

→ 1

Para nosotros, tan digna de
consideración es una urbe de diez
hectáreas como una de diez mil: todas son
urbes, todas dan albergue a la humanidad
y sólo hay que desear que en todas fuese
igualmente bien atendida.

Ildefonso Cerdà

y... ¡qué bien comprendemos las palabras
de Aristóteles, cuyos principios
de urbanización se resumen en
que la ciudad se edifique de forma que dé
seguridad a los hombres y los haga felices!

Camillo Sitte



Sustancia y contexto de la ordenación urbanística

La ordenación urbanística

Las ciudades o los pueblos, sea cual sea su tamaño, son realidades complejas, de carácter social, económico y cultural, que se manifiestan físicamente por la existencia de un área urbana que se sitúa en un lugar del territorio y constituye un referente básico de la colectividad que allí vive o trabaja.

Cualquier colectividad urbana mínimamente juiciosa prestará atención a la configuración de su espacio social. Un espacio que se ha ido formando a lo largo de la historia y al cual cada generación aporta nuevas etapas de construcción, que se concretan en diversos añadidos y reformas.

Una construcción colectiva, como es la de la ciudad, ha de tener un proyecto. Dicho proyecto tiene que ver con los proyectos de edificios y de infraestructuras, pero no es sólo eso. El proyecto de ciudad, al tratarse de un *proyecto colectivo*, tiene unas características muy específicas en su formulación y en su gestión. Asimismo, al tratarse de un *proyecto a largo plazo* que, además, se va reajustando a lo largo del tiempo, incorpora, en su desarrollo, factores de incertidumbre, al comienzo, y de oportunidad, a lo largo del proceso, que no suelen tener los proyectos de construcción, por importantes que sean.

La *urbanística* es la disciplina que aporta las técnicas para la formulación y el desarrollo de este tipo de proyectos, que tienen, en tanto que destinados a una colectividad, una componente política fundamental. No olvidemos que *política* deriva de la palabra griega *polis*, que quiere decir «ciudad», mientras que el concepto de *urbanismo* ha adoptado la raíz latina *urbs*, que tiene sustancialmente el mismo significado. La tradicional asociación entre área urbana y municipio ha otorgado a los ayuntamientos un papel central en la definición de los proyectos urbanísticos, pese a que la necesaria coordinación de las acciones sobre el territorio justifique lógicamente la participación de instituciones de ámbito superior.



Sin embargo, la importancia de las decisiones políticas no ha de ocultar la de la idoneidad técnica de estos proyectos en relación con los problemas de ordenación existentes. En primer lugar, por su trascendencia social y económica, los proyectos de ordenación han *de ajustarse escrupulosamente al marco jurídico* regulador de la acción urbanística.

La ordenación urbanística se dio ya, de forma clara, en muchas ciudades de la antigüedad. Hipódamo proyectó en el siglo V a. de C. este trazado para la ciudad de Mileto. En su memoria, el trazado en cuadrícula se denomina también *hipodámico* (*Nuevas ciudades*, de Ervin Y. Galantay).



En segundo lugar, el proyecto urbanístico ha de estar bien hecho para que sea eficaz, lo cual comporta una lúcida capacidad de *síntesis entre las múltiples implicaciones del fenómeno urbano*, y los instrumentos y los recursos disponibles.

Y un último requerimiento, pero no menos importante: el proyecto ha de saber interpretar el *legado histórico* que representa la ciudad, y dar las pautas para su desarrollo sostenible hacia un futuro sin fecha de caducidad.

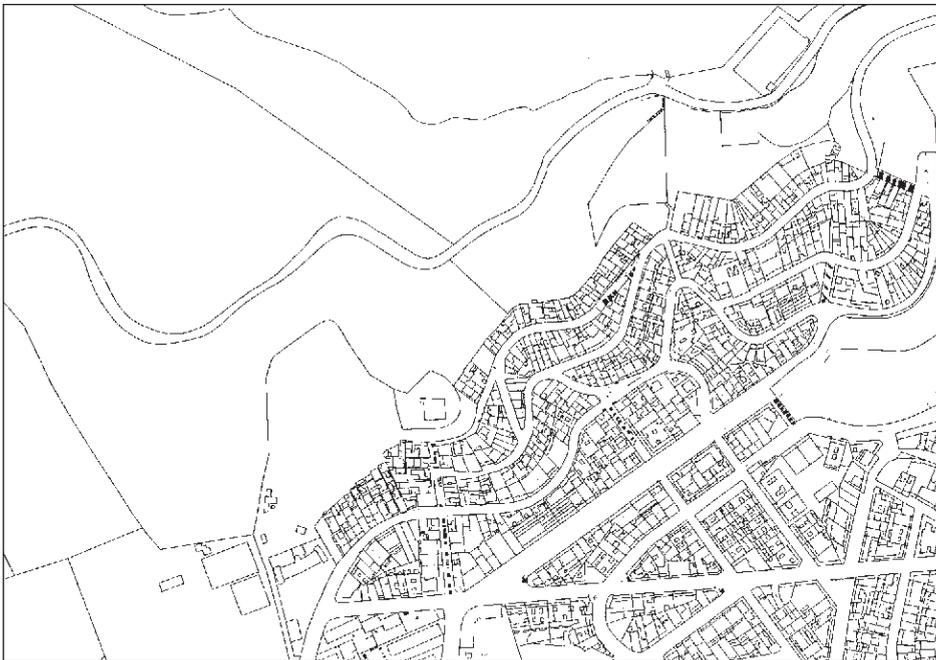


Público y privado en la ordenación urbanística

El espacio urbano se estructura a partir de la relación entre el suelo de dominio público y el suelo de dominio privado, por lo que las categorías de lo *público* y lo *privado* están especialmente presentes en las técnicas de ordenación urbanística.

Si analizamos el significado básico del proceso de urbanización, es decir, el proceso de transformación de espacio rústico en espacio urbano, vemos que se trata, de hecho, de una segregación de un espacio bastante neutro, en cuanto a la percepción de los dominios público y privado, que da lugar a otro en el cual la diferenciación entre el espacio público –la calle– y el privado –los solares– es absolutamente determinante de su carácter.

Ciertamente, en el espacio rústico hay también diferenciación entre los dominios público y privado, pero ésta tiene un carácter y, sobre todo, una percepción débiles. En el espacio urbano, la diferenciación entre los elementos públicos y los privados es clara y rotunda. De hecho, la aparición de espacios libres de carácter plenamente público –las calles– es lo que hace posible la existencia de parcelas edificables con intensidad urbana. Vemos, pues, que en el origen se da ya una cierta lógica de compensación. Para poder utilizar intensamente –con edificación– las parcelas privadas, es preciso proveer a la colectividad de unos espacios públicos adecuados.



La imagen nos expresa con rotundidad el contraste entre el espacio rural –poco diferenciado en cuanto a los dominios público y privado– y las áreas urbanas –con calles públicas y espacios intensamente parcelados.

El espacio urbano se configura, pues, en dos categorías de suelo físicamente interrelacionadas: la *red de espacios públicos* y los *espacios parcelados*. La primera, con carácter de espacio vacío y continuo, y la segunda, con carácter de espacio compartimentado y edificado.



La parcelación del territorio denota claramente las áreas que han tenido procesos de urbanización y expresa las características de las mismas. Sant Feliu de Guíxols – Platja d'Aro, 1983.



La interrelación física de estas dos categorías de suelo puede hacerse en muy diversas configuraciones, y en su conjunto expresa lo que entendemos por *trazado de la ciudad*.

Un proceso de urbanización gradual a lo largo de los años ha facilitado, en ciudades medias y pequeñas, una perceptible coherencia entre las tramas urbanas y el espacio rural del entorno. Vilafranca del Penedès, 1981.





Denominamos *tramas o tejidos urbanos* las diversas configuraciones urbanas en que se observan unas pautas homogéneas de correspondencia entre trazado y edificación. En estas tramas, podemos distinguir aspectos como la intensidad, el grano, la isotropía, etc., en tanto que cualidades apreciables en los cuerpos físicos complejos.

Las áreas urbanas actuales son el resultado de un proceso que originariamente ha sido de urbanización, como el descrito. Posteriormente, las actuaciones de reforma pueden haber ido enriqueciendo –o dañando– los trazados y los tejidos. La ordenación urbanística, en todo caso, tiene por objeto la configuración –inmediata o diferida– de los *espacios públicos y privados* que deban *mantenerse, crearse o reformarse*.

La existencia de una estructura fundamental de espacios públicos y espacios privados puede estar complementada, en especial en las áreas urbanas actuales, por espacios privados de uso público o comunitario que pueden contribuir a un enriquecimiento interesante de la complejidad de las tramas urbanas. Convendrá, sin embargo, que no se presenten como sustitutivos de los espacios auténticamente públicos y que no comporten una pérdida cuantitativa o cualitativa de éstos.

Los espacios públicos

La característica esencial de los espacios públicos es su configuración en una red continua que se extiende a toda el área urbana.

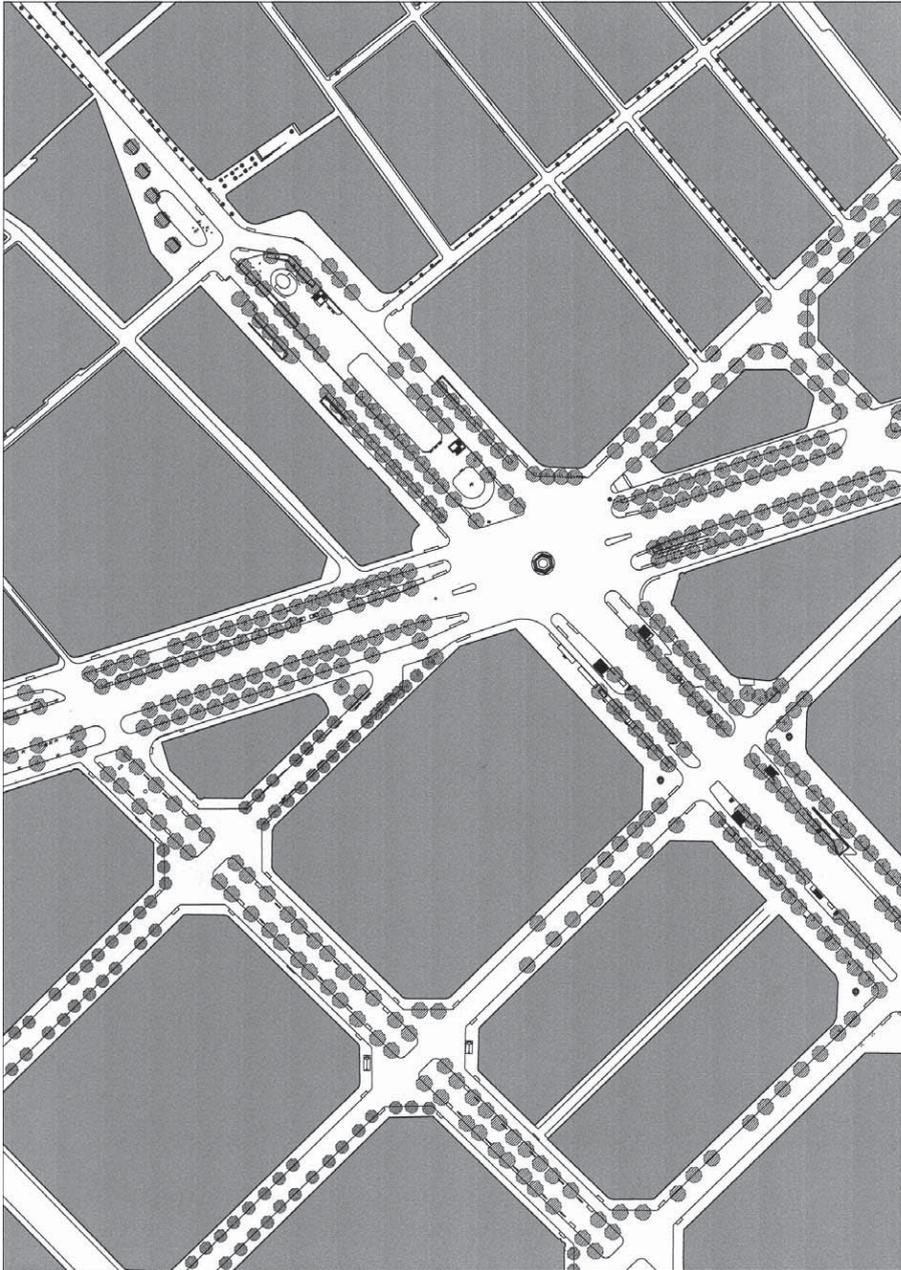
Esta red de espacios públicos asume diferentes papeles:

- a) Establece las relaciones espaciales de *conectividad entre el área urbana y su entorno territorial*. Las calles se prolongan fuera de la ciudad en caminos y carreteras, y, por otra parte, determinados elementos geográficos continuos –ríos, rieras, etc.– se tratan dentro del área urbana como paseos, ramblas, etc.
- b) Aporta los *canales de comunicación intraurbana*, a través de los cuales nos desplazaremos de un lugar a otro dentro de la ciudad. Son, pues, el soporte funcional básico de la movilidad urbana interna.
- c) Constituye la *referencia de la parcelación del suelo para la edificación y los usos privativos*, en tanto que provee de acceso y fachada independiente a cada parcela.
- d) Hace posible *la expresión y la percepción internas de la forma de la ciudad*. Introduce variantes en el paisaje urbano mediante diversas formas de articulación y focalización de los tejidos.
- e) Abastece de *espacios de representación y de identificación social*, y para el tiempo libre ciudadano.
- f) Facilita *el tendido de las redes de servicios urbanos* (agua, electricidad, gas, teléfono, etc.).



El conjunto de los espacios públicos se puede expresar sintéticamente mediante el esquema geométrico de la red, del que depende, en buena parte, el correcto desarrollo de las funciones *a* y *b* descritas.

Los espacios públicos se caracterizan por su configuración y por su tratamiento, que expresa un determinado compromiso entre sus distintos papeles.

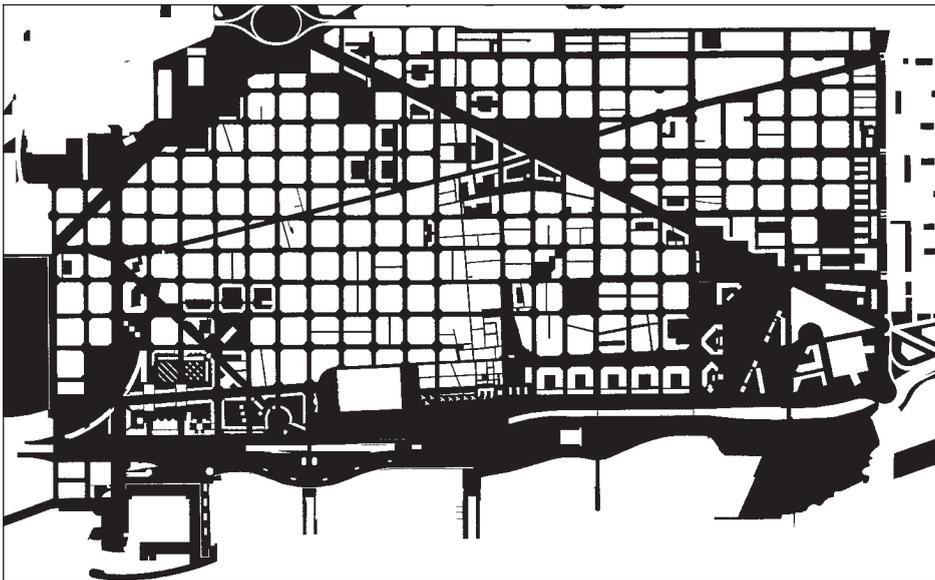


Por otra parte, la red de espacios públicos se materializa a través de las características físicas de sus componentes reales: calles, avenidas, plazas, etc., los cuales establecen el alcance espacial –el suelo ocupado– del sistema de espacios públicos de la ciudad.



Se puede decir que la pertenencia del suelo al sistema de espacios públicos *imprime carácter*, en el sentido que se tratará siempre de suelo no edificable, de titularidad y dominio públicos. Es el suelo que forma parte, por tanto, de la estructura que sustenta la permanencia de la ciudad como espacio social.

Sin embargo, como hemos visto, este suelo configurado en red de espacios públicos debe dar respuesta a diversas funciones, lo cual genera, a menudo, conflictos de utilización. Asimismo, cabe señalar que el sistema de espacios públicos tiene una configuración bastante estable frente al proceso de cambio permanente a qué están sometidas sus formas de utilización. En la ciudad es necesaria, por tanto, una gestión continua de la red de espacios públicos que vaya dando soluciones a los conflictos de utilización. Esta gestión expresará, en cada momento, una determinada filosofía de ciudad.



El espacio público adopta configuraciones muy diversas en la ciudad, aunque mantiene siempre la continuidad entre sus elementos. Su proporción en relación con la superficie de espacios parcelados puede ser muy variable.

En primer lugar, la gestión del espacio público se reflejará en regulaciones y normas de utilización; en segundo lugar, y de manera más comprometida, en el acondicionamiento y el tratamiento urbanístico más adecuados para las utilizaciones de los espacios que se desean proteger o priorizar.

Por eso, la ordenación urbanística tiene un primer cometido en la delimitación de los espacios que configuran un ámbito estructurado de suelo de uso público. Pero, después, tiene también el cometido permanente de irlos adecuando a las demandas que la ciudad va expresando, en función de los valores dominantes de sus sucesivas etapas históricas.

Los espacios parcelados

La característica esencial de los espacios parcelados es su compartimentación, la cual hace posible que cada parcela pueda, en principio, ser utilizada con independencia de lo que suceda en los espacios vecinos.



En un área urbana, la utilización de las parcelas comporta, la mayoría de las veces, la edificación. Por ello, el proceso de parcelación urbanística se orienta siempre a la edificación, y, por tanto, las parcelas se configuran de manera que sean adecuadas en forma y dimensiones para emplazar en ellas un determinado tipo de edificio: casas aisladas unifamiliares, casas plurifamiliares entre medianeras, naves industriales, etc.

La forma de los espacios privados y su relación con los espacios públicos comportan diferentes lógicas de parcelación.

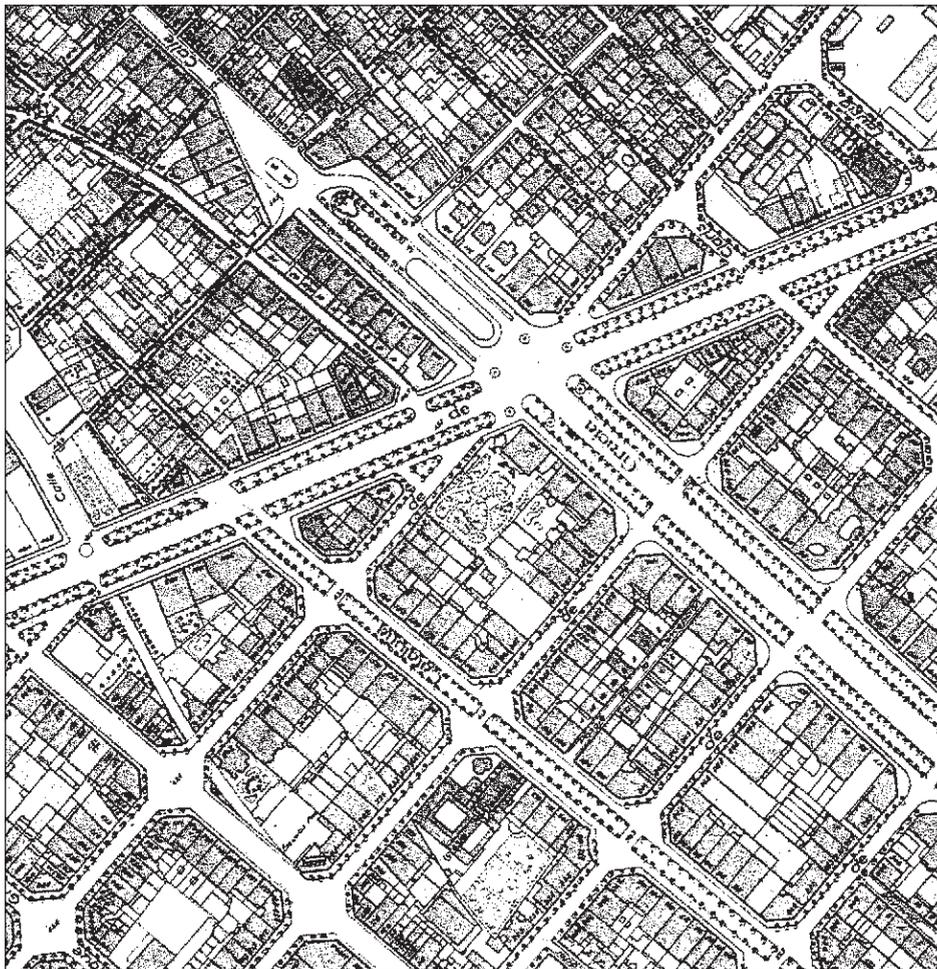


A lo largo de muchos siglos, los tipos de edificios que integraban las áreas urbanas eran, salvo los edificios públicos y representativos, bastante parecidos entre sí. Por este motivo, los espacios parcelados de las ciudades que se configuraron hasta mediados de siglo XIX son bastante homogéneos, tanto en la manera de dividir el suelo como en la de edificar las parcelas. En la situación actual, en cambio, no se da esa homogeneidad. Desde el siglo XIX, con la aparición de nuevos tipos de edificios residenciales o destinados a la industria y otras actividades, las formas de edificación urbana se han diversificado mucho.

Notemos que las parcelas se destinan tanto a la edificación privada como a la edificación pública. Por tanto, a diferencia de los espacios públicos, que tienen todos la misma titularidad, los espacios parcelados pueden ser suelos de titularidad privada –la mayoría– o suelos de titularidad pública, que suelen ser los que acogen los edificios más significativos, a menudo articulados con elementos singulares de la red de espacios públicos. La característica más específica de



estos espacios no es, pues, la titularidad, sino *el uso privativo que la compartimentación permite y la edificación facilita*.



La forma de los espacios privados y su relación con los espacios públicos comportan diferentes lógicas de parcelación.

Entendemos por *tipologías edificatorias* las características que son comunes y definidoras de grupos de edificios, y que expresan determinadas formas de configurar el edificio y de ocupar la parcela.

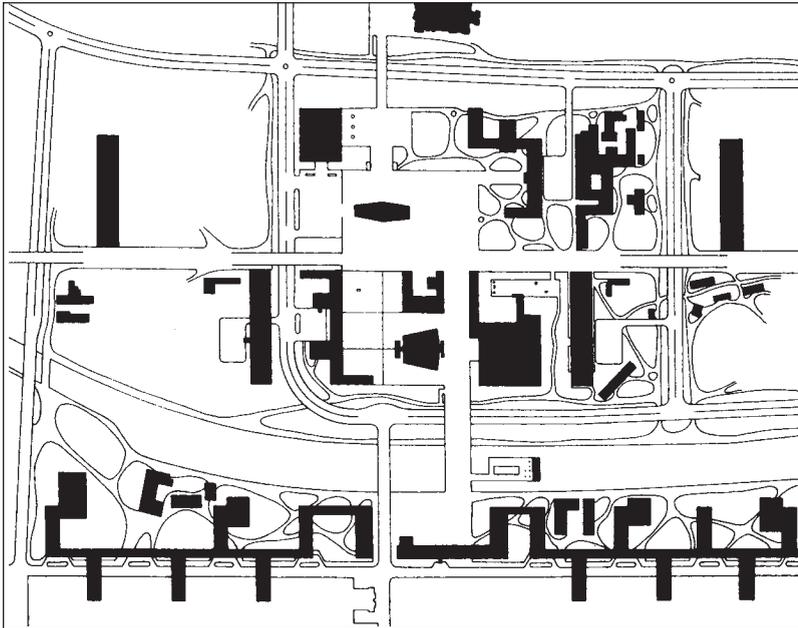
En la ciudad actual, conviven muy diversas tipologías de edificios privados, como resultado de diferentes combinatorias de respuestas a requerimientos funcionales –vivienda, oficinas, industria, etc.– y formas de agrupación de los edificios –entre medianeras, aislados, por volumetrías, etc. Por este motivo, en la ciudad actual los tejidos tienen diversos grados de homogeneidad, en función de qué tipologías predominen en la edificación de los espacios parcelados.

En la ordenación urbanística, se establece la delimitación de los espacios parcelados que hay que mantener, reformar o crear, que se hace necesariamente de manera simultánea a la configuración de la red de espacios públicos. Sin embargo, en lo referente a los espacios parcelados, la ordenación urbanística añade,



además, *regulaciones específicas de cómo deben ser edificados y usados*. Las regulaciones, que se modulan espacialmente mediante la técnica de la zonificación, se orientan, en primer lugar, a la *edificación*, y su objetivo es establecer las referencias de ciudad –carácter del espacio urbano y del tejido construido– que ha de observar la arquitectura de cada edificio. Asimismo, estas regulaciones de la edificación comportan el establecimiento de un potencial edificatorio de la parcela, que constituye una referencia para el mercado del suelo. Las regulaciones garantizan también el valor de la parcela, en tanto que no podrán producirse situaciones imprevistas de congestión o afectaciones en los edificios por causa de los que se construyan en las parcelas vecinas.

Las tipologías edificatorias son determinantes en la configuración de la ciudad. Proyecto para Saint-Die de Le Corbusier y un fragmento de la ciudad de Parma (*Collage City*, de Colin Rowe).





En segundo lugar, las regulaciones se dirigen a los usos que se pueden desarrollar en las parcelas y los edificios. El sentido de estas regulaciones es establecer limitaciones a las actividades que puedan afectar negativamente el desarrollo de la actividad principal del área. A eso responde la frecuente limitación de las actividades industriales en áreas de carácter residencial, así como, la limitación de viviendas en áreas de carácter industrial. Asimismo, en ciertos casos, las regulaciones de usos pueden tener el objetivo más específico de proteger la permanencia de determinadas actividades en algún área, las cuales serían seguramente desplazadas por otras si se permitiera su libre implantación.

La regulación jurídica de los instrumentos urbanísticos

La ordenación urbanística se dirige a todo el espacio de la ciudad o, dicho de manera más precisa, a la totalidad del suelo del municipio. Hay suelo que forma parte de la red de espacios públicos, pero la mayor parte del suelo del municipio suele ser de propiedad privada, y no por ello la ordenación urbanística deja de incidir muy directamente en el mismo. En las áreas urbanas, determina qué edificios se pueden construir en las parcelas y a qué usos se pueden destinar, así como qué parcelas es preciso destinar a elementos públicos. En cuanto a las áreas rústicas del municipio, establece cuáles pueden ser objeto de procesos de urbanización y cuáles han de preservar su condición de rústicas. Constatamos, pues, que la ordenación urbanística que adopta una población tiene efectos importantes para cada uno de los propietarios del suelo y de los edificios.

La ordenación urbanística tiene también trascendencia para la actuación de otras administraciones distintas a la municipal que actúan también en el espacio del municipio, como las que construyen carreteras, ferrocarriles; las que se ocupan de la agricultura, la sanidad, la enseñanza, etc.

Por último, conviene señalar que la ordenación urbanística de un municipio puede afectar, asimismo, a los municipios vecinos en asuntos como las posibilidades de crecimiento urbano, la proximidad de determinados usos o elementos de infraestructura, etc.

A diferencia de los proyectos de construcción de edificios, que por grandes que sean están siempre referidos a un solar propiedad del promotor, vemos que los proyectos de ordenación urbanística suelen tener una trascendencia espacial bastante más amplia.

Desde sus orígenes, ha sido necesario, pues, dar un grado de cobertura legal a los proyectos de ordenación urbanística –los planes– que no se ha necesitado para otros tipos de proyectos. Se ha tenido que regular, fundamentalmente:

- Cómo y en qué medida la ordenación urbanística puede afectar y condicionar la utilización del suelo por parte de sus propietarios.
- Cómo se debe formular la ordenación urbanística para facilitar la participación de todos los interesados –propietarios o no–, tanto si se trata de personas privadas como de instituciones públicas.



- Cómo se debe producir la aprobación de la ordenación urbanística de cada municipio para garantizar la coherencia del desarrollo urbano en el territorio.

Por ello, desde el siglo XIX, con las leyes de ensanche, la regulación jurídica de la ordenación urbanística ha sido un aspecto importante del Derecho administrativo, que se ha reflejado en diversas leyes de régimen del suelo y de ordenación urbanística, las cuales han establecido básicamente:

- Las obligaciones y los derechos de los propietarios del suelo y de los edificios.
- Las diversas figuras y los instrumentos de la ordenación urbanística.
- Los procedimientos para la formulación y la ejecución de los planes urbanísticos.

En 1956, se aprobó la primera Ley del suelo con un tratamiento completo de las cuestiones de la ordenación urbanística.

Desde entonces, y en un proceso dialéctico entre la legislación y la práctica urbanística, se han ido sucediendo diversos textos legales, que se comentan en el anexo II. Se aprueban nuevas leyes de ámbito estatal en 1975, 1990, 1998 y 2007. Sin embargo, los diversos estatutos de autonomía que se fueron aprobando desde el año 1979 otorgaron las competencias de ordenación y gestión urbanística a las comunidades autónomas, lo cual motivó la progresiva aparición de legislación autonómica en materia de urbanismo. A partir de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, que anuló la mayoría de los preceptos de la Ley de 1990 (TR 1992) por invadir competencias autonómicas, se generalizó la producción legislativa urbanística de las comunidades autónomas, mientras que el Estado limitó sus nuevas leyes –1998 y 2007– al régimen del suelo y a las valoraciones, y evitó incidir en la temática estrictamente urbanística. Conviene recordar, sin embargo, que las delimitaciones entre estas materias son siempre imprecisas y frecuente motivo de litigios competenciales.

En Cataluña, el marco jurídico de la actividad urbanística es el texto refundido de la Ley de urbanismo (DL 1/2010).¹

Los deberes y los derechos de la propiedad

Es imprescindible que la legislación establezca determinados deberes para hacer efectivo el cumplimiento, por parte de los propietarios, de las regulaciones que establece la ordenación y para ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de ésta. Por otra parte, el reconocimiento de determinados derechos establece los límites de la actuación de los agentes públicos –y también privados– en lo que concierne a la afectación de las propiedades de otros.

Los deberes y los derechos de los propietarios del suelo varían según la *situación de los terrenos en relación con la ciudad* y en función de su *proyecto de desarrollo, expresado por el planeamiento urbanístico*, que establece a tal efecto diferentes regímenes de suelo.



En aquellas partes del término municipal donde ya se produjo el proceso de urbanización y las parcelas han alcanzado el carácter de solares edificables –la ciudad consolidada–, los propietarios tienen el derecho a edificar, de acuerdo con las condiciones y los límites que establezcan las normas urbanísticas y las ordenanzas de edificación.

En el caso de que las parcelas no hayan alcanzado la condición de solar porque les falte parte de la urbanización necesaria, los propietarios tienen la obligación de costear esta urbanización, la cual tendría que ejecutarse previamente o simultáneamente a la edificación.

Si los terrenos de un propietario se encuentran en un suelo ya urbano pero el planeamiento los destina a un uso público incompatible con la edificación privada, el propietario tendrá derecho a ser expropiado y a que se le abone el justiprecio de dichos terrenos.

Las novedades más interesantes que la legislación del suelo y del urbanismo ha ido introduciendo se refieren a los suelos que la ordenación incorpora a *ámbitos de transformación urbanística*, tanto si se trata de áreas de la ciudad existente que es preciso reformar profundamente, como de áreas de suelo rural que han de ser urbanizadas.

En estos casos, las legislaciones establecen la obligatoriedad solidaria de todos los propietarios que formen parte de un área de suelo que se transforme, de ceder todo el suelo necesario para configurar la red de espacios públicos y también el suelo correspondiente a las parcelas para determinados edificios de interés público y colectivo. Asimismo, han de costear la urbanización y los servicios necesarios. Los derechos consisten en la atribución, por parte de la ordenación urbanística, de un determinado potencial de edificación proporcional a la extensión de la propiedad, que se distribuirá entre los solares edificables resultantes de la transformación urbanística.

La legislación del Estado –L75 y L98– estableció como obligación adicional la cesión a la Administración pública de un cierto porcentaje de dicho potencial de edificación.

En las áreas de transformación, la legislación otorga a los propietarios el derecho a desarrollar el correspondiente proceso urbanístico con las condiciones fijadas por el plan, pero asimismo establece la obligación de los propietarios de incorporarse al proceso cuando sea promovido por la Administración o, bajo determinadas condiciones, por otros promotores privados.

Cabe señalar también que, en las operaciones de transformación urbanística, el derecho a edificar se puede convertir también en una obligación si el instrumento que la regula establece plazos máximos para la edificación de los solares resultantes.

Finalmente, los propietarios de terrenos rústicos, que la ordenación urbanística no prevé que deban ser objeto de urbanización, tienen el derecho de disfrutar de sus fincas conforme a su condición de rústicas, observando las normas relativas a la conservación del paisaje y los elementos naturales que se señalen. Estos terrenos, pues, quedan excluidos del concepto jurídico de propiedad urbana.



Los agentes urbanísticos y territoriales

En la formulación y el desarrollo de proyectos urbanísticos, participan diversos tipos de agentes públicos y privados.

Entre los agentes públicos, cabe señalar, en primer lugar, el *ayuntamiento*, que tiene los cometidos más determinantes en relación con el espacio de la ciudad–municipio, en tanto que es quien formula la ordenación urbanística del ámbito municipal, lleva a cabo actuaciones para su desarrollo y vigila para que las acciones que desarrollan los demás agentes –en especial, los privados– se ajusten a la ordenación urbanística. Otras *administraciones locales*, como las diputaciones o los consejos comarcales, pueden colaborar con los ayuntamientos en estas tareas, en especial cuando se trata de formular un planeamiento urbanístico que comprenda varios municipios.

La *Administración autonómica* tiene la función principal de preservar la coherencia del desarrollo territorial, fomentar actividades y proteger espacios desde el punto de vista del interés territorial general, y por este motivo ejerce un control lógico de los proyectos de ordenación urbanística de los municipios mediante la aprobación definitiva de los planes municipales y sus modificaciones.

La Administración superior –primero, el Estado, y después, la Administración autonómica– ha venido ejerciendo también el control estricto sobre los planes que desarrollan el plan municipal. Desde la L90, y posteriormente en Cataluña con la L05, este criterio se ha ido restringiendo y aplicando sólo a municipios con el planeamiento municipal todavía no adaptado a los requerimientos de la ley vigente, si bien en los casos en los que la aprobación definitiva es municipal se requiere un informe preceptivo previo del órgano autonómico.

Por otra parte, la Administración autonómica tiene, en cualquier caso, un papel muy importante en el desarrollo urbanístico de los municipios, en tanto que agente principal en la creación de los equipamientos básicos: sanitarios, asistenciales, docentes, etc., y en la provisión de infraestructuras territoriales: carreteras, saneamiento, ferrocarril, etc. Asimismo, la Generalitat de Catalunya se ha dotado de instrumentos de actuación más directa en la formación de nuevas áreas urbanas, como es el Institut Català del Sòl, que complementa y –a veces, sustituye– la tarea que en este sentido deben desarrollar las administraciones locales y los agentes privados.

La *Administración del Estado*, mediante el ejercicio de sus competencias sectoriales –carreteras estatales, red estatal de ferrocarriles, etc.–, interviene en la configuración del territorio y de las áreas urbanas afectadas por estas infraestructuras y tiene, por tanto, a veces, un papel determinante en la definición y el desarrollo de algunos proyectos urbanísticos que pueden resultar de gran trascendencia para la ciudad.

Cabe señalar aquí el valor jurídicamente prevaleciente que tienen los proyectos de los departamentos sectoriales del Estado y la Generalitat: carreteras, ferrocarriles, obras hidráulicas, etc., frente a la ordenación urbanística vigente, la cual, en su caso, deberá ser adaptada por cada ayuntamiento con la incorporación del proyecto sectorial de que se trate. Sin embargo, será siempre deseable, en



estos casos, una colaboración entre administraciones que facilite la coherencia entre los objetivos sectoriales del proyecto y los más generales, aunque locales, de la ordenación urbanística.

En último lugar, pero no por ello menos importante, tenemos que referirnos a los *agentes privados*, a los cuales la legislación del urbanismo ha reconocido desde siempre en nuestro país la capacidad de desarrollar proyectos de creación o reforma de áreas urbanas coherentes con la ordenación urbanística aprobada. Por tanto, los agentes privados pueden proponer proyectos a la Administración municipal, que han de ser aprobados si se ajustan a las determinaciones de la ordenación urbanística del municipio.

Durante largo tiempo, se ha asociado esta capacidad de acción a la titularidad del suelo del área de actuación, y por eso la legislación se refiere a los propietarios al establecer los deberes y los derechos correspondientes. En los últimos tiempos, y en concreto después de la Ley de la Comunidad Valenciana de 1994, se ha tendido a distinguir más claramente la figura del propietario del suelo y la del promotor urbanístico como agente profesional, al cual, de manera más explícita, se le reconocen capacidades de actuación sobre terrenos de otros titulares cuyo desarrollo urbanístico el ayuntamiento juzgue conveniente.

Es necesario mencionar también, en una cierta perspectiva de futuro, la importancia creciente que pueden tener las directivas y los acuerdos de la Unión Europea en los proyectos territoriales. Documentos como el *Esquema territorial europeo* (ETE) pueden tener efectos indirectos en las opciones de ordenación territorial, si las ayudas europeas para el desarrollo de proyectos se condicionan a su observancia. Por otra parte, acuerdos de protección de determinadas áreas naturales como los lugares de interés comunitario (LIC) y las zonas de especial protección de las aves (ZEPA), que se integran en la Red Natura 2000, comportan limitaciones concretas e importantes a los usos y las posibilidades de transformación del territorio.

Municipio y proyecto de ciudad

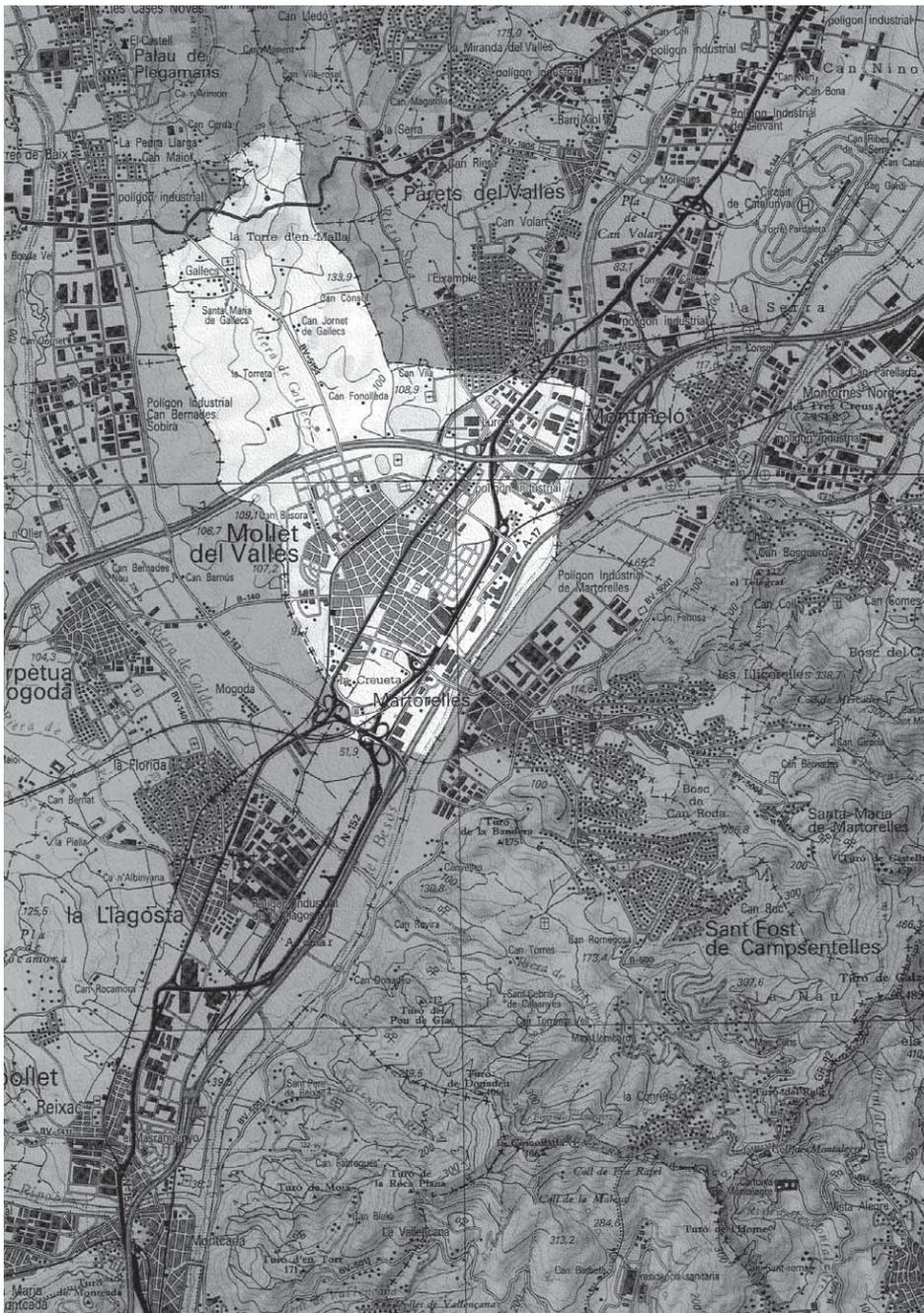
El municipio ha sido siempre el espacio básico para la ordenación urbanística. El término municipal, como ámbito claramente delimitado, y el ayuntamiento, como representación de la colectividad que allí vive y ente de gobierno de este espacio, son instituciones de larga tradición histórica y fuerte arraigo en nuestro país.

La formulación de la ordenación urbanística en el ámbito municipal ha tenido, pues, desde su origen, sólidos argumentos:

- Los municipios eran unidades territoriales polarizadas –salvo excepciones– en un área o núcleo urbano, respecto del cual el resto del término municipal constituía un espacio funcionalmente asociado, destinado a actividades rurales, y una reserva de suelo para la extensión del área urbana.
- Los municipios han sido el ámbito de una colectividad que allí vivía y, mayoritariamente, que allí trabajaba, cuyo topónimo daba una referencia geográfica y una señal identitaria como grupo humano.



El término municipal, que representa un espacio de identificación colectiva y el ámbito competencial de la ordenación urbana, suele estar sometido, sin embargo, a intensas relaciones con el entorno.



- El ayuntamiento es una institución directamente emanada de la colectividad residente y, por tanto, que tiene la capacidad de ejercer un gobierno con más proximidad y atención a los intereses de los ciudadanos que viven en el municipio



Sin embargo, hemos de aceptar que estos argumentos han perdido, hoy en día, parte de su fuerza, en lo que se refiere a la identificación entre municipio y ciudad.

- El espacio municipal no siempre está configurado de una manera tan clara, y sólo en las poblaciones pequeñas se mantiene una configuración polarizada núcleo urbano–entorno rural. En los municipios que han experimentado crecimientos importantes en las décadas pasadas, las áreas urbanas son poco unitarias y, en muchos casos, establecen continuidades con las de los municipios vecinos, difíciles de diferenciar visualmente.
- La colectividad municipal suele mantener únicamente el significado de colectividad residente, ya que las actividades laborales, docentes o de tiempo libre de buena parte de los habitantes del municipio se desarrollan en ámbitos mucho más amplios.
- El ayuntamiento, pese a que no haya perdido ninguna legitimidad como institución, sino al contrario, se encuentra mucho más implicado en una red compleja de decisiones de administraciones sectoriales y de iniciativas de agentes privados exteriores, que sin duda afectan a su proyecto urbanístico.

Deducimos de estas consideraciones una cierta relativización, en bastantes casos, de la identificación entre espacio municipal y ciudad, en tanto que ésta puede alcanzar, en realidad, ámbitos mucho más amplios y más complejos. Esto implica, con relación a lo que estamos tratando, la conveniencia de prestar la debida atención a otros niveles de proyecto. Por una parte, los que abordan la ordenación urbanística en un ámbito territorial mayor, aunque también algunos proyectos de carácter más sectorial pueden ser especialmente trascendentes a la hora de estructurar urbanísticamente la extensa y poco vertebrada ocupación urbana que tenemos en el territorio.

El plan de ordenación urbanística municipal²

El plan de ordenación del municipio es el instrumento urbanístico por excelencia, en la medida que pretende la definición del proyecto general de las ciudades, villas o pueblos, a partir de la consideración de las diversas situaciones y circunstancias que se dan en su entorno espacial.

Es, por otra parte, una clase de plan al cual hay que reconocer una larga trayectoria histórica –planos de fundación, planos geométricos, planos de alineaciones, proyectos de ensanche, etc.–, que ha ido configurando y perfilando un instrumento bastante estable y, sin perjuicio de otras mejoras posibles, bastante perfeccionado.

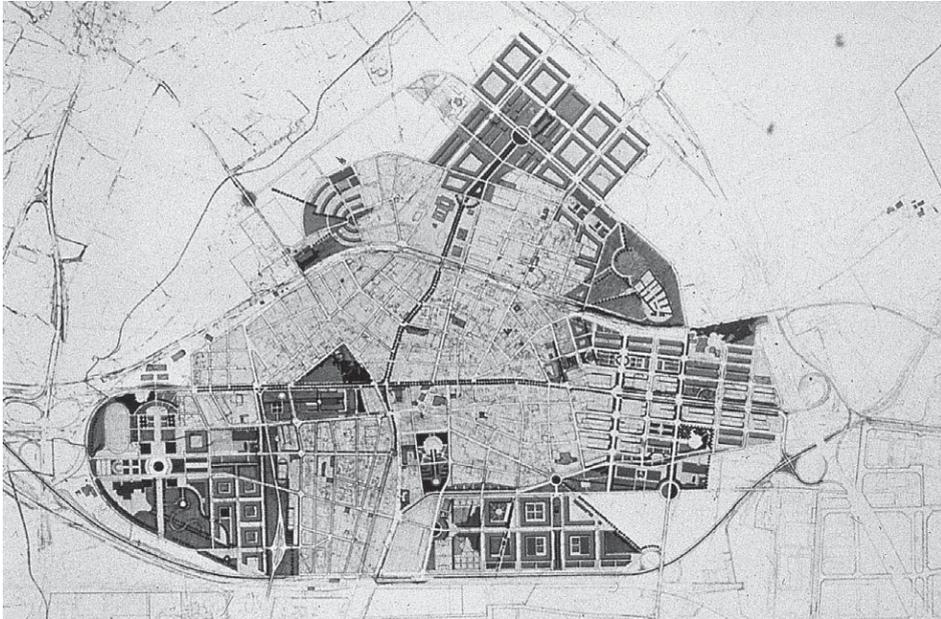
Aunque no es correcto hacer una plena identificación entre municipio y ciudad –de hecho, los planes de ordenación urbanística pueden comprender ámbitos de varios municipios,– estos planes son fundamentalmente instrumentos de ordenación del espacio municipal y, por tanto, su trascendencia en la ordenación urbanística del territorio es debida al papel principal que los ayuntamientos tienen en esta materia. Cabe subrayar que, pese a que complejidad del territorio actual



requiere además otros instrumentos, los planes municipales son insustituibles, debido a la importancia de la relación entre término municipal, colectividad urbana y ayuntamiento, aún vigente.

Se trata, pues, de instrumentos que, pese a lo difuminado de la realidad perceptible, se basan en la existencia de un espacio de proyecto concreto, una colectividad específica como destinataria y una institución de gobierno indiscutible.

Plan general de ordenación urbana de Mollet, 1982.



El plan define la ordenación urbanística del municipio mediante las determinaciones siguientes:

- a) La diferenciación del suelo del municipio en tres clases básicas o regímenes (urbano, urbanizable y no urbanizable), que comportan la atribución de diferentes derechos y deberes a sus propietarios, y el establecimiento de diferentes tipos de regulaciones en cuanto a los usos y las edificaciones.
- b) La definición de la estructura general de la ordenación del municipio, compuesta por los elementos del sistema de comunicaciones (vialidad, ferrocarril, etc.), de equipamientos (sanitario, docente, deportivo, etc.) y de espacios libres públicos.
- c) La programación de las actuaciones, en especial las relativas al suelo urbanizable, que debe ser objeto de desarrollo.
- d) La adopción de medidas de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza, el paisaje y los elementos y conjuntos de interés histórico-artístico.
- e) La indicación de las circunstancias en las que procede su revisión.



Esta formulación básica que se deriva de la L75 ha sido sustancialmente recogida por las diversas legislaciones autonómicas posteriores, que se han mantenido bastante fieles a este modelo, en especial en lo referente a los apartados *a*, *b* y *d*, aunque con algunas variantes y matizaciones.

El aspecto menos logrado de esta definición es el del apartado *c*, en que se asocia la formulación del plan general al establecimiento de una programación temporal de actuaciones.

La experiencia ha verificado la inconveniencia de asociar la definición de la ordenación urbanística, que suele ser de costosa concreción y que tiene, en principio, una voluntad de estabilidad, con la programación temporal de actuaciones, que está sujeta a condicionamientos externos (recursos, prioridades políticas, etc.) que pueden tener significativas variaciones a lo largo del tiempo.

Por eso, en los planes se ha distinguido, en la práctica, entre aspectos de un valor normativo fuerte, que son los determinantes de la ordenación urbanística –*a*, *b* y *d*– y otros –*c*– que tienen sólo un valor programático en lo referente a la actuación de la Administración.

Siguiendo en esta línea, más recientemente se ha apuntado a la separación clara entre el *proyecto de ordenación física* de la ciudad y el *programa de actuación*, que tendrían que tener diferentes procedimientos de formulación y períodos de vigencia.

Asimismo, y en cuanto al proyecto de ordenación física, convendrá avanzar en la distinción entre las determinaciones de valor permanente y las que son opcionales o cambiantes, en función de los diferentes escenarios.

Planes urbanísticos y planes territoriales

Los planes urbanísticos, los planes territoriales y también los denominados planes estratégicos tienen como objetivo común el proyecto del espacio social, aunque desde enfoques distintos. Es preciso subrayar que no son instrumentos sustitutivos unos de otros, sino compatibles y complementarios.

Los *planes urbanísticos* son los que tienen más historia y una metodología más consolidada. Son los planes que están directamente encaminados a ordenar la ciudad o, más genéricamente, el espacio urbano. Son instrumentos que, desde el siglo XIX han sido regulados por una legislación específica.

Son, asimismo, instrumentos de efectos directos sobre el destino del suelo y sus posibilidades de utilización por los entes privados y son, por tanto, instrumentos imprescindibles para cualquier acción de desarrollo urbano, incluso para acciones tan elementales como la edificación de los solares.

En la acepción de *territorial* como calificativo expresivo de un alcance global de todos –o la mayoría– los aspectos comprendidos en un ámbito del territorio, frente al significado de *sectorial* como expresión que se refiere sólo a un componente de la realidad física, se puede decir que la mayoría de los planes urbanísticos tienen también carácter territorial, tanto si su ámbito es todo el municipio,



como si es un área parcial del mismo. De hecho, el ayuntamiento es una administración de carácter territorial, y cabe subrayar que los *planes urbanísticos* son fundamentalmente *los planes propios del espacio municipal*, por lo que son los ayuntamientos –o, más ampliamente, las administraciones locales– los entes idóneos para su formulación y gestión.

Sin embargo, cuando utilizamos el concepto de *plan territorial*, nos referimos a un instrumento de ámbito superior, que tiene por objeto regular las acciones en una extensión amplia del territorio, y dar pautas para los planes urbanísticos de los municipios comprendidos en su ámbito.

Cabe recordar, sin embargo, que antes de la regulación legal de los planes territoriales, desde los planes urbanísticos ya se había abordado la superación del término municipal para tratar los problemas de ordenación de las ciudades más dinámicas en relación con su entorno. Se trata de los planes urbanísticos plurimunicipales, también denominados *planes metropolitanos* cuando se referían a aglomeraciones urbanas formadas en torno a una metrópolis importante, como fue el caso de los planes del área de Barcelona de 1953 y de 1976.

Los territorios complejos requieren instrumentos de ordenación de ámbito suficiente.



Los planes metropolitanos se utilizaron también en varias áreas europeas. Fueron casos bastante conocidos los de las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial: Londres, Copenhague, Milán, etc. Hay que decir, sin embargo, que estos planes tenían unos tipos de determinaciones de carácter más estructural y menos directamente normativo que nuestros planes urbanísticos.

Este tipo de planeamiento bastante estructural, que busca en el territorio la solución a los problemas que no puede resolver en el ámbito de las ciudades, recibió en Estados Unidos, en el primer tercio del siglo pasado, el nombre de *Regional Planning*, y fue Nueva York uno de los lugares donde primero se ensayó. Dentro



de esta corriente ideológica hay que inscribir el denominado *Plan de distribución en zonas del territorio catalán* (1932), promovido por la Generalitat de Catalunya durante la República.

En España, las leyes urbanísticas del Estado, desde 1956 hasta 1992, fueron proponiendo diversos instrumentos de planeamiento de escala territorial: *plan nacional de urbanismo*, planes provinciales y planes directores territoriales de coordinación, los cuales fueron escasamente utilizados.

La causa de la escasa utilización de los planes territoriales en un período de gran expansión como el vivido desde los años cincuenta es, probablemente, que estos instrumentos no han sido imprescindibles para actuar desde la óptica de los objetivos a corto plazo. Mediante los planes urbanísticos que comprenden el ámbito completo de cada término municipal y los proyectos sectoriales de carreteras y otras infraestructuras, es posible actuar en cualquier punto del territorio, si bien con escasas garantías de que a escala territorial el resultado sea coherente, como puede comprobarse en el proceso de ocupación de suelo que se ha registrado en muchas partes del territorio europeo y, en concreto, en Cataluña.

La creación de las administraciones autonómicas en España a partir de 1980 ha comportado la transferencia a las mismas de las competencias de ordenación territorial. El planeamiento territorial adquiriría así un cierto valor de acto de afirmación de cada comunidad autónoma. En consecuencia, las diversas comunidades se dotaron de figuras de planeamiento territorial, mediante leyes específicas –como en Cataluña, con la Ley de política territorial de 1983–, o bien potenciando este capítulo dentro de las leyes urbanísticas propias que fueron promulgando.

La Ley de política territorial de Cataluña define los dos tipos de figuras clásicas: los *planes territoriales* propiamente dichos, con un alcance global de los diversos aspectos comprendidos en un ámbito territorial, y los *planes territoriales sectoriales*, que se refieren a un aspecto concreto del territorio: carreteras, espacios protegidos, saneamiento, etc. Los planes territoriales propiamente dichos son el *general* –de toda Cataluña– y los *parciales* –de cada una de las siete áreas en las que se dividió Cataluña a tal efecto. Posteriormente, una modificación de la Ley de política territorial creó los *planes directores territoriales*, absolutamente flexibles en su contenido y ámbito. Cabe señalar que la Ley de urbanismo de Cataluña define también un instrumento de alcance territorial con una denominación parecida: los *planes directores urbanísticos*, también de carácter opcional y flexibles en contenido y ámbito, pero con una capacidad de incidencia bastante más directa en los planes municipales.

Planes estratégicos y agendas 21 locales

El denominado *planeamiento estratégico de municipios*, e incluso de comarcas, ha sido una modalidad bastante utilizada en Cataluña desde principios de los años noventa. Los planes estratégicos fueron, inicialmente, planes de los que se dotaban grandes empresas y corporaciones privadas para orientar su política de producción y de mercado. La filosofía de estos planes –formulación participativa y propuestas sintéticas– fue utilizada por algunas ciudades americanas en los años ochenta.



La adopción de este concepto en Cataluña se inicia con el primer Plan estratégico económico y social Barcelona 2000, de 1990, que aportó una metodología de elaboración de estos instrumentos, en la cual cabe destacar la provisión de fórmulas de participación de las diversas entidades representativas de la ciudad, en un proceso que comprende la definición de los *objetivos* de la ciudad, de las *líneas de acción* que es preciso desarrollar y de las *medidas* concretas necesarias para alcanzarlos.

Una vez formulado el plan, el proceso se completa con una tarea de seguimiento, que permite mantener vivos los procedimientos de participación –consejos, comisiones, etc.– organizados para su formulación.

En primer lugar, cabe señalar que los planes estratégicos son de enfoque mucho más amplio que los planes urbanísticos y territoriales, en tanto que en sus objetivos y medidas se incluyen numerosos aspectos de carácter económico y social que no tienen una concreción directa en forma de propuestas de utilización física del espacio. Estos planes pueden, asimismo, referirse a ámbitos territoriales y competenciales muy diversos.

Los planes estratégicos no están regulados jurídicamente y sus propuestas no son vinculantes, pero tienen el valor que les da ser la expresión de los objetivos y las propuestas de una colectividad urbana o territorial. Este valor dependerá, lógicamente, del peso político de las instituciones públicas y privadas participantes en la elaboración de cada plan.

Por esta razón, el denominado *planeamiento estratégico* puede tener una buena relación de *complementariedad con el planeamiento urbanístico o el territorial*, sin perjuicio de que estos tengan que hacerse siempre también con sentido estratégico. Un plan estratégico previo a la formulación de un plan de ordenación urbanística municipal aportará a este los objetivos y los criterios expresados por las instituciones y la sociedad civil, que habrá que tener en cuenta para la elaboración del plan de ordenación urbanística. Un *plan estratégico de elaboración simultánea* a la redacción de un plan de ordenación urbanística municipal proporciona los necesarios mecanismos de participación a las entidades representativas de la ciudad, de modo que pueda alcanzarse la deseable coherencia entre ambos instrumentos.

Un *plan estratégico que se elabora con posterioridad* a la redacción del plan urbanístico municipal señalará las prioridades a tener en cuenta a la hora de desarrollarlo.

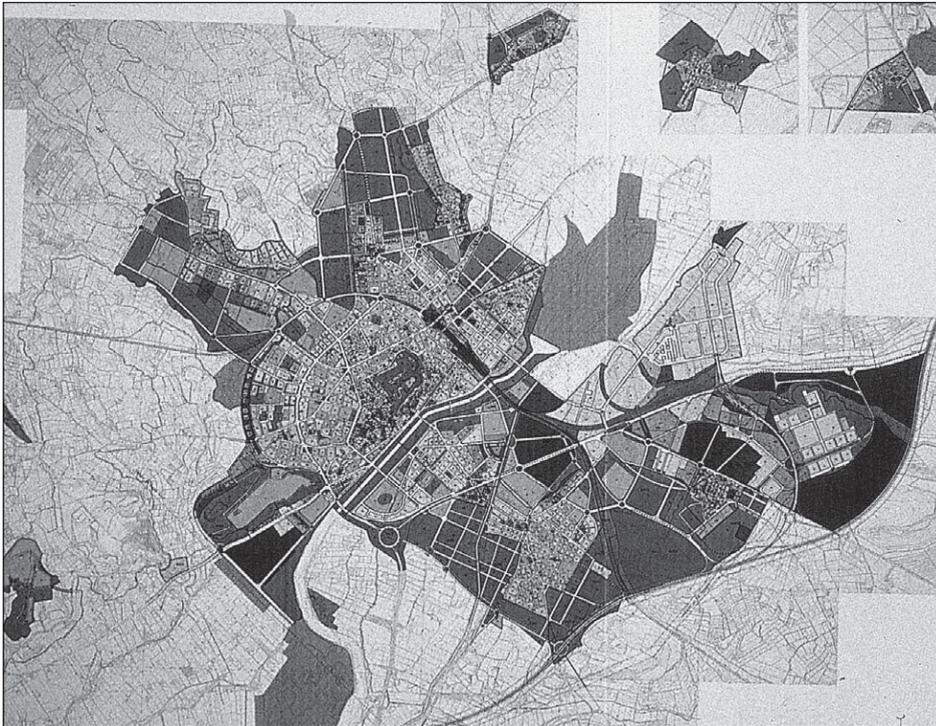
Por tanto, se debe rehuir el falso dilema: planes estratégicos o planes urbanísticos. La posición correcta sería la que propugna los planes urbanísticos –imprescindibles–, los planes estratégicos –muy convenientes– y también los planes territoriales –urgentes para asegurar el deseable nivel de coherencia del territorio a largo plazo.

Tanto en el planeamiento de base física –urbanístico y territorial– como en el denominado estratégico, han ido tomando fuerza, especialmente desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), las evaluaciones y propuestas de carácter medioambiental.



Asimismo, posteriores acuerdos internacionales (Carta de Ålborg de 1994, Plan de Acción de Lisboa de 1996, etc.) han subrayado el papel de las ciudades y las administraciones locales en el desarrollo sostenible, en la triple vertiente económica, social y ecológica.

Esta progresiva sensibilización sobre la sostenibilidad del planeta ha acentuado los criterios que en esta línea deben adoptar los planes urbanísticos y territoriales, y asimismo ha propiciado la aparición de un nuevo tipo de instrumento: *las agendas 21 locales*.



En la redacción del Plan general de ordenación urbana de Lleida, 1998, se desarrolló paralelamente un proceso de planeamiento estratégico que facilitó la participación ciudadana en el proyecto de ciudad.

De hecho, se podría decir que las A21 locales se aproximarían bastante a unos planes estratégicos que complementarían sus componentes económico y social con una fuerte presencia de los componentes de carácter ambiental.

La estructura de las A21 locales propuesta por la Diputación de Barcelona comprende la diagnosis, el plan de acción ambiental y el Plan de participación. La finalidad es propiciar la consolidación de una metodología técnica y también participativa en el tratamiento conjunto de las diversas variables ambientales que afectan un territorio.

En todo caso, cabe añadir que desde la Directiva 2001/42/CE de la Comisión Europea, la evaluación ambiental es una exigencia de buena parte de los planes de urbanismo y, muy especialmente, de los planes de ordenación urbanística municipal. La legislación ambiental del Estado y de Cataluña³ establecen los contenidos y procedimientos de esta evaluación, que integra directamente las variables ambientales en las propuestas urbanísticas.



Los planes territoriales parciales en Cataluña

De acuerdo con la Ley de política territorial de 1983, en 1995 se aprobó el Plan territorial general de Cataluña, que, si bien por lo demás no era propositivamente muy ambicioso, establecía que el planeamiento territorial debería desarrollarse mediante planes territoriales parciales referidos a siete ámbitos, que determinó: Alt Pirineu i Aran, Àmbit Metropolità de Barcelona, Camp de Tarragona, Comarques Centrals, Comarques Gironines, Ponent (Terres de Lleida) y Terres de l'Ebre.

En 2001, se aprobó el primero de estos planes –el de Terres de l'Ebre– y, en el período 2004–2010, mediante el Programa de Planeamiento Territorial (PPT) creado por la Generalitat de Catalunya, se han elaborado y aprobado los otros seis y se ha revisado el de Terres de l'Ebre, para adaptarlo a la metodología y un lenguaje propositivo comunes que el Programa ha adoptado.

La existencia de un planeamiento territorial con voluntad propositiva en todo el ámbito de Cataluña constituye una referencia necesaria e inexcusable para el planeamiento de ordenación urbanística municipal. Para asegurar la consideración de los planes urbanísticos hacia el planeamiento territorial, práctica que evidentemente no formaba parte de nuestras tradiciones, los propios planes territoriales y también la legislación ambiental más reciente han establecido la obligatoriedad de elaborar informes sobre el cumplimiento de las directrices de planeamiento territorial por parte de los planes de ordenación urbanística municipal desde su fase de avance.

El contenido de los planes territoriales parciales vigentes se ha establecido en tres capas o sistemas de determinaciones principales, que dan respuesta a lo que establece la Ley de política territorial respecto al mismo. En relación con el alcance normativo de estas determinaciones, la mencionada ley dice claramente que los planes territoriales parciales han de establecer “las determinaciones para la planificación urbanística”, lo cual permite sustentar el valor vinculante, y no simplemente indicativo, que las propuestas de planes territoriales parciales pueden tener, sin perjuicio de que el propio plan pueda administrar esta capacidad expresando sus propuestas mediante normas, directrices, recomendaciones o argumentos, según su naturaleza y alcance.

Los tres sistemas de determinaciones de los planes territoriales parciales se refieren a:

- Espacios abiertos
- Asentamientos
- Infraestructuras de movilidad

Espacios abiertos: Este sistema de denominaciones comprende todo el suelo clasificado como no urbanizable por el planeamiento urbanístico vigente. El plan territorial distingue, en este ámbito, el *suelo de protección especial*, el de *protección territorial* y el de *protección preventiva*, y a través de estas categorías establece una gradación de su protección en relación con sus posibilidades de urbanización o de implantación de usos admitidos en suelo no urbanizable. El *suelo de protección especial*, que garantiza una red territorial de espacios de



interés natural, queda excluido de cualquier opción de urbanización, salvo la correspondiente a pequeños crecimientos en continuidad con las áreas urbanas existentes. Dentro del *suelo de protección territorial*, se distinguen los subtipos de *interés agrario y/o paisajístico*, de *protección de corredores de infraestructuras* y de *potencial interés estratégico*, siendo los dos primeros también altamente restrictivos con respecto a las opciones de urbanización, mientras que el tercero constituye una reserva para transformaciones que justifiquen un suficiente valor territorial, ya sea por su papel estratégico o por su interés supramunicipal. El *suelo de protección preventiva* es aquel que, sin menoscabo de su condición de no urbanizable, no posee valores intrínsecos o de localización que lo hagan merecedor de mayores grados de protección. En cualquier caso, no hay que interpretar en modo alguno que el suelo de protección preventiva sea candidato a ser suelo urbanizable. Las posibilidades de urbanización las regula el sistema de asentamientos, como se explica a continuación.

Asentamientos: El planeamiento territorial aprobado ha adoptado los criterios de compacidad, reforzamiento de la estructura nodal de los núcleos y valoración del patrimonio urbanístico que son las localizaciones históricas, entre otros, los cuales fundamentan las estrategias propuestas en relación con los asentamientos urbanos. La variable urbanística sobre la que inciden principalmente los planes territoriales es la *extensión urbana*, al entender que el proceso de cambio de rural a urbano que ésta comporta es el aspecto urbanístico de mayor relevancia territorial. Así, los planes distinguen aquellos núcleos o áreas que son candidatos a aumentar su significado como polaridad territorial y cuya extensión se propicia, de aquellos cuya extensión urbana no debería ir más allá de determinada proporción con respecto a su realidad física y de aquellos que admitirían únicamente las pequeñas extensiones integrables morfológicamente en su configuración actual.

Cabe añadir que los planes territoriales son, en principio, restrictivos con relación a la creación de nuevas *áreas especializadas* –urbanizaciones, polígonos industriales, áreas comerciales– aisladas y a la extensión de las existentes, la cual solo se puede producir a través de las vías que los planes establecen y está condicionada al respeto de la lógica general de la ordenación territorial propuesta.

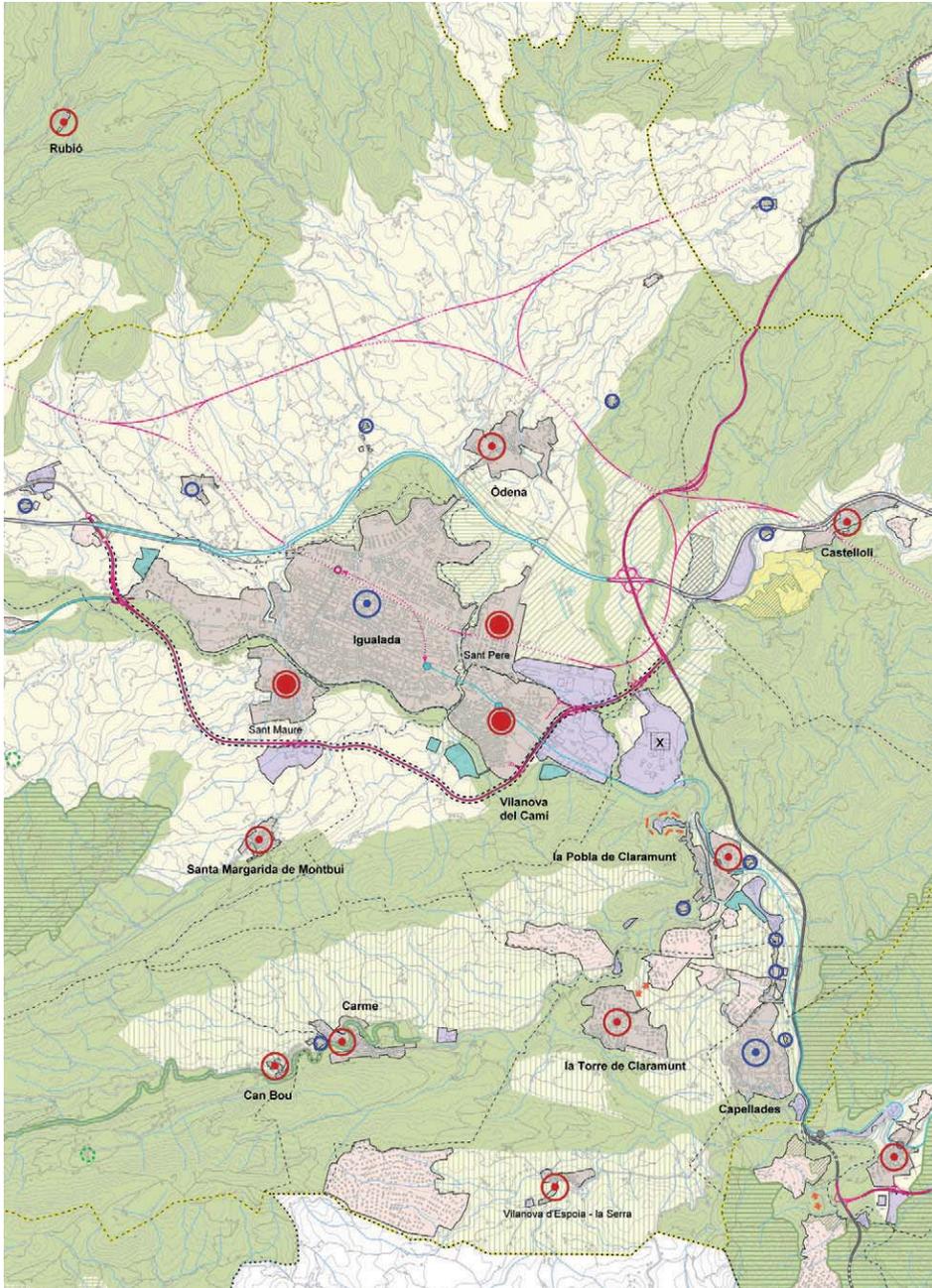
Infraestructuras de movilidad: En coherencia con el planeamiento sectorial, los planes territoriales contienen propuestas viarias y ferroviarias y, en menor medida, portuarias y aeroportuarias, que son parte sustancial del modelo territorial que se propone. Hay que aceptar que, en esta materia, las determinaciones de los planes territoriales parciales tienen un rango de vinculación menor, dadas las características, los procedimientos y las competencias propias del diseño, la ejecución y la explotación de las infraestructuras. Asimismo, los planes territoriales parciales adoptan, en estas materias, distintos matices de expresión gráfica de las propuestas, entendiéndose que, en los casos de mayor precisión de trazado, la vinculación es únicamente que ese trazado sea una de las alternativas del correspondiente estudio informativo y que, en su caso, deba justificarse su desestimación.

De esta sucinta explicación del contenido de los planes territoriales parciales, se desprende con suficiente claridad que el planeamiento de ordenación urba-



nística municipal del que tratan los capítulos de este libro ha de ser, en algunos aspectos sustanciales de su contenido, coherente con las normas, directrices y recomendaciones que el planeamiento territorial establece. A modo de breve recordatorio resumen, cabe señalar que los planes urbanísticos municipales, y también los directores, deben estar especialmente atentos a lo establecido en los planes territoriales parciales, en los siguientes aspectos:

Fragmento del Plan territorial parcial de las Comarques Centrals.





Ordenación del suelo no urbanizable, que debe tener la necesaria coherencia con los grados de protección especial, territorial y preventiva.

Propuestas de suelo urbanizable, que deben ser acordes con las estrategias establecidas para las áreas urbanas y los núcleos del municipio.

Tramos de infraestructuras territoriales contenidos en el término municipal, que deben incorporar la propuesta del plan territorial, salvo que mediante los instrumentos sectoriales pertinentes se hubiera ya concretado otra alternativa.

Cabe señalar, finalmente, que si bien la coherencia entre las determinaciones de los instrumentos urbanísticos y territoriales es absolutamente exigible, también es altamente recomendable que la superposición de planes no acabe produciendo confusión. Éste es un peligro cierto en la ordenación del suelo no urbanizable y en la definición de trazados de infraestructuras, si el planeamiento urbanístico no adopta, en estos aspectos, la actitud contenida que facilita la existencia del planeamiento territorial vigente.

NOTAS AL PIE

¹ Cataluña tuvo la primera Ley de urbanismo autonómica completa en 2002 (Ley 2/2002); sin embargo, en 2004 se aprobó una nueva Ley (Ley 10/2004) que modificó diversos artículos de la anterior y añadió nuevas disposiciones. El texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2005 refunde las dos leyes mencionadas. El marco jurídico del urbanismo en Cataluña se completó entonces con el Reglamento de la Ley de urbanismo, aprobado mediante Decreto en 2006 (D 305/2006). Sin embargo, diversas modificaciones aprobadas en 2007 y 2009 dieron lugar a un nuevo texto refundido, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2010.

² Este instrumento se ha denominado, durante largo tiempo y en diversas legislaciones, Plan general de ordenación urbana o urbanística. En la legislación vigente en Cataluña –LC05/10– el planeamiento general comprende los planes de ordenación urbanística municipal (POUM) y también los planes directores urbanísticos (PDU), que son siempre plurimunicipales y de iniciativa de la Generalitat.

³ La Ley estatal 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y, en Cataluña, la Ley 6/2009, de evaluación ambiental de planes y programas.