tal singularidad no tardó en atizar la recusación crítica culpabilizadora a cargo de quienes veían ahí, con su parte de razón, la causa fundamental de la confusa y negativa situación urbanística a la que se había llegado.

Y por si faltaba algo, en 1997 se produjo el terremoto de la sentencia del Tribunal Constitucional, anulando dos tercios de la legislación urbanística vigente, por invasión de las competencias autonómicas por el Estado. Y el Estado, cuyo gobierno había pasado a la derecha política, reaccionó con una nueva ley del suelo, aprobada rápidamente en 1998 que, de acuerdo con lo que pide el neoliberalismo imperante, declaraba urbanizable todo suelo que no era ya urbano o que debía ser protegido por los valores ecológicos que pudiera tener. Pero mantenía la complicación de la gestión, que cada reforma legal no ha hecho más que aumentar al tratar de perfeccionarla, haciéndola cada vez más difícil de aplicar con el “aprovechamiento medio”, el “aprovechamiento tipo”, las “áreas de reparto”, las “transferencias de aprovechamiento”, etc., un pandemónium que han ido inventando

---

acababa de ser descubierta: su *Teoría de la construcción de las ciudades* y su *Teoría de la viabilidad urbana*.

los abogados y no tiene que ver con el planeamiento que, sin característica diferencial ni singularidad, había venido evolucionando de modo semejante a como lo había hecho en toda Europa.

Creo que puede decirse que esta confusa situación ha facilitado la extensión de la llamada “planificación estratégica”, que está sustituyendo (a veces complementando) a la planificación urbanística tradicional, sumida en un marasmo, al hacer posibles las intervenciones urbanísticas directas, todo lo cual hace vislumbrar en el horizonte una modificación, ampliamente reclamada en el debate actual, de la figura del Plan General, para hacerlo menos profético a largo plazo y más operativo en el corto. Pero eso depende ahora de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus propias legislaciones.

Un nuevo capítulo se abrió con la aprobación de la nueva ley estatal de 2007, marco obligado para esas legislaciones autonómicas, que ha abierto un nuevo panorama, al tratar entre sus objetivos, de regular ese problema singular del urbanismo español de pretender eliminar las diferencias creadas por el plan entre los propietarios del suelo. Y esa ley lo aborda estableciendo la independencia entre la propiedad del suelo y la actuación sobre él, al crear nuevas formas de actuación para que no sean los propietarios los obligados a urbanizar (como las anteriores legislaciones mantenían desde 1956), a través de las llamadas “operaciones de transformación”, que desligan la propiedad del suelo de la transformación del mismo. En principio, estaríamos así en vías de resolver ese problema endémico de la relación del plan con su desarrollo y finalmente con el precio del suelo. La comparación con otros países arroja una mayor capacidad de intervención de la administración que, según he podido saber actúa sola aproximadamente en el cincuenta por ciento de los casos, generalmente por expropiación, y en el otro cincuenta por ciento trata de resolverlo a través de convenios y de acuerdos, que es precisamente lo que está propiciando esta nueva ley. Pero la mejora real se está haciendo esperar pues no parece que las Comunidades Autónomas hayan recogido la idea.

Unas reflexiones finales sobre la situación actual empezarán por señalar la incertidumbre que parece caracterizarla por la intrínseca repulsión de las estrategias neoliberales hacia todo lo que sea planificación, que, en estos momentos, dada la naturaleza de las formas que reviste el desarrollo urbano periurbano o “rururbano” (como ha llegado a ser denominado) requeriría ser de ámbito supramunicipal. Creo que hay unas once Comunidades que tienen planes territoriales aprobados y otras cuatro que los tienen de ámbito subregional, pero otras muchas ignoran esa conveniencia, como Madrid que tiene la obligación según su propia ley vigente de hacer su plan territorial, pero no tiene ninguna intención de hacerlo.

Y me gustaría terminar esbozando una esperanza. Ese asentamiento que, a pesar de todo sigue existiendo en el país, de una praxis consolidada del urbanismo, podría servir de base a una recuperación de su valor, en un momento en el que aumentan en todas partes los movimientos que no quieren aceptar el mando de esos poderes

fácticos que niegan el calentamiento global y siguen propiciando el aumento del deterioro ambiental, de la movilidad, de la superficie artificial y de la dispersión de la “postciudad” por el territorio. Por otra parte, creo que el disparatado crédito de la desregulación entre economistas y políticos está mostrando la necesidad de volver a contrarrestar los efectos de lo que el economista francés Piketty (2013) llama el capitalismo enloquecido. Y finalmente, creo que el creciente papel que está produciendo la homogeneización de actitudes y de legislaciones en la Unión Europea, que está actuando ya en el terreno que aquí nos ocupa a través de las Agendas Urbanas y de las ayudas económicas, va a obligar a coordinar y a unificar más cosas, incluida la reivindicación del planeamiento. De todo lo cual creo que sólo pueden derivarse mejoras. Al fin y al cabo, visto ahora en perspectiva histórica, el urbanismo aparece en cierto modo como un signo de identidad europea.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bassols Coma, Martín (1996), “Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico”, *Ciudad y Territorio*, vol. XXVIII, nº107-108, pp. 19-51.
- Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1994), *Informe sobre Suelo y Urbanismo*, Madrid.
- García-Bellido García de Diego, Javier (1996), “Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español”, *Ciudad y Territorio*, vol. XXVIII, nº107-108, pp. 5-13.
- García-Bellido García de Diego, Javier (1997), “La nueva ley estatal del suelo como culminación de una primera fase: hacia la oscilante convergencia interna en el urbanismo español”, *Ciudad y Territorio*, vol. XXIX, nº113-114, pp. 505-509.
- Judt, Tony (2010), *Algo va mal*, Madrid, Taurus.
- Piketty, Thomas (2013), *Le capital au XXI siècle*, París, Seuil.
- Terán, Fernando de (1969), *Ciudad y urbanización en el mundo actual*, Madrid, Blume.
- Terán, Fernando de (1978), *Planeamiento urbano en la España contemporánea: historia de un proceso imposible*, Barcelona, Gustavo Gili (2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1982).
- Terán, Fernando de (1999), *Historia del urbanismo en España. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra.
- Tribunal de Defensa de la Competencia (1993), *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Madrid.