



Junio 2025

La Práctica Urbanística en España: lo que supone en realidad



Índice

0.	Resumen ejecutivo	1	6.	Principales retos de las ciudades	11
1.	Introducción y marco conceptual	2	7.	El caso de la ciudad de Madrid	12
2.	Crecimiento de las ciudades	4	8.	Caso de éxito: La Región de los Tres Estados	13
3.	Principales problemas identificados por la CNC (2013)	5	9.	Casos de éxito en los que ha contribuido ULI:	17
4.	Principales consecuencias	9	10.	Conclusiones	18
5.	Naciones Unidas y la Unión Europea	10	11.	Propuestas para el debate	19

0. Resumen ejecutivo

España viene sufriendo, desde hace décadas, una serie de leyes urbanísticas obsoletas que no responden a las necesidades sociales.

Algunas instituciones y organismos, como las Naciones Unidas, la Comisión Europea y la Comisión Nacional de la Competencia se han hecho eco de esta problemática.

Los diferentes gobiernos de la nación y los gobiernos autonómicos se empeñan en redactar nuevas leyes, cada poco tiempo, que se basan en los mismos principios que las anteriores y que, lejos de arreglar el problema, lo complican, llegando a la “hiperregulación”.

Por otra parte, la administración carece de mecanismos para tramitar los instrumentos urbanísticos de manera eficaz y rápida.

El resultado es una respuesta muy lenta a las necesidades de suelo en España y poca capacidad de reacción lo que implica, no sólo que el capital se aleje de proyectos que tienen demasiada incertidumbre, sino que la oferta vaya muy por detrás de la demanda de espacios. Muy especialmente la demanda de vivienda en las ciudades más grandes, donde se va a concentrar el crecimiento en las próximas décadas.

Este documento, impulsado desde el Urban Land Institute, pretende dejar constancia de la magnitud del problema y abrir un debate en la sociedad que contribuya a la búsqueda de soluciones.



1. Introducción y marco conceptual

Todos los inversores y profesionales del sector inmobiliario se han enfrentado en mayor o menor medida a la legislación urbanística, por temas relacionados con el planeamiento, con la gestión, o con los mecanismos de control.

En España, el diseño de las ciudades recae prácticamente en la Administración, con gran protagonismo de la Administración local, las Comunidades Autónomas y la Administración Estatal, por este orden.

Podría parecer que todo está perfectamente repartido, pero la realidad es que el sistema tiene muchas carencias, lo que dificulta la acción urbanística y el desarrollo inmobiliario en condiciones de transparencia, competencia e igualdad.

Por otra parte, la participación de la iniciativa privada en la planificación territorial y municipal es inexistente, ya que sólo puede proponer planes parciales, una vez definidos los parámetros por los planes generales e iniciativas de sectorización. En cualquier caso, la iniciativa privada tiene la facultad de proponer, pero en ningún caso decidir o planificar. Su participación en los procesos de aprobación de los planes es meramente testimonial.



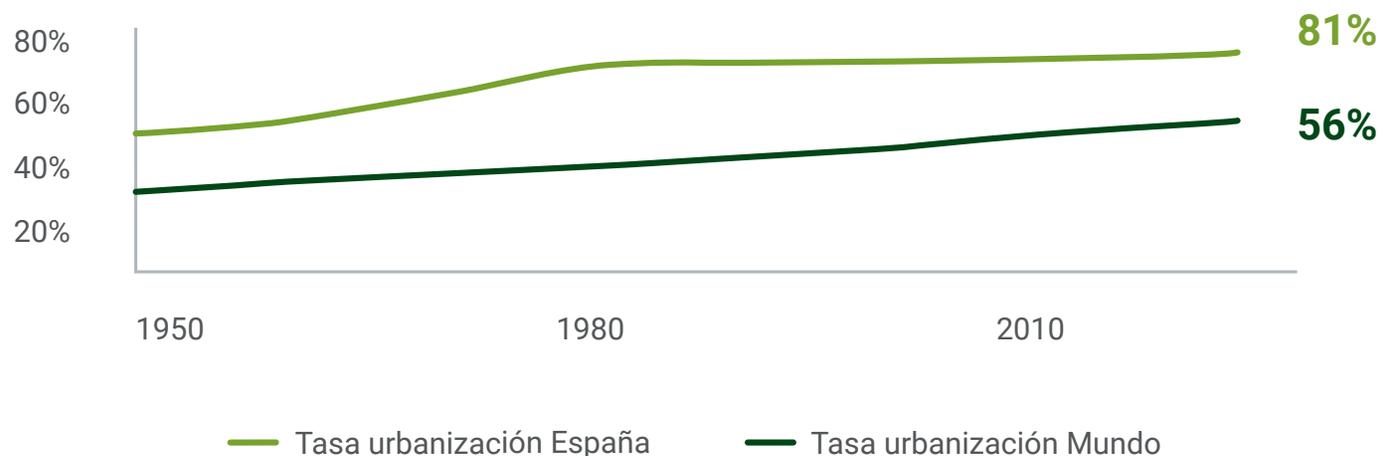
El suelo tiene una importancia fundamental en la economía, ya que es un factor productivo que, además, es limitado. Adicionalmente es el soporte de todas las actividades económicas y es un activo muy importante para los hogares (la inversión más importante para los hogares españoles), las empresas y la administración pública y es imprescindible para producir viviendas.

Durante los años 90, el Tribunal de Defensa de la Competencia elaboró dos informes sobre las carencias de nuestro urbanismo. En 2013, la Comisión Nacional de la Competencia publicó un documento muy interesante de discusión; "Problemas de Competencia en el Mercado de Suelo en España". Pero no sólo tenemos documentos publicados en España, también la OCDE y el FMI se han hecho eco de las rigideces en la oferta de suelo provocadas por la legislación urbanística española, que trae como consecuencia la volatilidad de los precios y alargamiento del ciclo inmobiliario.

Finalmente, en los últimos años hemos asistido a la anulación, por el Alto Tribunal, de sectores urbanísticos que ya se habían desarrollado, con la consecuente pérdida para particulares y administración. Casos como los de Valdemarín o Valdecañas son un referente de la seguridad que la tramitación urbanística otorga a inversores y compradores finales.

Este documento pretende identificar los principales problemas que van a afrontar las ciudades y abrir un debate en la sociedad, antes de que sea demasiado tarde.

Tasa de urbanización España vs Mundo – %, 1950-2022





2. Crecimiento de las ciudades

El 56% de la población mundial ya vive en las ciudades y esta cifra está experimentando un crecimiento acelerado con expectativas de alcanzar en 2050 el 70%. Según las proyecciones de Naciones Unidas, la población mundial pasará de los 8.000 millones a 9.700 millones en 2050. En paralelo al crecimiento poblacional, el planeta ha alcanzado un nivel de urbanización sin precedentes, que se refleja claramente en el imparable incremento de la población que vive en las ciudades.

España es uno de los países más urbanizados del mundo, con una brecha entre la población rural y urbana que seguirá ensanchándose paulatinamente las próximas décadas. En 2022, más del 81% de la población española vivía en las ciudades, según el Banco Mundial, y en 2050 se espera que alcance el 88%, según las proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas (ONU).

Antes de esa fecha, en 2035, la previsión es que casi un tercio, el 28% de españoles, viva repartido entre Madrid y Barcelona. Será un 33% si se le suman las tres siguientes urbes más grandes, Valencia, Sevilla y Zaragoza (contando las coronas metropolitanas).

El proceso de urbanización es imparable y las principales ciudades de nuestro país no se están planteando cambios en sus planes generales, mientras el mundo está cambiando a gran velocidad: los procesos de digitalización, los mecanismos de financiación de los desarrollos inmobiliarios, las tendencias en la forma de vivir y trabajar, los cambios demográficos, las exigencias de sostenibilidad de la UE, cambios en la movilidad, smart cities etc.

Las ciudades en España se siguen desarrollando en base a supuestos y legislaciones propias del siglo pasado, ignorando los cambios sociales y económicos.



En cuestiones de planeamiento



En cuestiones de gestión



Intervención directa de la administración

3. Principales problemas identificados por la CNC (2013)

Según la Comisión Nacional de la Competencia, la intervención pública en este tema “está plenamente justificada por la existencia de fallos de mercado, pero esta intervención puede producir efectos indeseados sobre la competencia e ineficiencias y tener un impacto negativo sobre el bienestar general.”

No se trata de transcribir aquí el documento de la CNC pero conviene poner de manifiesto algunas de las cuestiones en él planteadas.



3.1 Planeamiento

Los principales aspectos que la CNC ha identificado respecto a planeamiento son:

- La baja elasticidad relativa de la oferta en España no parece deberse a la escasez física de suelo en España y son debidos a la regulación: a medida que aumenta el carácter restrictivo de la intervención urbanística, la elasticidad de la oferta se reduce.
- La regulación puede afectar a la evolución de los precios y a su volatilidad.
- La restricción de oferta por usos puede reducir la competencia en multitud de sectores económicos. Al reducir el espacio disponible, puede restringir la entrada e impedir que los operadores compitan con la intensidad requerida.
- España es uno de los países con la intervención más restrictiva de la Unión Europea. Tanto la OCDE como el FMI han destacado la incidencia de la excesiva regulación urbanística en la rigidez de oferta observada en España.

- Complejidad derivada de un elevado número de instrumentos de planeamiento. En alguna comunidad autónoma existen hasta 10 instrumentos de planeamiento distintos.
- Heterogeneidad normativa a nivel autonómico y municipal.
- Falta de transparencia que aumenta la complejidad.
- Inconsistencia temporal. El planificador carece de información sobre la evolución futura del mercado, lo que conlleva una falta de adecuación a las necesidades de los ciudadanos y, por tanto, de la demanda.

Las definiciones de los usos y parámetros, hace que cualquier modificación dure años y dificulta el desarrollo acorde con la demanda, máxime cuando la mayor parte de los planes se aprobaron hace más de 20 años.

Hay intentos de mejora de algunas condiciones, como la Ley Ómnibus de Madrid y la Modificación de las Normas Urbanísticas que ha tramitado el Ayuntamiento de Madrid, pero no dejan de ser mejoras sobre planes que se han quedado, al menos en parte, obsoletos.

3.2 Gestión

Los principales aspectos que la CNC ha identificado respecto a gestión son:

- En primer lugar, los plazos de tramitación de alguno de los instrumentos urbanísticos necesarios para el desarrollo de cada sector (2-7 años). Plazos derivados de la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios (1-3 años) y, finalmente, la urbanización (1-2 años), pero puede llegar a tardar mucho más.
- En consecuencia, encontramos mucho suelo clasificado en lugares donde no hay demanda y falta de suelo en lugares donde sí es necesario.
- Puede pasar que este período de tiempo dure tanto que las condiciones de mercado hayan cambiado.
- Incertidumbre en la cuantificación de los aprovechamientos y complejidad en la definición de los usos.
- Inviabilidad del desarrollo por exceso de propietarios y/o por exceso de coste de urbanización.

La lentitud en el proceso de urbanización del suelo limita considerablemente la competencia en el mercado del suelo, reduce la elasticidad de la oferta y favorece alzas de precios ante aumentos de demanda. Existe una incapacidad de la administración de gestionar con rapidez las tramitaciones, por falta de medios. No se puede tener una legislación que es imposible de cumplir en plazos razonables. Los informes no pueden dilatarse en el tiempo. Además, se repiten con cada instrumento de planeamiento.

Un ejemplo claro de los problemas de gestión se refleja en el cuadro que presenta la evolución del suelo urbanizable y urbano industrial por zonas de la Comunidad de Madrid.

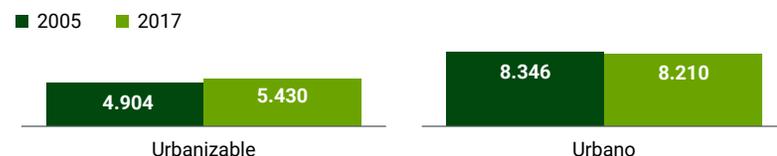
En 2005 había 4.904Ha. Si vemos la evolución del suelo urbano industrial podemos ver que prácticamente no ha aumentado, lo que indica que la mayoría de los sectores clasificados como urbanizables en 2005, en 2017 no se habían desarrollado.

Como se puede ver en el cuadro, el suelo urbano industrial tampoco ha aumentado y prácticamente no ha habido en este período recalificaciones de suelo industrial a otros usos. Lo que demuestra este cuadro es que no ha aumentado el suelo urbano industrial en el período analizado. Por otra parte podría pensarse que no ha habido demanda, pero esto no es así. La demanda de suelo industrial, especialmente logístico, no ha dejado de crecer.



Evolución del suelo urbanizable y urbano industrial por zonas de la Comunidad de Madrid (hectáreas, 2005-2017)

Suelo industrial Hectáreas	Urbanizable		Urbano	
	2005	2017	2005	2017
Norte Metropolitano	269	289	810	730
Sierra Norte	77	128	80	78
Nordeste Comunidad	232	400	250	275
Municipio de Madrid	315	451	1.477	1.428
Oests Metropolitano	108	99	205	205
Este Metropolitano	1.264	1.096	2.047	1.970
Sur Metropolitano	1.754	1.798	2.797	2.787
Sudeste Comunidad	370	556	248	291
Sudoeste Comunidad	359	500	290	302
Sierra Sur	16	14	65	65
Sierra Central	140	100	79	77
Total	4.904	5.430	8.346	8.210



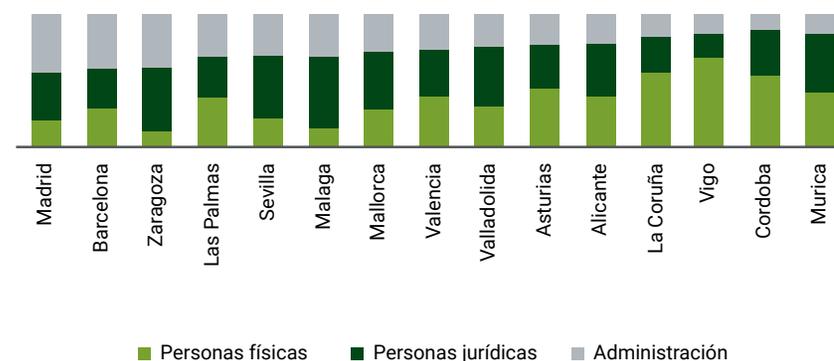
3.3 Administración

Los principales aspectos que la CNC ha identificado respecto a intervención directa de la Administración son:

- Los patrimonios públicos de suelo no se utilizan para regular el mercado, sino para la financiación municipal.
- En datos de 2011, el suelo urbano no edificado en las principales ciudades españolas tenía esta estructura, donde destacan Madrid y Barcelona con más del 40% del suelo urbano no edificado en manos de la Administración pública.

Este exceso de cesiones puede tener diferentes causas. ¿Puede deberse al exceso de cesiones? ¿Son necesarias? ¿Puede ser por la incapacidad de la Administración para financiar y gestionar el desarrollo de los suelos?

Estructura de la propiedad del suelo urbano no edificado, por titularidad. 2011



4. Principales consecuencias

Puede decirse que las principales consecuencias que se derivan de esta situación son:

- Los inversores huyen del suelo que tiene gestión pendiente y, por tanto, la financiación es inexistente. Hay demasiada incertidumbre en los procesos de urbanización.
- Si no hay financiación es imposible desarrollar el suelo previsto en los planes.
- En España, desde la crisis del 2008 no hay financiación para urbanizar, por lo que lo único que se urbaniza son suelos en Madrid y Barcelona, en los que las grandes promotoras necesitan posicionarse y pueden acometer las inversiones en urbanización.
- En el resto del país apenas hay sectores urbanizables en desarrollo, ya que los inversores, en general, huyen de proyectos de este tipo en zonas de demanda más baja.



5. Naciones Unidas y la Unión Europea

El documento de Unhabitat (Naciones Unidas) sobre “Urban Legislation” plantea cuestiones similares a las que estamos viendo.

5.1 Principales problemas detectados

- Las reformas legislativas tienen que producirse. En la mayoría de los países la distribución del poder público sigue siendo muy similar a épocas anteriores. Los que toman las decisiones son incapaces de planificar de manera eficiente el tamaño, la forma y la morfología de sus ciudades.
- Las reformas legislativas ineficientes o impracticables reflejan el predominio de preocupaciones técnicas universales y la reproducción de mejores prácticas extranjeras que no tienen en cuenta las circunstancias locales.
- El derecho urbanístico de buena calidad contribuye a la inversión, al buen desempeño económico y a la creación de riqueza, ya que proporciona previsibilidad y orden en el desarrollo urbano.
- En Europa Occidental, las Autoridades Públicas con frecuencia otorgan derechos de aprovechamiento a inversores privados con la condición de que los proyectos brinden servicios públicos, y viviendas de bajo coste. Sin embargo, estos proyectos sólo son efectivos si no están influenciados negativamente por el clientelismo y la influencia de la corrupción, que no beneficia el bienestar público.

5.2 Recomendaciones

- Revisar procesos legales y regulatorios restrictivos, excluyentes y costosos.
- Implementar marcos institucionales y legales para la participación inclusiva en la toma de decisiones sobre estrategias, políticas y programas.
- Adoptar un marco legal y regulatorio basado en un mayor conocimiento y comprensión del desarrollo de la ciudad, para estimular las alianzas con el sector privado.
- El ingrediente crítico para una reforma exitosa es credibilidad.



6. Principales retos de las ciudades

Pueden identificarse claramente seis grandes retos o desafíos que se están planteando hoy en las ciudades:

6.1 Demográficos

Como se ha mencionado anteriormente, España es uno de los países más urbanizados del mundo, con una brecha entre la población rural y urbana que seguirá ensanchándose paulatinamente las próximas décadas. En 2022, más del 81% de la población española vivía en las ciudades y en 2050 se espera que alcance el 88%.

6.2 Nuevos activos inmobiliarios

En los últimos años han surgido una serie de nuevos productos inmobiliarios: colivings, data centers, coworkings, difíciles de encajar en las calificaciones y tipologías que habitualmente podemos encontrar en los planes urbanísticos, que quieren ser demasiado limitativos.

6.3 Energía

Las fuentes de energía renovables empiezan a ocupar espacio en nuestras viviendas y ya se planifican sectores enteros alimentados por fuentes renovables que necesitan espacio dentro de la estructura urbana del siglo XXI.

6.4 Movilidad

Están cambiando los medios de transporte, lo que cambia la forma en la que nos movemos. La irrupción de vehículos eléctricos hace necesario contar con estaciones de carga y carriles dedicados. Es necesario planificar las infraestructuras necesarias de una forma ágil para que la ciudad se renueve y pueda adoptar estas nuevas formas.

6.5 Teletrabajo

El teletrabajo está cambiando la forma en la que trabajamos, reduciendo los desplazamientos en las ciudades. Esto está impactando directamente en las emisiones de CO². Por otra parte, puede tener impacto también en el parque de oficinas de las ciudades por lo que habría que tener agilidad suficiente para implementar cambios si fueran necesarios, como ya ha hecho la Comunidad de Madrid.

6.6 Vivienda

Los retos demográficos van a incidir directamente en la cantidad y tipología de viviendas que las ciudades van a tener que planificar. Por una parte, se deben mejorar los barrios existentes y, por otra parte, hay que planificar nuevas zonas de expansión siguiendo las tendencias urbanísticas del siglo XXI y abandonando el urbanismo de los ensanches del siglo XX.

7. El caso de la ciudad de Madrid

Madrid se encuentra entre las provincias españolas con mayor incremento de población desde 2011 (4% en el período 2011-2021) y se espera un crecimiento del 15% en el período 2022-2037, muy por encima de la media española (+6,3%).

Según el INE, el incremento de la población, unido a otros factores como la reducción del número de personas por hogar, provocará una mayor demanda de hogares en el mismo período, creando la necesidad de incorporar 279.000 hogares entre 2022 y 2037 en el municipio de Madrid, lo que supondrían 18.500 viviendas anuales.

Sin embargo, la oferta de suelo para vivienda, tanto actual como estimada en los próximos años, no satisfará la demanda prevista por el INE.

Según datos del Ayuntamiento de Madrid entre suelo finalista, en gestión y en planeamiento hay edificabilidad remanente para edificar cerca de 165.000 viviendas. Tras el análisis de esta cantidad y la estimación de los tiempos de desarrollo, basada en históricos y comparables, se ha observado que la oferta no cubrirá la demanda estimada por el INE en la ciudad de Madrid (18.500 viviendas anuales hasta 2037. Dato a Febrero de 2024).

Por lo tanto, la oferta de obra nueva (sin incluir rehabilitación o cambios de uso) no sería capaz de satisfacer la demanda de 18.500 viviendas anuales estimadas por el INE.

La falta de viviendas trae como consecuencia la subida de los precios. Uno de los factores que está provocando la subida de las tasas de pobreza en nuestro país es la subida del precio de la vivienda. Si no se pone remedio a esta situación, se incrementarán también los problemas sociales: exclusión, delincuencia, inseguridad...

Producción de vivienda de Obra Nueva estimada por años (2022-37)





8. Caso de éxito: La Región de los Tres Estados

Desde 1922 la RPA (Regional Plan Association), asociación privada cuyo ámbito de actuación es Nueva York y su área de influencia (New Jersey y Connecticut), es la encargada de planificar en la Región de los Tres Estados. Para ello se asocia con comunidades, administración y líderes civiles, que implementan sus propuestas en temas de transporte, energía y medio ambiente, vivienda y planificación, y gobernanza.

La región comprende 782 municipios y 23M de personas. La RPA realiza investigaciones sobre estos temas para proponer planes concretos y se encarga de que las instituciones que tienen la competencia, los ejecuten. Además, hace seguimiento del resultado de forma transversal. Funciona como una institución que coordina al sector privado y público para la mejora de la Región.

La Región de los Tres Estados es uno de los ejemplos más emblemáticos de planificación regional en el mundo, y su éxito radica en el papel clave que ha desempeñado la Regional Plan Association (RPA), una organización sin ánimo de lucro que desde 1922 ha liderado la planificación a largo plazo de este área metropolitana, en colaboración con autoridades locales, estatales y el sector privado.

La RPA ha elaborado cuatro grandes planes regionales a lo largo de casi un siglo, el más reciente presentado en 2017. Estos planes han sido una hoja de ruta para el desarrollo urbano, la sostenibilidad y la infraestructura de una región que comprende 782 municipios y más de 23 millones de personas. El éxito de la RPA y, por extensión, de la planificación urbanística de la Región de los Tres Estados, se puede atribuir a varios factores clave:

8.1 Coordinación y colaboración entre múltiples jurisdicciones

Uno de los grandes desafíos para cualquier área metropolitana que abarca varias jurisdicciones es la falta de coordinación. En este caso, la RPA ha sido fundamental para establecer una plataforma de cooperación entre Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut, asegurando que las decisiones urbanísticas no se tomen de manera aislada, sino con una visión regional integrada. Este enfoque coordinado ha permitido que los proyectos de infraestructura, vivienda y transporte tengan una coherencia que atraviesa los límites estatales.

Ejemplo destacado: Transporte regional. La RPA ha sido instrumental en la planificación y expansión del sistema de transporte público regional, que incluye servicios como el tren Metro-North y el PATH (Port Authority Trans-Hudson), esenciales para conectar las áreas suburbanas con los centros urbanos de Nueva York y Nueva Jersey. Esta red de transporte ha sido clave para reducir la congestión, mejorar la movilidad y conectar eficientemente a millones de personas.

8.2 Desarrollo sostenible e integración de usos mixtos

La Región de los Tres Estados ha sido pionera en promover un enfoque de desarrollo sostenible que combina áreas residenciales, comerciales y de ocio en un entorno equilibrado. La planificación urbana ha integrado principios de sostenibilidad, incentivando la creación de espacios verdes, la preservación de áreas naturales y la reducción de la huella de carbono en proyectos de desarrollo a gran escala.

Ejemplo destacado: Proyecto Hudson Yards. El desarrollo de Hudson Yards en el lado oeste de Manhattan es un ejemplo de cómo la RPA, en coordinación con ULI y las autoridades locales, ha promovido un modelo de desarrollo urbano mixto, que incluye oficinas, viviendas, espacios comerciales y áreas recreativas. Este proyecto ha sido considerado como uno de los mayores desarrollos inmobiliarios privados en la historia de los Estados Unidos, y representa un ejemplo de cómo la planificación inteligente puede transformar zonas anteriormente subutilizadas en motores económicos y sociales.

8.3 Proyectos de infraestructura de gran escala

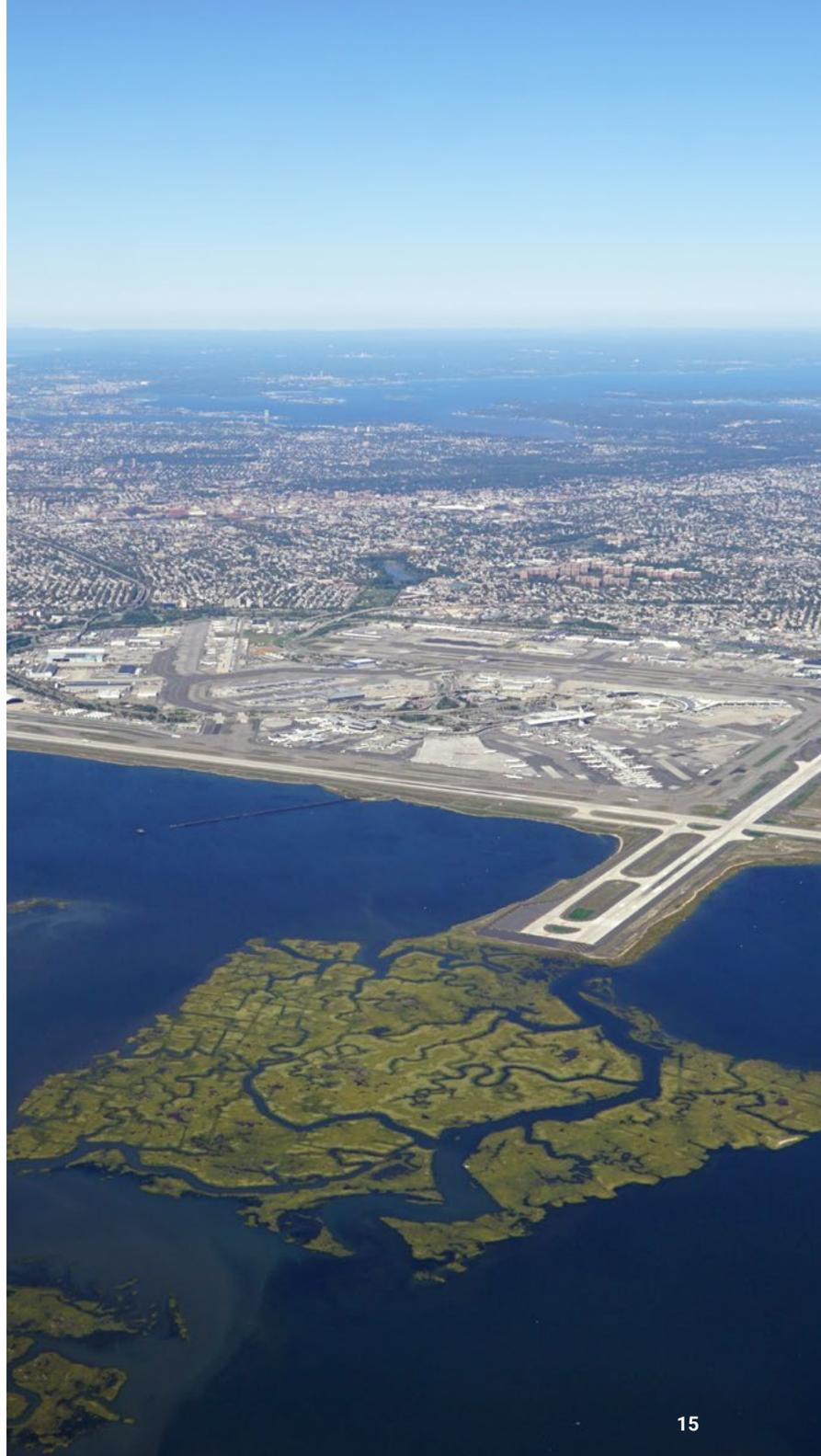
La RPA también ha impulsado proyectos de infraestructura a gran escala, esenciales para el crecimiento económico de la región. Un ejemplo clave ha sido la expansión y modernización de los aeropuertos que sirven a la región, como el Aeropuerto Internacional John F. Kennedy y el Aeropuerto Internacional Newark Liberty, que son cruciales no solo para el transporte de pasajeros, sino también para el comercio internacional.

Ejemplo destacado: Expansión de la red de transporte. El tercer plan regional de la RPA, lanzado en 1996, promovió la expansión de las infraestructuras de transporte masivo y la construcción de nuevas líneas ferroviarias, incluyendo la creación de un túnel ferroviario bajo el río Hudson para conectar Nueva York y Nueva Jersey. Este proyecto, conocido como Gateway Program, es fundamental para resolver uno de los mayores cuellos de botella de la infraestructura de transporte en la región.

8.4 Vivienda asequible y regeneración urbana

La RPA también ha abogado por un desarrollo inclusivo que considere la creación de viviendas asequibles para las diversas capas sociales de la región. Una de las principales recomendaciones de la RPA ha sido asegurar que los nuevos desarrollos incorporen un porcentaje significativo de viviendas de bajo coste, lo que ha ayudado a mitigar la presión sobre el mercado inmobiliario y ha contribuido a una mayor cohesión social.

Ejemplo destacado: Regeneración del Bronx. La regeneración del sur del Bronx es un caso de éxito en el que la RPA ha trabajado para garantizar que la revitalización de esta área históricamente desfavorecida incluya una mezcla de viviendas asequibles y oportunidades comerciales. Este enfoque ha permitido no solo la renovación física de la zona, sino también la creación de empleos y la mejora de la calidad de vida para sus residentes.



8.5 Sostenibilidad y resiliencia

En su plan más reciente, la RPA ha puesto un énfasis particular en la sostenibilidad y la resiliencia climática. Esto ha implicado no solo la planificación de nuevos desarrollos, sino también la implementación de estrategias para proteger las zonas costeras vulnerables a los efectos del cambio climático, como las tormentas y la subida del nivel del mar.

Ejemplo destacado: Rediseño de la costa. Tras el huracán Sandy en 2012, la RPA ha trabajado estrechamente con gobiernos locales y agencias de planificación para rediseñar las áreas costeras vulnerables en la región, promoviendo la construcción de infraestructuras más resilientes, como barreras contra inundaciones, y la adaptación de zonas residenciales para mitigar futuros desastres naturales.

8.6 Visión a largo plazo

El éxito de la RPA y de la planificación de la Región de los Tres Estados se debe también a su enfoque a largo plazo. En lugar de limitarse a reaccionar ante las necesidades inmediatas, los planes regionales son diseñados para abarcar horizontes de varias décadas, anticipando cambios en las dinámicas demográficas, económicas y medioambientales. Esta visión a largo plazo ha permitido que la región evolucione de manera sostenida y coherente, convirtiéndose en uno de los motores económicos más importantes del mundo.

Conclusión: Lecciones clave del éxito urbanístico en la Región de los Tres Estados

- **Coordinación interjurisdiccional:** La colaboración entre gobiernos locales, estatales y federales, así como con el sector privado, ha sido fundamental para gestionar los retos de una región metropolitana tan compleja.
- **Desarrollo sostenible:** La integración de la sostenibilidad en todos los proyectos ha permitido que la región crezca sin comprometer la calidad del medio ambiente ni la calidad de vida de sus habitantes.
- **Infraestructura de transporte eficiente:** La expansión y modernización de la red de transporte ha sido clave para conectar áreas suburbanas y urbanas, facilitando la movilidad y el crecimiento económico.
- **Resiliencia climática:** La adaptación de la infraestructura urbana frente a los desafíos del cambio climático ha permitido que la región se recupere más rápidamente de desastres naturales.
- **Planificación a largo plazo:** Una visión de futuro clara y estructurada ha sido el cimiento sobre el cual se ha sostenido el crecimiento constante y coordinado de la región.

9. Casos de éxito en los que ha contribuido el Urban Land Institute (ULI)

En el área metropolitana de San Francisco, ULI ha trabajado en la promoción de modelos de urbanización sostenible que integran las nuevas tecnologías y conceptos de smart cities. En este contexto, se han desarrollado propuestas innovadoras para gestionar el crecimiento urbano, como el uso de tecnologías de inteligencia artificial para optimizar el tránsito y la creación de “zonas de innovación” que atraigan inversiones en tecnología y sostenibilidad.

En el proyecto de los Docklands en Londres, ULI colaboró con las autoridades para transformar una antigua zona industrial en un centro financiero y residencial de referencia mundial. A través de un enfoque coordinado entre las administraciones y el sector privado, se logró transformar un área abandonada en uno de los distritos más dinámicos de la capital británica, mejorando significativamente la gestión del suelo y su aprovechamiento.

En Ámsterdam, ULI desempeñó un papel clave en el desarrollo de la Zona Sur de la ciudad, donde el enfoque fue crear un modelo de desarrollo mixto que pudiera atraer inversiones internacionales. A través de una mejor gestión de los tiempos de tramitación y la colaboración público-privada, la ciudad logró superar las dificultades financieras y de gestión de suelo, ofreciendo un modelo de éxito replicable.

En Fráncfort, ULI ayudó a desarrollar un plan maestro para la incorporación de infraestructuras para vehículos eléctricos y autónomos, adelantándose a los retos de movilidad del futuro. Este enfoque integrador está sirviendo de modelo para otras ciudades europeas que enfrentan los mismos desafíos.



10. Conclusiones

La legislación urbanística tiene carencias para afrontar el esperado desarrollo de las ciudades: principalmente debe facilitar la agilidad en la planificación y la gestión urbanística, así como la flexibilidad de usos que requiere y va a requerir la sociedad.

Hace falta una reflexión profunda sobre cómo deben ser las ciudades y que la planificación no dependa sólo de la iniciativa pública. Organizaciones como la RPA pueden ser un ejemplo en el que mirarse.

Las Administraciones deben ser conscientes de esta situación y poner remedio, antes de que sea demasiado tarde. Los retos son grandes, pero hay que afrontarlos.

Por otra parte, se deben poner medios al servicio del ciudadano para que las tramitaciones se agilicen y se puedan tramitar los planes con rapidez, favoreciendo así, las modificaciones, cuando sean necesarias.

Se debe analizar por qué muchos de los sectores de suelo urbanizable no se desarrollan, para poner remedio, si realmente son necesarios. Problemas debidos a la fragmentación de la propiedad o exceso de cargas urbanísticas, que los hacen inviables. Capítulo aparte merece el porcentaje recién establecido del 40% de viviendas de protección en todos los sectores urbanizables, ya que los módulos no cubren, en la mayoría del territorio, los costes de construcción y, por supuesto, los de urbanización.

Datos como que el 40% del suelo urbano vacante pertenece a la Administración, en ciudades como Madrid o Barcelona, deben llevar a una reflexión sobre los estándares establecidos en la legislación urbanística para las cesiones a la Administración.

Pero lo más importante de todo es que en ciudades como Madrid o Barcelona, nadie está pensando en el crecimiento previsto y, por tanto, en las viviendas, equipamientos y suelo para actividades económicas que va a ser necesario para absorber este crecimiento de forma ordenada.

Una de las causas más importantes para la escasez de oferta de viviendas y el crecimiento de los precios se origina en la planificación y legislación urbanística.

En definitiva, si se quiere afrontar los retos que se derivan de las dinámicas de nuestras ciudades, hay que hacer una revisión profunda de nuestra legislación urbanística en aspectos tan importantes como:

- Quién planifica las ciudades
- Con qué medios se cuenta para gestionar su desarrollo
- Cómo abaratar el suelo poniendo oferta en el mercado y no añadiendo cargas
- Cómo simplificar las tramitaciones
- Cómo proteger lo que es necesario proteger y cómo se compensa a los propietarios del suelo protegido.

11. Propuestas para el debate

Se plantean, al hilo de lo expuesto, y en forma retórica, once propuestas para el debate:

1. ¿Cómo están afrontando las ciudades y sus áreas metropolitanas estos retos?

En general, las principales ciudades de España no están afrontando la situación que se está generando con el incremento de población que se espera, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística. De hecho, los principales Planes Generales no se están revisando. Muy recientemente Madrid ha anunciado que inicia el proceso de elaborar un Nuevo Plan General de Ordenación Urbana para Madrid, siendo el vigente de 1997. El Plan Metropolitano de Barcelona es del Año 1976. Málaga: 2011. Valencia: 1988. Zaragoza: 2001. Bilbao: 2022.

En general, se han producido numerosas Modificaciones Puntuales de los Planes e incluso algunas de mayor calado, pero el planeamiento sigue siendo restrictivo y anclado en supuestos del siglo XX y no resuelve los grandes retos de las ciudades del siglo XXI: vivienda, energía, agua, transporte, sostenibilidad, dependencia, envejecimiento...

Es necesario modificar la legislación para que el desarrollo urbano sea más flexible y participativo.

2. Se debe incluir a la iniciativa privada en la planificación de las ciudades?

Sin duda, pero iniciativa privada no significa sector inmobiliario. Significa un espectro mucho más amplio. Probablemente la decisión última debe residir en la Administración, pero hay ejemplos, como el de la Región de los Tres Estados, sin el que el área metropolitana de Nueva York sería un caos. Es verdad que nuestras ciudades grandes, en comparación con las grandes metrópolis del mundo, son todavía pequeñas pero deberíamos analizar la evolución de estas zonas, porque probablemente sea algo que tengamos más cerca de lo que pensamos.

En todo caso, no podemos pensar en nuevos planes urbanísticos para ciudades como Madrid o Barcelona con una visión local. Este es uno de los primeros conceptos que tenemos que cambiar. Tenemos que pensar en grande. Como si fuéramos a ser Nueva York en un plazo no muy lejano y planificar para el crecimiento, con una red de transporte que pueda absorber los movimientos de personas y mercancías, usos mixtos, densidades, facilidad y rapidez de los cambios que sean necesarios, etc.

No es necesario zonificar cada metro cuadrado del territorio. Es más lógico planificar las infraestructuras, el número de viviendas, la superficie para actividades económicas y equipamientos, que decidir a qué se va a dedicar cada superficie exactamente delimitada, si se pueden o no hacer terrazas, si la cubierta es plana o inclinada y si los áticos se tienen que retranquear o no, por poner algún ejemplo.

Desde ULI se debe proponer una forma de planificar mucho más acorde con las necesidades sociales y los cambios que ya están aquí.

3. ¿Deben los Planes Generales establecer líneas generales y proteger zonas por su valor ambiental?

Definitivamente sí. Debe definir las infraestructuras de transporte, energía, agua, en función de la población esperada y las actividades económicas que una población sea capaz de atraer. También debe establecerse una reflexión sobre el centro urbano de las ciudades para gestionar aspectos como la gentrificación, la falta de vivienda, la obsolescencia de las edificaciones, etc. Deben quedar claros los estándares e infraestructuras necesarias, y, por último, se tienen que establecer los mecanismos de financiación de las infraestructuras.

4. ¿Hay que ir a modelos más compactos de ciudad?

Depende del modelo de ciudad que se plantee. Son muy diferentes las ciudades europeas a las ciudades de Estados Unidos, por ejemplo. En España, es necesario densificar las ciudades, para facilitar el acceso a los servicios urbanos y producir más viviendas.

5. ¿Es necesaria la simplificación de los sistemas de gestión?

Absolutamente, siempre protegiendo la propiedad privada y el interés general. Los sistemas de gestión establecidos en la legislación urbanística de las diferentes Comunidades Autónomas no son complicados en sí mismos. Se agilizarían muchísimo si la Administración fuera ágil en las aprobaciones, exposiciones públicas, peticiones de informes, emisión de informes, etc.

Si muchas comunidades autónomas tienen mecanismos para aprobar Proyectos de Singular Interés, Actuaciones Territoriales Estratégicas o Proyectos de Actuación Regional, ¿por qué no es posible que los sectores definidos por el planeamiento se aceleren igualmente?, ¿es que no son de interés general? Quizá deberían serlo.

6. ¿Se deben reconsiderar las cesiones?

Los datos son muy significativos: 40% del suelo vacante en Madrid y Barcelona está en manos de la Administración. Algunas Administraciones han tomado medidas autorizando la construcción de viviendas en suelos dotacionales o redes, pero las cesiones están encareciendo y, por tanto, dificultando la puesta en el mercado de suelo.

Las cesiones de viario que se planificaron antes de la crisis están haciendo inviables económicamente muchos sectores. Podemos ver grandes avenidas en zonas de ensanche con tres o cuatro carriles por sentido donde no son necesarias. En definitiva, el dimensionamiento de las infraestructuras encarece el precio de la vivienda.

7. ¿Se necesita habilitar mecanismos de financiación?

Si los procesos de gestión de suelo funcionan, no sería necesario. Lo importante es eliminar la incertidumbre sobre los tiempos de aprobación y el capital llegará al suelo en gestión.

8. ¿Deben estar dimensionadas las administraciones para ser ágiles emitiendo informes y aprobaciones?

Es lo más importante. No sólo deben estar dimensionadas, sino que se deben eliminar las discrecionalidades y los técnicos deben estar bien formados. Se deben establecer plazos de respuesta cortos para los informes sectoriales.

9. ¿Puede ser una oportunidad las consecuencias del teletrabajo en las ciudades para facilitar suelos y edificios para viviendas?

Ya lo está siendo en ciudades como Londres o Nueva York y en la Comunidad de Madrid. Tiene que ver con la agilidad de adaptación de los planes y sus modificaciones. Para eso, hay que cambiar la legislación urbanística simplificando y acortando plazos.

10. ¿Se debe compensar a los propietarios del suelo protegido?

No tiene lógica que los propietarios que no pueden desarrollar su suelo porque tienen valores paisajísticos, agrícolas, medioambientales, no tengan una compensación. Esto sería un elemento nuevo a introducir en la legislación.

11. ¿Deben existir planes estratégicos territoriales?

Cualquier área metropolitana debe elaborar su plan estratégico territorial que recoja los principales aspectos que se deben recoger en los distintos Planes Generales municipales. Al menos deberían describir la población proyectada y viviendas necesarias, las actividades económicas cuantificadas en superficie, las infraestructuras de transporte y comunicación, y la energía.

Si el Instituto Nacional de Estadística ha calculado, por ejemplo, que en La Comunidad de Madrid se necesitan más de 25.000 nuevos hogares al año, ¿por qué no se hace un Plan Territorial de Vivienda que obligue a incluir en los planes generales de cada municipio viviendas suficientes para cubrir esa demanda?

Madrid, Marzo de 2025

Ponente ULI Spain: Alicia Hinojosa

Grupo de Trabajo: Juan José Brugera, Arcadio Gil, Luis Irastorza, Carlos Lamela, Alberto Leboreiro, Guillermo Massó, Jorge Pérez de Leza, Ignacio Sáinz de Vicuña, José Luis Suárez, Javier Zarrabeitia.