

La recepción del zoning por el ordenamiento urbanístico español

Zoning: Its integration within the spanish urban regulation

Revista de Obras Públicas
nº 3.528. Año 159
Enero 2012
ISSN: 0034-8619
ISSN electrónico: 1695-4408

M^o Jesús Romero Aloy. Dra. en Derecho

Profesora Titular de Escuela Universitaria. Departamento de Urbanismo. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia (España). maroad1@urb.upv.es

Resumen: Se analiza la aparición e incorporación de la figura del zoning en el urbanismo español siguiendo los principales pasos que marcan esa incorporación. La delimitación de zonas por las leyes de ensanche y las ordenanzas de los planes, la referencia a la obra teórica de Ildefonso Cerdá, el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924, la incipiente regulación de los usos industriales, el tratamiento que se contiene en la legislación de planes de grandes ciudades, primeros planes con zonificación y, finalmente, la recepción por las leyes del suelo. Se trata el enjuiciamiento crítico y la pervivencia del zoning.

Palabras Clave: Zoning; Zonificación urbanística; Historia del urbanismo; Planes de ensanche; Planes de grandes ciudades; Ordenanzas

Abstract: We analyze the appearance and use of the figure of zoning in Spanish urbanism following the main steps that mark the incorporation. Zoning by laws and ordinances expansion plans, the reference to the theoretical work of Ildefonso Cerdá, Regulation of Works, Services and Municipal Property, 1924 the emerging industrial regulation, the treatment legislation contained in the plans of large cities, first zoning plans and, finally, the receipt by the laws of soil. It is critical prosecution and the survival of zoning.

Keywords: Zoning; Urban zoning; Planning history; Plans expansion; Plans of major cities; Ordinances

1. Los orígenes de la zonificación

La zonificación es una técnica instrumental que nace en la primera década del siglo XIX, como un recurso para hacer frente al repentino desarrollo de la ciudad en vías de industrialización, con la aparición de fenómenos conexos como era el deterioro ambiental y la especulación. Como ha puesto de relieve Mancuso (1), para resolver los problemas a los que se debía hacer frente, el naciente instrumento tenía que operar dentro de una estructura administrativa con autoridad suficiente para poder intervenir en los procesos urbanos y, puede decirse, que los inventores de la zonificación son los administradores y funcionarios municipales, en la que integran, finalmente, múltiples experiencias locales.

Es en el municipio de Frankfurt am Main, cuando en el año 1891 se aplica una novedosa técnica de organización del espacio, según la cual se subdivide la ciudad en zonas dispuestas en franjas concéntri-

cas y se asigna a cada una de ellas normas diferenciadas según la actividad constructora. En 1982, es en Berlín donde se efectúa una ordenación válida para los suburbios periféricos, en los que se imponen densidades de edificación diferentes y decrecientes, en relación con las existentes en la ciudad. Posteriormente, entre los siglos XIX y XX, las ciudades alemanas sufren una rápida transformación y albergan conflictos de muy distinta naturaleza, tanto económicos como sociales, y la técnica de la zonificación se robustece en manos del agente público como una técnica útil de control y también de mediación entre las fuerzas encontradas¹. (1)

(1) MANCUSO, F. Las experiencias...ob. cit p. 334 ¿Los pactos, alianzas y acuerdos entre los grupos políticos, en qué se basan si no en la definición de zona, en atribuciones, sobre determinadas zonas de la ciudad, de densidades y asignaciones, de suerte que apaguen las expectativas más afanosas de los propietarios y tranquilicen, por la otra, las conciencias políticas. ¿En qué se caracteriza, si no la mediación que desarrolla, el papel de la planificación urbanística en la actualidad, en cuyo proceso la zonificación es fundamental?

De Alemania, el zoning pasa a Estados Unidos y en 1916 la ciudad de Nueva York, con 5.000.000 de habitantes, establece la primera normativa de zonificación del país, después de un periodo de cuatro años de debates, propuestas y comisiones múltiples que albergan un fuerte matiz político, pues es de notar que en Estados Unidos, son los operadores políticos nombrados por los correspondientes distritos, los que acogen fervorosamente la zonificación como un instrumento de control global del desarrollo de la ciudad.

Por otra parte, como ha puesto de relieve Ordeig Corsini (2), la zonificación arranca con un espíritu de cierta independencia frente a la arquitectura, puesto de relieve por la "tratadística alemana" (Stubben, Beaumeister, Eberstadt) que buscan una alternativa a la rigidez de la ejecución de los ensanches, encontrando en el zoning el método de objetivizar la construcción de la ciudad prestando atención a los problemas de higiene, circulación y economía productiva.

Posteriormente, la técnica del zoning se va extendiendo progresivamente, y es acogida de modo universal en la formulación de los planes de las grandes ciudades europeas y americanas sentando carta de naturaleza.

2. La formalización conceptual de la zonificación

Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) operaron como condensadores definitivos de la conceptualización de la ciudad, exponentes plenamente representativos del Movimiento Moderno. Fue el CIAM IV el que trató específicamente del Urbanismo, alumbrando el conocido Manifiesto de la Carta de Atenas, verdadero documento maestro del racionalismo, dado a conocer posteriormente por Le Corbusier, junto con sus comentarios personales. La Carta de Atenas define la zonificación como la operación que se realiza sobre un plano con el fin de asignar a cada función y a cada individuo su lugar adecuado. Tiene como base la necesaria discriminación de las diversas actividades humanas, que exige cada una su aspecto particular: locales de viviendas, centros industriales o comerciales, salas o terrenos destinados al esparcimiento (3).

Así, el análisis racional de las funciones determinará también el uso del suelo y la forma. Las diversas

funciones, racionalmente determinadas, quedan unidas por la función vial y se perfila un sencillo esquema que va a permanecer con un valor axiomático: a) Habitar, función de la que se realiza un estudio exhaustivo b) Trabajar, que reclama la segregación industrial c) Recrearse, unido al habitar y a los servicios y d) Circular con un planteamiento jerárquico según la especialización de las vías. A partir de este esquema tan sencillo, en la medida que se entremezclan funciones y se decide su carácter compatible, incompatible o complementario, el esquema adquiere una complejidad notable.

La zonificación aparece por ello, como un modelo interpretativo de la ciudad aparejado con un aparato normativo con fuerza de obligar, dotado de las cualidades de sencillez, fácilmente detallado y convincente por su racionalidad, de tal modo que ofrece unas posibilidades muy destacables para que pueda ser utilizado como herramienta eficaz por los agentes que operan en la formación o en la transformación de la ciudad. La zonificación aplica el método analítico, según el cual las necesidades individuales y colectivas pueden ser definidas y codificadas de un modo abstracto, reducidas a funciones simples, dispuestas racionalmente en una red de relaciones. Así, el zoning se convierte en uno de los instrumentos fundamentales de la planificación urbanística, hasta tal punto que, como dice Mancuso, el zoning no forma parte del plano, sino que lo constituye (1).

3. La recepción de la zonificación por el ordenamiento urbanístico español

3.1. Desde mediados del siglo XIX

La legislación de ensanche, como es conocido, estaba fuertemente polarizada por los problemas de la carestía de la vivienda y uno de sus rasgos principales es, precisamente, la adopción de medidas administrativas, específicamente urbanísticas, para la resolución de ese problema. Con unos principios de corte liberal se piensa que será la iniciativa privada, estimulada por la actuación pública, quien acudirá a ofertar el producto que la sociedad reclama. No se encuentra en la Ley de Ensanche de Poblaciones, aprobada el 29 de junio de 1864, ninguna referencia a la zonificación. Por su parte, el Reglamen-

to de 25 de abril de 1867 para la ejecución de la Ley de Ensanche, de indudable calidad técnica, entra en un análisis pormenorizado del plan como documento de ordenación y, sin embargo, solo contiene un ligero esbozo de la zonificación².

A diferencia de los textos legales que dan cobertura a los ensanches, es en los propios planes de ensanche en donde se encuentra ya la utilización de la zonificación que tiene un apreciable grado de elaboración. Así el art. 6 de las Ordenanzas Especiales para el Ensanche de la Ciudad de Valencia, determina:

“Art. 6. Se cumplimentará lo que se previene en los arts. 14, 15, 16 y 17 del referido programa que a la letra son como sigue:

14. Las casas que en el ensanche se construyan no podrán tener menos de dos pisos altos si exceder de tres. Podrá sin embargo, agregarse un entresuelo, siempre que se componga con el bajo, de manera que aparezca un solo piso y un desván, cuya altura máxima sea de dos metros. De todos modos, la altura mínima comprendiendo el espesor del piso, será de tres metros para los entresuelos, 3,70 m. para los principales y 3,50 m. para los restantes, sin que la total de la fachada pueda exceder de 20 metros contados desde el nivel de la acera en el punto medio a la coronación o terminación del edificio para los de primer orden y 15 para los de segundo y tercero.

15. A pesar de las restricciones anteriores se permitirá la construcción de hoteles o chalets del número de pisos y alturas que convengan al propietario, siempre que se retiren de la vía pública, dejando entre ésta y la construcción un jardín cerrado por medio de verja o muro, convenientemente decorado a la línea vigente”.

(2) Art. 15. Los proyectos se sujetarán al programa especial que se apruebe; se presentarán por duplicado y constarán: 2º. De un plano general en escala 1 por 2000, que comprenda la Zona de ensanche, la antigua población y los accidentes topográficos de otra alrededor de los límites de aquélla en la extensión de un kilómetro. En este plano se señalarán con tinta negra los límites, las vías y las demás circunstancias topográficas existentes; con tinta carmesí las de ensanche, sus detalles y las correcciones de alineaciones para las vías de la antigua población que se enlacen con él; con tinta azul el curso de las aguas... Se representarán también en él los caminos vecinales, las carreteras de primero, segundo y tercer orden, los caminos de hierro y los canales de navegación y de riego, ya se hallen todas estas obra construidas, ya en construcción o ya en proyecto, acotándolas convenientemente, así como las calles, los paseos y las plazas”.

Como se ve, hay una regulación bastante completa del volumen edificable, de las alturas de los pisos y una cierta conformación de la parcela que se completa con lo establecido en el art. 8 relativo a la división de las manzanas en parcelas regulares y, en consecuencia, edificables.

“Art. 8º. A fin de que se lleve a cabo lo prevenido en los arts. 15, 16 y 17 del mencionado programa, no se construirá edificio alguno de nueva planta sin la presentación y aprobación del proyecto de fachada del mismo, así como también de la división de la manzana a que corresponde en solares regulares y la fijación en el plano de dicha manzana del patio central y del que se proyectan en el solar del edificio de que se trate. En el plano de la manzana distribuido en solares según se ha dicho anteriormente vendrá autorizado con la firma de uno o más Arquitectos o Maestros de Obras y de todos los interesados en dicha manzana como propietarios, o legales administradores.

La escala para dicho plano será de 1 por 200 en papel tela bien expresado gráficamente cuanto queda referido”.

Así pues, junto a los volúmenes edificables, la administración controla la división de las manzanas en parcelas edificables, a las cuales se les exige la condición de regulares, si bien no se marcan parámetros definitorios de esa regularidad. En consecuencia, junto a las alineaciones definidas en los correspondientes planos, ya se definen los volúmenes, alturas y regularidad de la parcela edificable, elementos básicos de la zonificación.

Por lo que se refiere al otro gran parámetro integrante de la zonificación cual es la regulación de los usos, tampoco la legislación de ensanche entra en tales pormenores y es en los correspondientes planes de ensanche, donde se afronta la cuestión desde una óptica más bien elemental, por cuanto el plan da por sentado que el uso es el residencial y, a partir de aquí, trata de proteger ese uso de posibles interferencias dañosas provenientes, como es lógico, de la industria y de la maquinaria que conlleva. Así, en las ya citadas Ordenanzas Municipales Especiales del Ensanche de Valencia se tipifican los usos industriales en insalubres, peligrosos e incómodos y se establecen medidas que podríamos denominar

de protección del uso residencial, estableciendo las correspondientes cautelas. En la fase de evolución en la que se encuentra el zoning no se configura una zona industrial, sino más bien se establecen distancias a observar por los establecimientos industriales en relación con el uso residencial³.

A mediados del siglo XIX se promulgan disposiciones estatales que progresivamente configuran la zonificación. Así, se promulga la Real Orden de 10 de junio de 1894, en la que se establece una regulación de las alturas edificables y el número de plantas en razón de la anchura de las calles⁴. El desarrollo urbano que se impone en las grandes ciudades conlleva la necesidad de disponer de criterios definidos⁵ (4) que faciliten la construcción de los nuevos edificios.

3.2. El Plan del Ensanche de Barcelona de Ildefonso Cerdá

El Plan de Reforma y Ensanche de Barcelona de Ildefonso Cerdá de 1859 en el que vierte la concepción urbanística recogida en el tratado Teoría General de la Urbanización del propio Cerdá, contiene una gran riqueza doctrinal que trasciende de los límites del propio plan, ya que de él se desprenden una serie de generalizaciones que, como han puesto de relieve Padrés Creixell y Vela Parés (5), tienen el carácter de universalizables.

Cerdá describe con precisión la razón de ser de la zonificación -aunque él no la llame así- como conjunto de normas uniformes que se aplican a una determinada área en base a la "imposibilidad de

(3) "Art. 17. Los edificios perfectamente caracterizados insalubres, peligrosos o molestos incluidos en el cuadro a que se refiere el artículo anterior, no podrán construirse pegados a las edificaciones destinadas a viviendas, debiéndose dejar una zona libre que variará según los casos y vendrá fijada siempre por la autoridad".

(4) Real Orden de 10 de junio de 1854. "7º En las calles de primer orden la altura máxima será de 20 metros (sesenta y un pies, 9 pulgadas), que se podrán computar por la equivalencia aproximada de 72 pies; en esta altura se permitirá construir piso bajo, entresuelo, principal, segundo y tercero y sotabanco o ático.

8º En las calles de segundo orden la altura máxima será de 18 metros (64 pies, 7 pulgadas) y podrá hacerse piso bajo, principal, segundo y tercero y un sotabanco o bien un entresuelo a elección del propietario, pero sólo una de las dos cosas".

(5) MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., Diccionario de la administración Española, Peninsular y Ultramarina, Anuario de 1892, pag.342. En Madrid, hasta 1892, estuvieron en vigor las Ordenanzas de Mesonero Romanos de 1847, aunque según la crítica del momento "más que ellas han venido rigiendo multitud de disposiciones adicionales, de acuerdos posteriores del Municipio, contradictorios muchos, desconocidos todos por los obligados a cumplirlos".

dejar la edificación abandonada a los caprichos del interés privado ... y en la consiguiente necesidad de establecer una regla y ley general a que haya de sujetarse la configuración de las manzanas, exige la equidad que dicha configuración sea enteramente igual para todos los constructores, como iguales son los derechos de éstos ante la justicia y ante la ley" (6). Desde el punto de vista tipológico Cerdá opta por la manzana cuadrada que, según él, tenía "la inestimable ventaja de no crear odiosas preferencias artificiales, distribuyendo con entera igualdad y perfecta justicia entre todas ellas y entre todas las manzanas que las limitan los beneficios de viabilidad y la edificación" (7).

Cerdá se plantea la altura de las edificaciones, la profundidad edificable, el uso de los patios interiores⁶ (5). Sitúa también los usos distintos al residencial como son los centros sociales, mercados, zonas administrativas e industriales, parques urbanos y el equipamiento sanitario. Aparecen en la obra de Cerdá, no sólo el análisis, sino también la fundamentación de los parámetros que integran la zonificación, aun cuando no exista ninguna referencia expresa al zoning, concepto en elaboración en aquellos momentos si tenemos en cuenta que el primer plano en el que aparece la zonificación en su forma definitiva es el de Frankfurt de 1891. Los equipamientos se distribuyen según una cierta proporción, con lo que aparece ya un diseño inicial de los estándares, ya que a un barrio le corresponde una manzana destinada a centro social y a un distrito una manzana dedicada a mercado, al sector le corresponden las zonas administrativas e industriales, los parques urbanos y el equipamiento sanitario.

3.3. La zonificación en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924

Este Reglamento, aprobado por Real decreto de 14 de julio de 1924, contiene una acabada regulación del urbanismo del momento, recogiendo la experiencia de las leyes de ensanche y de la reforma interior, descendiendo a elementos constitutivos de

(6) PADRÉS CREIXELL, S. y VELA PARÉS, S. El modelo teórico... ob. cit. pag. 55. "A otro nivel resulta revelador comprobar que el ancho de las vías y la apotema del octógono que determinan las encrucijadas son dos parámetros, en función de los cuales puede determinarse la profundidad edificable, el lado de las manzanas, las dimensiones del jardín interior o la longitud de los intereses de las vías".

la ordenación urbana y en él afloran técnicas y planteamientos metodológicos que posteriormente recogerán las leyes del suelo. Como dice Pérez Botija (8), en el Reglamento existe “una completa recepción del zoning en el sentido estricto o geográfico que, entre nosotros, tiene el vocablo. Es más, pudiera afirmarse que la teoría del zoning que se perfila en el tercer apartado de aquel precepto (art. 8 y epígrafe c. del art. 6) como *especialización de zonas*, parecerá un tanto mecánica y primitiva si se compara con las doctrinas de notorias autoridades en materia de urbanismo, que si bien se muestran decididamente partidarias de la zonificación no se manifiestan en términos inflexibles”.

Si bien es cierto, como se verá seguidamente, que la zonificación aparece recogida con trazos firmes, hay que tener en cuenta, sin embargo, que el Reglamento, por lo que se refiere al urbanismo, es una norma de normas, es decir, pautan los criterios para que las ordenanzas y los planes se atengan a esas determinaciones, lo cual no impidió que, ante la ausencia de planes o falta de acomodación de los mismos y de las ordenanzas al Reglamento, éste se aplicara directamente. Desde un punto de vista instrumental, puede decirse que los elementos de la zonificación se configuran con la intervención de los parámetros que analizamos seguidamente.

3.3.1. La fijación de alineaciones

Desde antiguo el legislador puso énfasis en el propósito de la redacción de planos de alineaciones⁷, condición primaria *sine qua non* para racionalizar el espacio urbano. Para acometer los ensanches, según el art. 22 del Reglamento, en las poblaciones de más de 2.000 habitantes se precisa un plan general de alineaciones previamente aprobado. Los municipios de más de 10.000 habitantes que en el momento de promulgación del Reglamento no tuvieran aprobado el plan de alineaciones para sus vías principales, o las de aquellas en las que el plan vigente hubiera sido aprobado con fecha an-

(7) Fue la Real Orden de 25 de julio de 1846 la que ordenaba que “los ayuntamientos de crecido vecindario... hagan levantar el plano geométrico de la población, sus arrabales y paseos, trazándolos según su estado actual, a escala de uno por mil doscientos cincuenta; que en el mismo plano se marquen con líneas convencionales las alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plaza, etc.”.

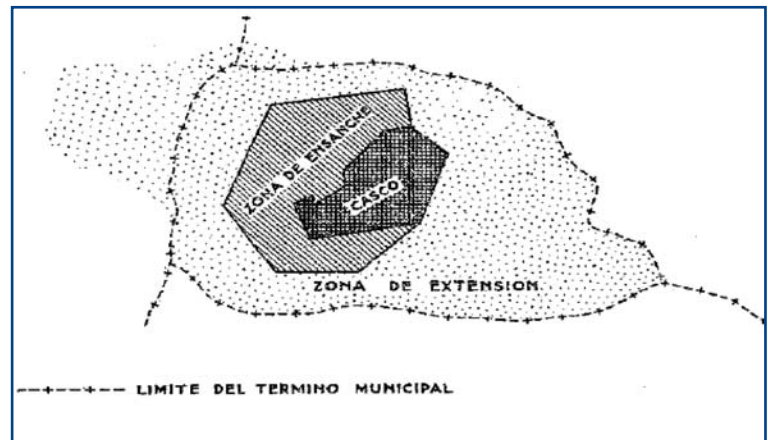


Fig. 1. Zonas primarias.

terior al 1 de diciembre de 1900, se les otorga un plazo de cuatro años para que redacten el correspondiente plano de alineaciones.

Llegado el año 1924, fecha de promulgación del Reglamento, la situación en los municipios españoles, en cuanto a disposición de ese instrumento urbanístico era muy desigual y deficitaria en términos generales y fue impulsada, sin duda alguna, por las prescripciones del Reglamento.

3.3.2. Los planes de ensanche como delimitadores de zonas primarias

De acuerdo con la legislación de ensanche, el territorio del término municipal quedaba dividido en tres grandes zonas más o menos concéntricas denominadas casco, zona de ensanche y zona de extensión, que configuran tres grandes zonas que podríamos denominar primarias, claro precedente de las clasificaciones del suelo.

La delimitación de esas zonas básicas por el correspondiente plan de ensanche o de extensión, fue exigida por el art. 4 Reglamento para todas las poblaciones de más de 10.000 habitantes que en el período entre 1910 y 1920 hubieran experimentado un aumento superior al veinte por ciento⁸(8).

(8) PÉREZ BOTIJA E., Derecho Urbanístico Español. ob. cit .pag .92. “La triste realidad es que sólo una mínima parte de los ayuntamientos a quienes alcanzaba cumplieron la obligación impuesta. Verdad es que no todos los ayuntamientos tenían visión del problema ni existían técnicos especializados en estas materias en número suficiente para llevar a cabo simultáneamente los proyectos de extensión, ensanche o mejora interior de las numerosas poblaciones a que afectaba la obligación; planes cuyo estudio debe ser sereno y detenido y requiere una labor previa de identificación del urbanista con la significación y el alma de la ciudad.”

Delimitadas esas zonas primarias, el Reglamento entra en la organización del espacio en la zona de ensanche regulando la tipología de edificación en manzana con los siguientes parámetros: patios comunes cuya anchura total no será inferior a vez y media la altura de los edificios. Los patios serán siempre abiertos y su superficie total no bajará del 12% de la edificada con la excepción que allí se marca. Por lo que se refiere a las plantas edificables están en relación con la anchura de la calle, no permitiéndose que éstas tengan una anchura menor de 12 metros, de tal modo que las alturas no podrán exceder de la anchura de la calle, salvo circunstancias razonadas que puedan presentarse. La zona de ensanche puede dividirse potestativamente, a su vez, en *zonas parciales*, lo cual no supone la aplicación de unos parámetros distintos, sino el establecimiento de áreas a las que corresponde un determinado orden de prelación a los efectos de realización de las obras de urbanización. En realidad se trata de delimitar lo que hoy llamaríamos unidades de ejecución, con una específica significación.

3.3.3. Zona de contacto

Junto a la zona de ensanche aparece otra subzona claramente definida que se denomina zona de contacto con el casco de las grandes poblaciones que se considera como una zona con personalidad propia, regulada por el art. 7 del Reglamento. Los anteproyectos que definen la urbanización de esta zona pueden limitarse al trazado de las líneas que establezcan una rápida comunicación con el centro y las zonas exteriores y las principales de los polígonos a urbanizar que sirvan de enlace directo entre los núcleos habitados que se construyan en la periferia. Los parámetros reguladores de la edificación en esta zona son los determinados en las respectivas Ordenanzas, estableciendo con carácter general que cada casa familiar, incluidos los patios, el huerto, jardín o corral, habrá de ocupar una superficie mínima de 200 metros cuadrados (art. 7 Reglamento).

3.4. La zonificación de los usos industriales

Las Ordenanzas que regulan la edificación en los planes de ensanche contienen ya prescripciones tendientes a limitar la implantación de determinadas instalaciones que pueden originar peligro o generar efectos insalubres y, en consecuencia, despliegan un embrio-

nario régimen de protección medioambiental⁹. Éste se irá desarrollando a la par de la creciente industrialización y así se promulga el Reglamento de 17 de noviembre de 1925, sobre establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos que constituye el punto de arranque más acabado de lo que después constituiría el régimen de las actividades calificadas y los procedimientos de fiscalización de las mismas.

El Reglamento tiene importantes novedades, como es, en primer lugar, que acuña el concepto de establecimiento clasificado y describe los grandes grupos de industrias que se comprenden dentro de cada una de las denominaciones. La localización de los establecimientos clasificados se determina en función de los siguientes criterios recogidos en el art. 3: a) En lo sucesivo los establecimientos clasificados no pueden implantarse dentro de los límites del casco de la población. b) Deben localizarse en las zonas de ensanche dedicadas especialmente a industrias, con lo cual está definiendo áreas con el uso específico industrial y, en consecuencia, lo que hoy llamamos zona industrial. c) Dentro de los ensanches pueden autorizarse establecimientos incómodos siempre que cumplan con las condiciones establecidas por las correspondientes Ordenanzas. d) Los establecimientos clasificados pueden también localizarse fuera de los ensanches, a condición de que los establecimientos insalubres o peligrosos se sitúen a una distancia de 100 a 500 metros de todo núcleo de población y se aislen de todo edificio destinado a viviendas, aun en la misma fábrica.

Este concepto de zona industrial que ya se define en el Reglamento, lo cierto es que tendrá una tardía implantación en la praxis urbanística, entre otras razones por el condicionante económico que les afecta. Es evidente que si se permiten los usos industriales en un suelo no urbanizado, con la condición de cumplir unas determinadas distancias a los núcleos urbanos, se produce un ahorro considerable en la implantación de tales usos. En décadas posteriores los núcleos urbanos se habrán expandido y tendrán que convivir, durante años, con esos establecimientos que ya estaban allí legalmente implantados. La erradicación de la industria de los cascos de las poblaciones es una compleja ta-

(9) Las Ordenanzas Municipales Especiales para el Ensanche de la Ciudad de Valencia ya contienen la clasificación de los establecimientos industriales en insalubres, peligrosos e incómodos determinando su art. 17 que no "podrán construirse pegados a las edificaciones destinadas a viviendas, debiéndose dejar una zona libre que variará según los casos y vendrá fijada siempre por la autoridad".

rea todavía no resuelta en bastantes casos, por más que conceptualmente estuviera definida hace ya casi un siglo.

3.5. La zonificación y las legislaciones especiales de las grandes ciudades

En la década de los años 40 se promulga un bloque normativo conocido como leyes especiales de grandes ciudades¹⁰ que, entre otros motivos, pretendían sentar las bases para la ordenación urbanística de grandes áreas necesitadas de atención después de la guerra civil, cuyo protagonismo en el contexto de la economía nacional era del mayor interés.

Los planes de ordenación que se formulan en base a estas leyes suponen un notable avance en relación con el planeamiento precedente, ya que recogen las experiencias urbanísticas europeas del momento y sus equipos redactores tienen una cualificación especial¹¹. Es en los planes de estas grandes ciudades en los que, a mi juicio, aparece por primera vez en el urbanismo español, el zoning plenamente configurado¹² (9). Son numerosas las innovacio-

nes que se producen. Una de ellas es que las ordenanzas municipales pasan a ser un texto que se redacta con vistas a regular un concreto espacio planificado y como una regulación *ad hoc* que completa el plan. Recordemos que en las épocas anteriores las ordenanzas surgían con un cierto carácter autárquico y no a la vista de un espacio específicamente planificado. Buena prueba de ello es que el art. 3 de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, publicada según Decreto de 1 de marzo de 1946, determina que "las ordenanzas municipales de los Ayuntamiento afectadas por el Plan deberán ser revisadas para adaptar sus preceptos en lo que se refiere a utilización del suelo y edificaciones, a las normas del Plan".

Otra innovación es la introducción de la técnica de escalonamiento de los planes o lo que después se denominaría técnica secuencial de desarrollo, según la cual el plan general es desarrollado por planes o proyectos parciales que comprenden determinadas secuencias o sectores del plan general y es, precisamente en la regulación de las determinaciones de los planes o proyectos parciales, donde se efectúa una más explícita referencia a la zonificación. El mismo art. 3 de la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores determina que los planes parciales en su función de desarrollar el plan general habrán de contener

"...las bases reglamentarias que señalen sus posibilidades de utilización en cuanto a volumen, uso y condiciones sanitarias y estéticas de la construcción en cada una de las zonas".

Por otra parte, el art.16 de la Ley de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, texto articulado aprobado por decreto de 14 de octubre de 1949, contiene la muestra más acabada de cuanto decimos, ya que determina que el Plan General debe contener

"...las Ordenanzas de volumen, uso, de condiciones sanitarias y de condiciones estéticas".

"...planos de proyecto a escala mínima 1:2000, con curvas de nivel de metro en metro que definan las alineaciones y rasantes de las vías y plazas, la división de zonas de diferentes usos, los espacios libres y los emplazamientos reservados a edificios y servicios públicos..."

(10) Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944, para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores. Ley de Bases de 17 de julio de 1944 para la Ordenación Urbanística de Bilbao y su zona de influencia. Decreto 1 de marzo de 1946 aprobando el Texto Articulado de la Ley de Ordenación de Madrid y sus alrededores. Decreto 1 de marzo 1946 aprobando el texto articulado de la Ley de Ordenación Urbana de Bilbao y su zona de influencia. Ley de Bases de 18 de diciembre de 1946 para la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca. Decreto de 23 de mayo 1947 por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Corporación Administrativa Gran Bilbao. Decreto 14 de octubre de 1949 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca. Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca.

(11) El Plan General de Madrid y sus alrededores fue redactado por la Junta de Reconstrucción de Madrid; el de Bilbao y su zona de influencia, por la Dirección General de Arquitectura; el de Valencia y su Comarca por la Comisión Superior de Ordenación de la Provincia de Valencia. En este último, el equipo estaba dirigido por Gamazo e incluía como colaboradores a Bidagor, Muguruza, Prieto, García Lomas, Gutiérrez Soto, Muñoz Monasterios, Moya y Zuazo.

(12) GIMÉNEZ BALDRÉS E., Parcelaciones Residenciales Suburbanas. La formación de la periferia metropolitana de Valencia, Valencia 1996. Universidad Politécnica de Valencia. Pag.409. "En segundo lugar hay que señalar que el momento en el que se aborda el planeamiento para esta ciudad se corresponde también con el intento de incorporación a este quehacer práctico, de ideas y reflexiones que la conectasen, por un lado con la tradición propia y por otro con las elaboraciones foráneas introducidas por Cesar Cort o Gabriel Alomar, Pero, en cualquier caso, muy lejos de la calidad del contemporáneo trabajo de Abercrombie para Londres (1943). El uso del zoning, la subdivisión por distritos de la ciudad, la creación de conjuntos autónomos -reconocibles formalmente por la disposición en ellos de subcentros-, los equipamientos de ocio y deportivos, son los elementos mediante los que se intenta la equiparación a las corrientes de la urbanística internacional".

El mismo art. 16, en su apartado e) bis, establece que los proyectos parciales deben contener

“...ordenanzas especiales de urbanización cuando por tratarse de conjuntos arquitectónicos o casos de uso especial (accesos a Valencia, plazas, calles centros cívicos, barrios históricos o típicos, industriales, etc.), se estimen que son insuficientes las vigentes en la zona afectada, indicándose las limitaciones al libre uso del derecho de propiedad que puedan dar lugar a indemnización”.

Por tanto, el concepto de zona como perímetro que es objeto de una regulación urbanística homogénea, aparece ya decididamente configurado en los planes que emergen de las leyes especiales de grandes ciudades y desde ellas, sin grandes cambios, aparecerá después en la LS 1956.

4. La recepción del zoning por la doctrina científica

En los tratadistas de la primera mitad del siglo pasado, encontramos ya referencias bastante precisas a una cierta idea de zonificación. Adolfo Posada (10) al estudiar el régimen municipal de la ciudad moderna, formula una síntesis del urbanismo y dice que éste debe operar con los mejores medios técnicos para procurar una adecuada estructura urbana, que pide “una hábil composición y ordenación de las vías para facilitar el tráfico”. Añade que es preciso elaborar el mejor sistema de composición del centro urbano, merced a la combinación que se estime más adecuada, de casas, edificios públicos, institucionales y funcionales: oficinas, estaciones ferroviarias, mercados, bolsas, bancos, etc. También una calculada distribución de centros culturales, universidades, campos de juego, parques, espacios libres en proporción adecuada, etc.

A mediados del siglo pasado, Pérez Botija (8) habla de la zonificación como una técnica perfectamente asimilada, al decir que “asimismo debemos incluir dentro de tal legislación otras piezas jurídicas de la mecánica urbanística, que los anglosajones, o, mejor dicho, los americanos vienen dando el nombre de *zoning*, y que literalmente se traduce por zonificación, con un relieve muy acusado dentro de nuestra legislación y política urbanística, como des-

pués se advertirá; pero, sin duda, con un sentido mucho más restringido que el de la legislación de Estados Unidos”.

En la década de los años 40 del siglo pasado los urbanistas ya ofrecen un completo elenco de zonas con sus correspondientes tipologías urbanísticas. Tal es el caso de Borobio Ojeda (11) que distingue las siguientes zonas: Zonas especiales que comprenden las zonas universitaria, sanitaria, militar y religiosa. Zonas Comerciales: las actuales del casco y las que se fijan para los ensanches. Zonas residenciales: de edificación cerrada, abierta o aislada. Zonas industriales con viviendas y exclusivamente para industria pesada. Zonas ferroviarias.

En las Escuelas de Arquitectura de la época, según refiere Gabriel Alomar¹³ (12), no parece que se tuviera cumplida noticia de la técnica que estudiamos.

5. La recepción de la zonificación por las leyes del suelo

Tanto la LS 1956, como el TRLS 1976 contienen un muy acabado diseño de la zonificación. En la Exposición de Motivos de aquella, al tratar del régimen jurídico del suelo dice que se “instituye una regulación del suelo según su situación y destino. Se califica así de rústico, de reserva urbana y urbano”.

“La Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica definen el conteni-

(13) ALOMAR G., Teoría de la ciudad, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1980, Pag. 25. “Cuando en el año 1929 ingresé en la Escuela Superior de Arquitectura de Barcelona, la palabra urbanismo (que según se dice, había empleado por primera vez un francés llamado Cierquet en 1900, en la Revue Romane), era una palabra inusual. Recuerdo que en cierta ocasión, hacia 1930, recién ingresado en la Escuela y preocupado por los problemas de las ciudades, una persona amiga con carrera universitaria, me hizo la pregunta de si existían especialidades en la carrera de arquitecto, y si pensaba dedicarme a alguna de ellas. Yo le contesté que deseaba hacerme urbanista. La contestación debió dejar algo perplejo a mi interlocutor, pues al día siguiente en que volvimos a encontrarnos, me dijo que habiendo consultado el Larousse para conocer el significado de la palabra, resultó que este diccionario daba de la misma la siguiente definición: partidario del Papa Urbano....Y sin embargo, en el plan de estudios de la carrera de arquitectura, en los años en que yo cursaba los míos, figuraba ya una asignatura con este nombre. Pero lo que se nos enseñaba era totalmente absurdo y falto de sentido; en el mejor de los casos nos remitían a los alumnos a ciertos trabajos de un autor llamado Stüben...”.

do normal de la propiedad según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lugar a indemnización". Así pues, la situación y el destino aparecen como referencia inmediata del régimen de propiedad y más adelante, el art. 1 del TRLS 1976 dirá que es competencia urbanística

"...establecer las zonas distintas de utilización según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terrenos que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona".

El RPU aborda con gran precisión la regulación de la zonificación tanto en el nivel de la estructura general y orgánica del territorio configurada por los sistemas generales, como en el nivel de la ordenación pormenorizada. Por ello el art 25 RPU establece como elemento fundamental de la estructura

"La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea y la intensidad de los mismos".

En el nivel de ordenación pormenorizada se regula con más detalle los elementos integrantes de la zonificación, y así, el art. 29 RPU determina que para el suelo urbano, el plan general debe contener

" c) Asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas."

"f) Reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos o construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación de la edificación y de su entorno".

Por lo que se refiere al suelo urbanizable, el art. 30 RPU configura la zonificación en orden a su desarrollo por los correspondientes planes parciales y determina:

"c) Asignación de usos globales a las diferentes zonas, fijando las intensidades correspondientes

a dichos usos. Esta asignación podrá efectuarse con carácter excluyente o alternativo siempre que en este último caso los usos que resulten definitivamente elegidos por los correspondientes Planes Parciales sean compatibles entre sí y se asegure el equilibrio de los usos, de sus intensidades y del equipamiento de infraestructuras y servicios"¹⁴.

A la vista de los preceptos anteriormente transcritos puede decirse con toda certeza que la zonificación cobra carta de naturaleza, no tanto porque introduzca *ex novo* un herramienta jurídica fundamental en el planeamiento, sino más bien porque recoge de la praxis urbanística, lo que desde la década de los años cuarenta, es decir, cuarenta años antes, ya se había impuesto en el modo de elaborar el planeamiento urbanístico. El legislador, no sólo puede precisar con todo detalle los parámetros que constituyen la zonificación, sino que además, la utiliza como un elemento complementario de la clasificación del suelo en cuanto que configura a éste como producto acabado, que se integra en el propio estatus del propietario. En efecto, como ya se ha señalado anteriormente, la zonificación conecta con el clásico planteamiento civilista de límites de la propiedad y lo hace con un comportamiento diverso según sea la clasificación del suelo. La definición de los parámetros urbanísticos tiene distinto grado de precisión según se trate de suelo urbano, urbanizable programado o urbanizable no programado. El punto de partida es distinto, pero siempre hay que llegar al mismo punto de llegada: la definición pormenorizada con toda precisión -la propia suelo urbano- en la que el propietario reconoce exactamente la configuración del *ius aedificandi* (derecho a edificar), derivado de las atribuciones que el plan realiza so-

(14) Por lo que se refiere a la documentación de los planes, el RPU reitera la exigencia de la configuración de la zonificación. Así el art. 40.2 RPU determina que las Normas Urbanísticas en el suelo urbano "tendrán la consideración de Ordenanza de la Edificación y Uso del Suelo y contendrán la reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno". En el mismo art. 40 RPU.3 se determina que "en suelo urbanizable programado, las Normas Urbanísticas, además de regular, en concordancia con las calificaciones del suelo establecidas en los planos de ordenación, el régimen general de cada uno de los distintos usos del suelo y la edificación, establecerán las características de los sistemas generales incluidos en esta categoría de suelo..."

bre uso del suelo, destinos de las construcciones, volúmenes edificables y características de las edificaciones.

6. La pervivencia del zoning

Puede llamar la atención que una metodología alumbrada hace más de un siglo perdure en el urbanismo, habida cuenta de las grandes transformaciones sufridas por las ciudades desde el siglo XIX. No han faltado críticas al empleo del zoning, entre las que pueden referirse las de Giancarlo de Carlo (13) que achaca al plan zonal los siguientes defectos: A) Produce la rotura y *fragmentación* de los tejidos urbanos; los saltos de una tipología a otra resultan muchas veces artificiosos y bruscos y privados de continuidad espacial y visual. B) La jerarquización de zonas, da lugar al deterioro de aquéllas en las que no se concentran valores e intereses, originándose rápidos procesos de degeneración sociológica. C) En la agregación de zonas que resulta ser el plan, éste se lleva a cabo sin posibles alternativas, variaciones o acoplamientos; no resulta un “proceso continuo” capaz de absorber las variaciones que la realidad ofrece a lo largo de la ejecución del plan. D) El desarrollo tecnológico y social incide de tal modo sobre las previsiones zonales que las fuerza en el sentido de obligarles a admitir por vía de adición –único modo de acople- nuevas ampliaciones; de este modo, el territorio circundante a las zonas queda implicado en procesos de urbanización que erosionan el campo y evidencian una incapacidad para mantener un efectivo control del territorio.

Una crítica radical a la zonificación es la que realiza Yáñez Velasco (14) que plantea la supresión de la zonificación sustituyéndola por una serie de reglas que impidan la existencia de efectos medioambientales indeseables, limitándose el planeamiento a establecer la estructura viaria, espacio libres y terrenos destinados a equipamientos, sin asignación específica de uso; establecimiento de una edificabilidad fija (v.g. 0,36 m²/m²), de la que todos los propietarios serían titulares *a priori*; establecimiento de simples límites negativos a la edificación, pudiendo elegir el propietario la ordenanza más conveniente al uso que quiera implantar. Se trata de una tesis singular, aunque, a mi juicio, supone un análisis tal vez un tanto apresurado de la compleja realidad urbana

que se resistiría a un tratamiento razonable dentro de unos parámetros tan simples.

El mismo Yáñez Velasco (14) recoge las opiniones favorables a la zonificación vertidas por otros autores como son las de García de Enterría (respondió a excelentes criterios técnicos de todo orden y aportó soluciones de positivo interés), García Trevijano (la regulación en ella contenida supuso un evidente avance en la técnica jurídica española y su espíritu no pudo ser de mayor amplitud y ambición), Pérez Olea (su contenido resultó comparable ventajosamente con textos análogos del extranjero).

Más allá de estas críticas que en algunos casos pueden estar justificadas, lo cierto es que, salvo lo que diremos a continuación, no se presenta ningún instrumento sustitutivo al de la zonificación. Un juicio mesurado es el de de Terán Troyano para quien “la teoría funcional podrá seguir siendo un medio instrumental cómodo y claro de aproximación, siempre que se complemente con otras visiones desde otros ángulos, pero hoy está claro que no se puede reducir así la compleja estructura del fenómeno urbano y que el planeamiento derivado de la simple descomposición funcionales, en gran medida, es ingenio e ineficaz” (15).

Se trataría, en definitiva, más que de sustituir la metodología de la zonificación, objetivo, por otra parte, no reclamado ni desde las instancias científicas ni mucho menos desde la praxis urbanística, de perfeccionarla, complementándola con otros instrumentos tendentes, tal vez, a proporcionarle una mayor flexibilidad. En este sentido, dentro del contexto del trabajo titulado *nuevos Horizontes en el Urbanismo*, Busquets Grau (16) señala que la idea de “proyecto urbano” toma consistencia como superación de la estéril disociación entre plan urbanístico y proyecto de arquitectura que había reducido el primero al campo del análisis y de la zonificación y el segundo al campo de la propuesta aislada. El concepto de pieza urbana aparece en la discusión, señalando la capacidad integradora del proyecto que una aplicación estereotipada de la arquitectura moderna había perdido. La escala intermedia es reivindicada como puente de comprobación entre las decisiones programáticas y las estructurales”.

En el mismo sentido Ordeig Corsini (2) considera el proyecto urbano como una remodelación del plan, o si se quiere, un plan más genérico que la ordenación de la zona estrictamente acotada. De-

Abreviaturas utilizadas

CE	Constitución Española de 1978
LSRV	Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
LS1956	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956
RDU	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente
RPU	Reglamento de Planeamiento Urbanístico. Real Decreto 2159/1978
RRP 1966	Reglamento de Reparcelaciones de suelo por Planes de Ordenación Urbana. Decreto 1006/1966, de 7 de abril
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana
TRLS 1992	Real decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

pendiendo de su escala y del significado funcional de la actuación exigirá siempre un replanteamiento del plan, lo que conduce a considerar éste como actualizable permanentemente. En definitiva, parece tratarse de una idea de flexibilización del plan que, por cierto, ya ha sido plasmada en figuras

alumbradas en las recientes legislaciones urbanísticas como es el caso de los Programas de Actuación Integrada puestos en funcionamiento por la legislación urbanística valenciana y después asumidos por otras muchas comunidades autónomas, figura que permite importantes remodelaciones, a condición de que se afiance su ejecución en un período dado.

En efecto, el Programa de Actuación Integrada, en el momento en el que se formula puede plantear una remodelación de las condiciones de zonificación, tan profunda como se estime conveniente, adaptando las condiciones iniciales del plan general, a las concretas circunstancias y solicitudes que se derivan del análisis territorial y socioeconómico del momento, con la condición de que se garantice la efectiva ejecución de la propuesta en un plazo dado. Desde esta perspectiva el plan, con sus determinaciones apriorísticas de uso, edificabilidades y tipologías deja de tener un carácter rígido y puede asumir lo que desde otra óptica se reclama como proyecto urbano.

En definitiva, podría decir, en mi opinión, que la zonificación seguirá ocupando un papel central en la metodología del plan urbanístico, por más que se combine con elementos acordes con las nuevas solicitudes derivadas del desarrollo urbano o de la renovación urbana. ♦

Referencias:

- (1) MANCUSO, Franco; versión castellana de ARQUES, Rosend. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Ediciones Gustavo Gili, 1980. 388 p. ISBN 84-252-0959-5.
- (2) ORDEIG CORSINI, J.M. *Diseño urbano y pensamiento contemporáneo*. Barcelona: Instituto Monsa de Ediciones, 2004. 349 p. ISBN 9788496096646.
- (3) LE CORBUSIER. *Principios de Urbanismo (La carta de Atenas)*. Barcelona: Ariel, 1971.
- (4) MARTÍNEZ ALCUBILLA, M. *Diccionario de la administración Española, Peninsular y Ultramarina*, Anuario de 1892.
- (5) PADRÉS CREIXELL, S.; VELA PARÉS, S. "El modelo teórico del Plan Cerdá". 2C: *construcción de la ciudad*, 1976, nº 6-7, p. 46-55. ISSN 0213-1927.
- (6) CERDÁ SUYER, Ildelfonso. "Edificación". *Revista de Obras Públicas (ROP)*, 1864, vol. 12, tomo I, nº 2, p. 41-44.
- (7) CERDÁ, Ildelfonso. *Teoría de la viabilidad urbana*. Madrid: Ayuntamiento, 1991. ISBN: 84-7088-586-3.
- (8) PÉREZ BOTIJA, E., *Derecho Urbanístico Español: conceptos y legislación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1950.
- (9) GIMÉNEZ BALDRÉS, E., *Parcelaciones Residenciales Suburbanas. La formación de la periferia metropolitana de Valencia*, Valencia: Universidad Politécnica, 1996. ISBN: 84-7721-418-2.
- (10) POSADA, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. 4ª ed. revisada. Madrid: Librería general de Victoriano Suárez, 1936. 504 p. (Biblioteca de derecho y de ciencias sociales, 82)
- (11) BOROBIO OJEDA, R., *Planes de urbanización de Zaragoza*. Madrid: Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local. Conferencia pronunciada el 11 de abril de 1946.
- (12) ALOMAR, G. *Teoría de la ciudad*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.
- (13) CARLO, Giancarlo de. "Fluidez de las interrelaciones urbanas y rigidez de los planes de zonificación". *Questioni di Architettura e Urbanistica*, Publicaciones del Departamento de Urbanismo II, Universidad Politécnica de Valencia, 1971.
- (14) YAÑEZ VELASCO, I. "El pensamiento urbanístico único: la zonificación". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2008, vol. 42, nº 241, p. 11-24. ISSN 1139-4978.
- (15) DE TERAN TROYANO, F. "La situación actual del planeamiento urbano y sus antecedentes". *Ciudad y Territorio*, 1971, nº 2, p. 13-26.
- (16) BUSQUETS GRAU, J. "Perspectiva desde las ciudades". *Ciudad y Territorio*, 1993, nº 95-96, p. 163-174.