

De la concertación a la flexibilidad: tres ciclos de ideología desregulatoria en el planeamiento urbano español (1956–2026)

From agreement to flexibility: three cycles of deregulatory ideology in Spanish urban land use planning (1956–2026)

JUAN ANTONIO LOBATO BECERRA

Doctor Arquitecto. Graduado en Sociología. Máster en Economía y Desarrollo Territorial

Asistente honorario en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

lobato@territorioyciudad.com

ORCID: [0000-0002-0517-0135](https://orcid.org/0000-0002-0517-0135)

PEDRO GÓRGOLAS

Doctor Arquitecto

Profesor Titular en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

gorgolas@us.es

ORCID: [0000-0001-9401-9041](https://orcid.org/0000-0001-9401-9041)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 02-03-2026

Cómo citar/How to cite: Lobato Becerra, Juan Antonio & Górgolas, Pedro (2026): “De la concertación a la flexibilidad: tres ciclos de ideología desregulatoria en el planeamiento urbano español (1956–2026)”, *Ciudades*, 29, pp. 81-96. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.81-96>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: El artículo revisa la evolución de sistema urbanístico español desde la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 hasta las leyes autonómicas de última generación, identificando tres momentos clave de esta secuencia: la concertación institucionalizada que irrumpe con la Ley 19/1975, la finalidad liberalizadora de la Ley 6/98 y la actual retórica de la flexibilidad y la simplificación normativa. A través de un análisis comparativo, se constata que estos ciclos de cambio legislativo han seguido una trayectoria desreguladora incremental que culmina con la vocación abierta, flexible e indeterminada otorgada al planeamiento en las recientes leyes autonómicas.

Palabras clave: planeamiento urbanístico; flexibilidad adaptativa; concertación; liberalización; legislación autonómica.

Abstract: The paper analyses the evolution of Spanish urban planning from the 1956 Land Act to the latest regional laws, identifying three key moments in its ideological transformation: the institutionalisation of negotiation after the 1975 reform, the liberalisation of 1998 and today’s rhetoric of flexibility and regulatory simplification. Through a historical and comparative approach, it reveals the persistence of a deregulatory ideology—more desired than achieved—reappearing under discourses of modernisation and efficiency. It advocates adaptive flexibility as a strategic quality of planning rather than a relinquishment of public control.

Keywords: urban planning; adaptive flexibility; negotiation; liberalisation; regional legislation.

1. HIPÓTESIS, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El urbanismo en España, como práctica disciplinar y construcción jurídica, ha estado marcado por una tensión constante entre el ideal de racionalidad técnica y su confrontación con la realidad cambiante de los intereses económicos y sociales que lo condicionan. Desde la aprobación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 (LS/56), que institucionalizó por primera vez el planeamiento como instrumento de ordenación integral, el discurso sobre la práctica urbanística ha girado en torno a un mismo dilema: hasta qué punto la administración debe ejercer el control sobre la transformación del territorio y en qué medida se debe permitir a la iniciativa privada ejercer su influencia en la producción del hábitat urbano.

Si bien, las diferentes iniciativas legislativas no han alterado sustancialmente el sistema de planeamiento implícito a la consideración de la ordenación urbanística como función pública, la sucesión de reformas emprendida ha seguido, mayoritariamente, una trayectoria intencional orientada hacia una progresiva y sistemática desregulación sustanciada en el entendimiento del planeamiento como un obstáculo para el desarrollo económico-inmobiliario al revelarse como un instrumento inoperante e ineficaz debido a su excesiva rigidez¹.

El presente artículo propone una mirada comparativa de tres momentos clave en la historia de este proceso: la concertación de 1975, la liberalización de 1998 y la flexibilidad del periodo 2021–2026. El principal objetivo del texto es mostrar la recurrente pulsión desreguladora que se aprecia en los hitos analizados, desvelando cómo cada intento de actualización del sistema legislativo ha comportado reabrir el debate sobre la naturaleza y el alcance del control público del urbanismo.

Efectivamente, a lo largo de siete décadas (1956-2026), el sistema urbanístico español ha fluctuado entre la “hipertrofia normativa intervencionista” (Cesteros, 2007) y el “simplismo funcional liberal” (Vaquer, 2017). Cada reforma legislativa diagnosticada ha respondido a un contexto económico, social y político concreto –el desarrollismo tardofranquista de los años 60-75 del siglo pasado, la expansión inmobiliaria de la década intersecular (1996-2006) o la etapa actual de recuperación económica tras la crisis financiera de 2008–, pero todas

¹ De esta inercia se aparta la Ley 8/90, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo la cual vino a confirmar la necesidad del control público del urbanismo, posicionándose en contra de los postulados neoliberales que estaban comenzando a cobrar ímpetu en aquellos años. De ahí que haya quedado excluida del análisis realizado en este artículo.

comparten un mismo envite: redefinir la incidencia del planeamiento en el mercado del suelo.

Metodológicamente, el trabajo se apoya en el análisis comparativo de las motivaciones que han inspirado los textos legislativos promulgados en cada uno de estos periodos, complementado con la aportación de reflexiones disciplinares y académicas.

2. LA DESREGULACIÓN COMO “TRAYECTORIA DEPENDIENTE” DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESPAÑOLA

La LS/56 representó el primer intento de dotar al urbanismo español de un sistema de ordenación completo y coherente. Su objetivo fue racionalizar la expansión urbana y someterla al interés general a través de un modelo de planificación integral y jerárquico. En su Exposición de Motivos, este texto fundacional apuesta por la lucha contra la especulación del suelo mediante la intervención pública² al tiempo que reconoce la necesidad de impulsar la cohabitación con el interés privado para gestionar eficazmente el desarrollo urbanístico. Desde el propio preámbulo, pues, se reconocen los límites de la acción pública reclamando el necesario subsidio de la iniciativa privada, al advertir que el Estado no tenía capacidad para asumir en solitario la transformación del suelo mediante la urbanización y la edificación.

De este modo, puede afirmarse que el sistema urbanístico español nace con la necesidad de compatibilizar la irrenunciable reglamentación como fundamento de una planificación racional con la intervención del sector privado en la gestión de su desarrollo, alentada por la progresiva penetración de una lógica económica que, bajo el argumento de la eficacia, condiciona el sentido, alcance y finalidad del planeamiento.

Esa exigencia explica que la historia de las posteriores reformas legislativas haya gravitado entre el requisito de garantizar el interés colectivo de la ordenación urbanística y la tendencia a flexibilizar las determinaciones del planeamiento en aras a priorizar, por encima de cualquier otra consideración, el dinamismo económico. En el trasfondo de esta tensión se encuentra la disyuntiva entre una visión del territorio como recurso susceptible de ordenarse sistemáticamente y la convicción de que las constricciones anexadas a la definición de cualquier modelo de ciudad deben ser lo suficientemente abiertas para permitir su adaptabilidad a coyunturas sobrevenidas.

² “La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados (...) Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios”.

El primer ciclo de este proceso -que se inicia en un contexto económico-social de profunda depresión³ - se caracteriza por el intenso debate que se produjo sobre las insuficiencias del modelo de la LS/56 -tras dos décadas de vigencia- que devino la conveniencia de idear nuevos instrumentos de cooperación público-privada, cristalizando en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/75). El periodo de elaboración de este código legal estuvo alimentado disciplinariamente por la irrupción estelar del denominado “urbanismo concertado”, fórmula novedosa que, bajo el reclamo flexibilizador inherente a dicha cooperación en materia de ordenación urbanística, trataba de incrementar la operatividad del planeamiento en detrimento de su férrea reglamentación. Sin embargo, las diferentes iniciativas legislativas elaboradas en los años previos a la LS/75, más que una concertación coordinada, promovieron la quiebra del sistema de planeamiento, subordinando el interés público a la conveniencia del mercado inmobiliario (Fernández, 1974), alentando un urbanismo que extendió su deriva privatizadora desde la gestión y ejecución del desarrollo urbanístico a la propia ideación del modelo de ordenación.

El segundo ciclo se consolida con la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LS/98), trasladando al ordenamiento jurídico la apuesta inequívoca de la ideología neoliberal por favorecer la liberalización del suelo, su mercantilización, su consideración como un bien de consumo⁴. Bajo el discurso de la modernización y la eficiencia, esta ley consagró la lógica de mercado como principio ordenador del territorio. La función social del urbanismo, que había sido un pilar del modelo de la LS/75, se debilitó frente al argumento de la competitividad y la atracción de inversión.

El tercer ciclo, iniciado con las leyes autonómicas de última generación⁵, reinterpreta esta dinámica bajo una nueva retórica: la de la flexibilidad y la simplificación. Estas leyes proponen agilizar los procedimientos y simplificar y redefinir el sistema de planeamiento para adaptarlo a un contexto cambiante (Terán, 2022: 230). Sin embargo, tras ese discurso subyace el riesgo de una desregulación de facto: la flexibilidad puede ser entendida no como una cualidad del plan, sino como una renuncia a su capacidad para configurar el modelo de ordenación general.

³ Nos referimos a la crisis económica de los primeros años 70 causada, principalmente, por el encarecimiento del precio del petróleo.

⁴ Esta ideología se apoya en la creencia de que la ampliación de la oferta de suelo produce una reducción automática del precio de la vivienda. La ley institucionaliza la idea de que la abundancia del suelo garantiza el equilibrio del sistema, desplazando el eje del urbanismo desde la función pública hacia la iniciativa privada.

⁵ Entre estas legislaciones cabe destacar, por su especial énfasis en desreglamentar el urbanismo para ofrecer una visión más estratégica, la Ley de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (2021), o el Anteproyecto de Ley de la Comunidad de Madrid (2025).

En los siguientes apartados se procede a realizar un análisis motivacional de las reformas legislativas correspondientes a cada uno de estos tres ciclos.

3. PRIMER CICLO: LA CONCERTACIÓN INSTITUCIONALIZADA

El sistema de la LS/56, basado en la articulación jerarquizada de planes, había evidenciado ciertos límites: eternización de los procedimientos de tramitación, dificultades en la ejecución y deficiente coordinación interadministrativa. Sin embargo, pese a esta constatación, existen autores -entre otros, Terán (1978, 1999, 2017) y Fernández (1974)- que consideraron válido el andamiaje de planificación confeccionado por esta ley cuyos problemas devinieron, más bien, de su sistemático incumplimiento y el descontrol de la Administración.

Lo cierto, es que estas disfunciones y contrariedades causaron una pérdida de confianza generalizada en la efectividad de este código legal, cuya aplicación exigía el conocimiento de una técnica urbanística rigurosa, depurada y de elevada sofisticación, reclamando la flexibilización de sus determinaciones. Esta exigencia tuvo reflejo en la promulgación de iniciativas legales cuya finalidad fue dar carta de naturaleza a un urbanismo más operativo legitimando, para ello, actuaciones extra o contra plan que ocasionaron la quiebra del sistema de planeamiento como base fundamental de la ordenación urbana. Entre ellas, cabe destacar: la Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962; el Decreto de Liberalización Industrial 157/63 de 26 de enero; la Ley de 197/1963 de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional; el Decreto-Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes de 27 de junio de 1970; los Concursos de Urbanización regulados en el artículo 22 de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975) o el Decreto 2432/1972 sobre urbanismo concertado en la provincia de Madrid, que desarrollaba las prescripciones del III Plan de Desarrollo.

A mediados de los setenta, el Catedrático de Derecho Administrativo Tomás Ramón Fernández publicó “El urbanismo concertado y la ley del suelo”, trabajo de investigación en el que se propuso analizar las bases conceptuales de un nuevo “urbanismo de la concertación”, como vía intermedia entre la rigidez burocrática del planeamiento regulado en la LS/56 y la desregulación del mercado del suelo que supone “dejar hacer” a las fuerzas del sector inmobiliario. En sus propias palabras,

“Se trata, en definitiva, de organizar un sistema en el cual las decisiones del poder sean previamente armonizadas con las de los sujetos económicos en orden a la consecución de unos resultados óptimos; de un sistema, por lo tanto, en el que la Administración, sin abdicar de sus funciones ni renunciar a sus potestades, pretende conseguir el concurso voluntario, la adhesión libremente prestada de los particulares a

partir de la convicción de que sólo de este modo podrán alcanzarse los objetivos previamente fijados” (Fernández, 1974: 16).

Este nuevo tipo de urbanismo se basaba en una metodología decisional más participativa, sustentada en la convicción de que la planificación debía contar con la complicidad de todos los agentes concernidos, no solo los económicos. Frente al sistema tecnocrático y cientifista de imposición unilateral de la LS/56, Tomás Ramón Fernández plantea la viabilidad de un esquema de negociación que, sin suprimir la jerarquía del poder público, venga a armonizar las dinámicas de la economía urbana.

Su aportación doctrinal reside en la idea de que la concertación, bien concebida e instrumentada, puede compatibilizar la eficacia con la reglamentación, el dinamismo con la racionalidad, la acción privada con el interés colectivo, la adaptabilidad coyuntural con la necesaria anticipación del futuro que, en esencia, es la finalidad del planeamiento. Este autor, no obstante, advierte del riesgo ingénito a este innovador modelo ya que, si la Administración no conserva la capacidad decisoria en la explicitación del modelo de ciudad por el planeamiento, la pretendida cooperación puede convertirse en indeseada sumisión. Es decir, “la demanda de flexibilidad implícita al urbanismo concertado puede, más allá de ciertos límites, convertirse en una renuncia pura y simple a la necesidad de planeamiento” (Fernández, 1974: 118). Porque, siguiendo sus reflexiones,

“la oposición entre planes flexibles y planes rígidos es rigurosamente falsa. Admitida la utilidad de la técnica planificadora, es decir, la voluntad de reducir el azar y la coyuntura y de conformar el futuro, sólo puede hablarse con propiedad de buenos y malos planes” (Fernández, 1974: 32).

La LS/75 hay que considerarla como el punto final de la acelerada etapa de contramedidas legislativas expuesta párrafos atrás, orientadas a refutar la validez del planeamiento, “cuyo denominador común es la acreditada impotencia de la Administración para moverse en el marco de un sistema riguroso que no toleraba fallos y demoras” (Fernández, 1974: 114).

Atemperando las intenciones deslegitimadoras del planeamiento de estas contramedidas, la principal apuesta de la LS/75 fue concebir un tipo de plan abierto,

“que permita la incorporación de imprevistos y la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes, así como la combinación de estrategias a largo plazo con acciones concretas programadas, dentro de unas determinadas directrices, para su realización a corto y medio plazo. El Plan, en definitiva, es menos plan, aun cuando se trata de que lo siga siendo en todo caso mínimamente” (Fernández, 1974: 114)

Esta reforma legislativa representó una inflexión en la historia del urbanismo español. Su objetivo era mejorar la eficacia del planeamiento general, garantizando su ejecución a través de nuevas fórmulas de cooperación (Terán, 1973). En este sentido, la ley introdujo un enfoque más operativo a través de mecanismos de participación privada en la gestión urbanística. Se trataba de mantener la primacía del interés público, pero reconociendo que la Administración, por sí sola, no podía ejercer el liderazgo del proceso de urbanización en un momento histórico caracterizado por una explosiva demanda residencial.

Esta ley, en definitiva, inaugura una etapa de corresponsabilidad público-privada en la producción de ciudad. Sin cuestionar los principios fundamentales del planeamiento -su jerarquía, su vertebración interescalar, su función ordenadora y su carácter normativo-, el texto legal asumía la necesidad de articular un sistema más flexible en su gestión y ejecución (Perales-Madueño, 1973: 94).

4. SEGUNDO CICLO: LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO

El segundo ciclo analizado se desarrolla en la década que discurre entre 1996 y 2006, un periodo de crecimiento económico sostenido, modernización institucional y consolidación del mercado inmobiliario como motor de desarrollo (López & Rodríguez, 2010). En ese contexto, la política gubernamental renuncia a la concepción de la ordenación urbanística como una responsabilidad de la acción pública y apuesta por su instrumentalización como mecanismo de dinamización económica.

Este clima ideológico, apoyado en la equivocada idea de la maldad intrínseca a toda intervención administrativa (Parejo, 2023), enarbola la ineficiencia del sistema como argumento recurrente para justificar la reducción de los controles públicos. La planificación, considerada lenta y burocrática, es señalada como responsable del encarecimiento del precio de la vivienda al rigidizar excesivamente el mercado del suelo. Para revertir esta situación, las instituciones económicas y el gobierno conservador surgido tras las elecciones generales de 1996 impulsan una reforma legislativa que traslada las lógicas mercantilistas al ámbito de la ordenación urbana (García-Bellido, 1996).

El principal antecedente que anuncia este cambio de ciclo en la legislación urbanística -que promovió el tránsito del “urbanismo concertado” a un “urbanismo desregulado”- fue el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) formulado en 1992, que sentó las bases de la liberalización del mercado del suelo (López de Lucio, 1997: 86-88). Su influencia fue decisiva en la configuración de la LS/98 que institucionalizó el principio de la libre oferta de suelo urbanizable como garantía de funcionamiento eficiente de dicho mercado.

Este Informe, uno de los documentos, sin duda, más influyentes en la historia reciente del urbanismo español, sostenía que la raíz del problema de la vivienda residía en la escasez de suelo disponible, atribuida al carácter restrictivo del planeamiento. Así, el TDC afirmaba que los planes urbanísticos generaban “barreras artificiales” que limitaban la competencia y distorsionaban el mercado, proponiendo que la mejor forma de abaratar la vivienda era ampliar la oferta de suelo y reducir la discrecionalidad administrativa. De este modo, el discurso económico sustituyó al jurídico-urbanístico y el territorio pasó a interpretarse en términos de producción, consumo y rentabilidad. Los criterios expuestos en este Informe para el sector del mercado del suelo resultan,

“una apología de la desregulación y una proclamación convencida, dogmática y beligerante a favor de la conveniencia de liberalizar este sector para permitir su competitividad, desmontando la estrategia monopolística organizada en torno al control de la regulación del suelo por parte de las administraciones públicas” (Górgolas, 2017: 28).

La Ley 6/98 trasladó al ordenamiento jurídico gran parte de esos postulados. El legislador asumió que todo suelo rural que no se encontrase protegido debía considerarse apto para el desarrollo urbanístico, salvo disposición expresa en contrario, instaurándose, con ello, el paradigma de la oferta ilimitada de suelo.

Este cambio doctrinal significó el desplazamiento del centro de gravedad del sistema: la capacidad de organizar la ocupación y utilización del suelo por el planeamiento quedó atenuada frente al protagonismo a adquirir por la iniciativa privada en la definición del crecimiento urbano. La ideología de la abundancia sustituyó a la lógica de la contención.

Con este cambio de rumbo, la LS/98 consolidó el tránsito del urbanismo reglamentario a un urbanismo operativo de cariz economicista. El territorio pasó a concebirse como escenario de competencia y el planeamiento como un instrumento sometido a la lógica financiero-inmobiliaria (Roch, 2001). A diferencia del modelo concertado de los setenta, la liberalización promulgada por este código legal no apelaba a la cooperación, sino a la sustitución del control público por la autorregulación privada. El Estado se transformó en árbitro pasivo de un mercado sin límites definidos y liberado de restricciones, convirtiendo nuestras ciudades en auténticas “máquinas de crecimiento” (Logan & Molotch, 2015).

La principal consecuencia de la reorientación de este marco legislativo fue la impregnación de sus principios neoliberales en la formulación del planeamiento urbanístico de esa época facilitando la explosión territorial asociada al afloramiento de un tsunami inmobiliario-constructor de intensidad desconocida hasta entonces (Fernández Durán, 2006). Porque, es oportuno recordar que la inducción de este proceso deviene de una táctica institucional en la que el plan de ordenación ha jugado un papel trascendental. Lo que ocurre es que,

“lejos de utilizar su potencial en tanto que instrumento de definición de un proyecto de ciudad –para su mejora–, de un tiempo a esta parte su principal misión ha sido servir de estímulo –por cierto, bastante potente– a un crecimiento extensivo e indiscriminado (...) un planeamiento puesto al servicio de un modelo radicalmente contradictorio con el discurso de la sostenibilidad” (Gago, 2005: 48-49).

El patológico modelo territorial resultante (Naredo & Montiel, 2011: 19) fue alentado por un urbanismo expansivo que alimentó la burbuja inmobiliaria que se extendió entre 1997 y 2007 (Fernández-Galiano, 2022: 71-74; Górgolas, 2019). La LS/98 persiguió desplazar la racionalidad técnica por la expectativa de rentabilidad. La planificación dejó de ser un instrumento de previsión para convertirse en un mecanismo sometido a los requerimientos del sector inmobiliario expresivo, por consiguiente, de “una versión tergiversada del urbanismo que ha convertido la vivienda en un negocio proclive a la especulación y generador de unas enormes plusvalías” (Vinuesa, 2013: 103-104).

5. TERCER CICLO: LA RETÓRICA DE LA SIMPLIFICACIÓN Y LA FLEXIBILIDAD (2021-2026)

En la actualidad, la obsolescencia de los contenidos del planeamiento vigente en España ha suscitado un generalizado posicionamiento disciplinar convencido de la inexcusable necesidad de reinventar sus fundamentos para adaptarse al incremento de diversidad y complejidad del territorio contemporáneo. Entre las líneas de trabajo comúnmente asumidas se encuentra la creación de nuevas herramientas de planeamiento capaces de vehicular una vocación más estratégica, flexible y adaptable a las incertidumbres consustanciales al contexto socio-económico globalizado. Este apartado se destina a diseccionar las tentativas legislativas emprendidas con esta finalidad en las dos Comunidades Autónomas que han iniciado este último ciclo de reformas: Andalucía y Madrid.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha procedido, en fechas recientes, a realizar una actualización integral de su legislación urbanística reabriendo el debate sobre el tradicional papel del plan. A tal efecto, ha confeccionado un nuevo sistema de planificación fundamentado en el principio del desarrollo sostenible (ODS), adaptado a los objetivos y directrices de la Agenda Urbana Española y consecuente con los axiomas de la flexibilidad y la eficiencia administrativo-procedimental. Por su parte, la Comunidad de Madrid también ha escogido ese camino en la reforma de la Ley del Suelo 9/2001 que llegó a acometer en 2024 y, sobre todo, en el reciente Anteproyecto de la nueva Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región. La retórica de la flexibilidad y la simplificación se erigen, en ambas, como principal estímulo para modernizar el planeamiento, aunque su conceptualización instrumental puede, como veremos, implicar una reconfiguración sustancial del equilibrio entre interés público y privado.

El discurso institucional de estas reformas legislativas se apoya en una doble premisa: de un lado, la necesidad de superar la hipertrofia normativa y el exceso de rigidez que caracteriza a los modelos urbanísticos precedentes; por otro, la urgencia de hacer un nuevo tipo de planeamiento más ágil y operativo en un contexto de transformación socioeconómica acelerada. Sin embargo, este proceso de actualización —aparentemente técnico— encierra implicaciones ideológicas de gran calado. En su desarrollo normativo, la flexibilidad deja de ser una cualidad instrumental del plan para convertirse en un principio estructural que puede llegar a vaciarlo tanto de su contenido sustantivo como de su función reguladora.

5.1. Andalucía como punto de inflexión: la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) y su Reglamento General (Decreto 550/2022)

El nuevo marco legislativo que conforman la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) y su Reglamento General (RGLISTA), suponen un nuevo punto de inflexión en la evolución del sistema urbanístico español. La norma andaluza es la primera en incorporar explícitamente la noción de “planificación estratégica” como principio rector de la ordenación territorial y urbanística (art. 76 RGLISTA). La LISTA propone un sistema simplificado de instrumentos⁶, en el que el plan general se redefine como un marco flexible y abierto, destinado a orientar la acción municipal en lugar de determinar exhaustivamente los usos del suelo.

El propio preámbulo de la ley subraya esta intención: se trata de superar

“el modelo determinista de planeamiento anterior caracterizado por una rígida estructura jerárquica de instrumentos que no responde a los cambios sociales y económicos con la misma velocidad en la que estos se producen en las ciudades del siglo XXI”.

Para ello, el legislador andaluz decide romper con este principio tan asentado en la doctrina y propone la generación de nuevos planes urbanísticos independizados -desvinculando sus determinaciones- en un intento de evitar su anulabilidad intrínseca y mutua (Renau, 2016).

Una de las grandes innovaciones de la LISTA ha sido asimilar la clasificación del suelo a la configuración de “situaciones básicas” (urbanizado y rural) contemplada en la legislación estatal (TRLS/2015). Así, contempla solo

⁶ En este nuevo sistema, el clásico Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU), queda dividido en dos instrumentos diferenciados, uno que integra las determinaciones de la ordenación general (Plan General de Ordenación Municipal) y otro las de la ordenación detallada del suelo urbano (Plan de Ordenación Urbana).

dos clases de suelo, urbano y rústico, lo que comporta la supresión del suelo urbanizable. Ahora bien, esta eliminación no debe llamar a engaño, ya que, en realidad, sigue siendo factible promover crecimientos urbanos a través de delimitaciones de actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico. Ello otorga una relevancia indudable a la estrategia de categorización de esta clase de suelo⁷ a la hora de definir el modelo general de ordenación a contemplar por el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), desde el momento en que la implantación de actuaciones de nueva urbanización está impedida en los suelos rústicos que queden incluidos en las categorías de especialmente protegido y preservado, admitiéndose en el suelo rústico común.

Esta forma de proceder recuerda con demasiada nitidez a la concepción residual del suelo urbanizable implícita a la lógica liberalizadora de la LS/98 (Olmedo & Lobato, 2024). Pero, además, la LISTA perfecciona esta lógica al diseñar un procedimiento, desligado de la formulación del PGOM, para que la iniciativa privada pueda proponer individualizadamente la delimitación de estas actuaciones de nueva urbanización. Ello podría interpretarse como una renuncia explícita de la Administración a determinar cuánto, cómo y por dónde ha de extenderse de la ciudad, trasladando a manos privadas la concreción de dicho crecimiento (Górgolas & Sáinz, 2025). Esta, en cierto modo, disruptiva instrumentación técnica diseñada en la ley andaluza, si bien pretende dotar de operatividad y agilidad al sistema, puede tener efectos imprevisibles en la planificación y organización del suelo para su transformación mediante la urbanización, ya que puede traducirse en “una absoluta dejación para implantar medidas verdaderamente operativas dirigidas a la contención de la ocupación urbanística del territorio” (Narváez-Baena, 2025: 195).

5.2. Madrid recoge el testigo lanzado por Andalucía: el Decreto 7/2024, de 26 de diciembre, y el Anteproyecto de la nueva Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región

La Comunidad de Madrid se erige en el más reciente laboratorio de experimentación del paradigma flexibilizador característico de este último ciclo de reformas legislativas. Su modelo, en revisión a través del Anteproyecto de la Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región (LIDER)⁸, ha comenzado a ensayarse mediante el Decreto-ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para

⁷ El artículo 14 de la LISTA contempla tres categorías de suelo rústico: especialmente protegido, preservado y común. Para que la pretendida flexibilidad no devenga en insostenibilidad del modelo de ciudad, la preservación del suelo rústico no debe vincularse, exclusivamente, a la existencia de riesgos acreditados y/o valores reseñables, sino que también debe englobar a aquella porción de la matriz agrícola ordinaria que resta en el término municipal una vez detraída la superficie de suelo rústico común que se considera inequívocamente “necesaria e idónea” para acoger actuaciones de nueva urbanización.

⁸ El texto completo de este Anteproyecto ha sido difundido, en fechas recientes, en determinados círculos técnicos y políticos.

un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio que modifica, entre otras, la Ley del Suelo 9/2001.

En este Decreto-ley se enfatiza el estigma obstaculizador del planeamiento tradicional para vehicular las iniciativas empresariales del sector inmobiliario promoviendo, para revertir esta disfunción, su agilización aprobatoria y la flexibilización de sus determinaciones. Entre las medidas incorporadas para tal finalidad, destacan: (a) la supresión de trámites de evaluación ambiental para determinados instrumentos, (b) la admisibilidad de modificar parcialmente planes mediante procedimientos abreviados, (c) la permisividad de actuaciones directas sin planeamiento detallado, (d) la revisión de licencias y declaraciones responsables para una agilización de los trámites, reforzando todo ello el margen de discrecionalidad administrativa, y (e) la incorporación de la novedosa figura del Plan Estratégico Municipal, cuyas determinaciones presentan notables similitudes con las del PGOM de la ley andaluza⁹.

Por su parte, la Memoria Justificativa del Anteproyecto de la nueva Ley - sometida a consulta pública¹⁰ - introduce una serie de providencias orientadas a la simplificación de los procedimientos y a la flexibilización del planeamiento, con el objetivo declarado de reactivar la economía e impulsar la creación de vivienda. Para ello, promueve una planificación estratégica abierta orientada a resultados, la adaptación normativa a la incertidumbre congénita al nuevo contexto global, la eliminación de trámites redundantes o la potenciación de la colaboración público-privada en los procesos de gestión y ejecución. La comparación con el modelo andaluz revela una evidente afinidad motivacional.

En sintonía con la LISTA, la Memoria expresa la necesidad de “desactivar la estructura jerarquizada de los actuales instrumentos urbanísticos con la finalidad de adecuarlos a un contexto más dinámico y competitivo”. Este requerimiento ha quedado refrendado en el Anteproyecto de la Ley LIDER mediante la regulación de un sistema de planeamiento dúctil, adaptable y versátil constituido por dos tipos de instrumentos de carácter autónomo: (a) el Plan Estratégico Municipal, cuyo objeto es definir el modelo general y las directrices estratégicas del municipio, sustentando su adaptabilidad y actualización en el establecimiento de indicadores de evaluación y seguimiento de los objetivos fijados, y (b) el Plan Ejecutivo, que se configura como el único instrumento operativo, facultado para llevar a cabo actuaciones de transformación urbanística en cualquier clase de suelo.

⁹ Estas similitudes pueden constatarse en el análisis del Documento BASE (Borrador Abierto de Síntesis Estratégica) del Plan Estratégico Municipal de Madrid. https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/25-190_pem_borrador.pdf

¹⁰ <https://www.comunidad.madrid/transparencia/anteproyecto-ley-del-suelo-y-ordenacion-del-territorio>

La analogía con la legislación andaluza se extiende, también, a la concepción de una clasificación del suelo reducida a tres categorías: el suelo urbanizado, el suelo rural protegido -que ha de quedar preservado de la urbanización- y el suelo rural no protegido. En esta categoría, los propietarios tienen la facultad -al igual que en la LISTA- de promover actuaciones de transformación urbanística mediante la elaboración del correspondiente plan ejecutivo, reproduciéndose la alerta, antes explicitada, sobre el previsible debilitamiento de la capacidad de la Administración para definir, organizar y pautar la ocupación del territorio con el objetivo de atemperar el consumo de suelo rural con nuevas urbanizaciones.

5.3. Balance: de la flexibilidad necesaria a la desregulación implícita

El análisis conjunto de las reformas andaluza y madrileña evidencia una tendencia compartida: la sustitución de un tipo de planificación determinista por un modelo estratégico congruente, al menos en apariencia, con los principios establecidos en la Agenda Urbana Española y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, el declarado alineamiento de ambas reformas legislativas con la sostenibilidad puede conducir, como ha quedado perfilado en el anterior epígrafe, a la banalización de su significado, haciendo de ella una noción preñada de ambigüedad (Escrivá, 2023).

Efectivamente, en primera instancia, las innovaciones introducidas por ambos códigos legales responden a la necesidad de adaptar los instrumentos de ordenación a contextos cambiantes y de acortar los plazos de tramitación. Sin embargo, en la práctica, el desplazamiento de la ideación del modelo de ciudad por el plan general hacia su configuración mediante iniciativas empresariales-inmobiliarias liberadas de restricciones, puede conllevar una pérdida del control público sobre el proceso de transformación del territorio. La simplificación y flexibilidad se convierten así en principios imprecisos y confusos que podrían desnaturalizar la apuesta de ambas legislaciones por conseguir la “adaptabilidad eficiente del planeamiento” transfigurándola en una desregulación implícita a la imprevisible aleatoriedad vinculada al “dejar hacer” de la iniciativa particular.

Desde esta óptica, la desvirtuación antes atribuida a la noción de sostenibilidad podría ser aplicada a una concepción equívoca del atributo de la flexibilidad cimentada en la ruptura jerárquico-relacional entre las determinaciones estructurales y pormenorizadas, entre la ideación de la estrategia global y la concreción de las actuaciones de nueva urbanización. Esta eventualidad transmite una gran incertidumbre sobre la eficacia real del nuevo instrumental de planificación para promover una ocupación racional y sostenible del territorio, si no se cuenta con un marco de garantías suficiente que embride su congénita indeterminación.

En definitiva, el argumento justificativo de la agilización aprobatoria y simplificación documental de los planes que inspira estos códigos legales se sustancia en el diseño de un sistema que, por su carácter abierto y voluble, podría

comprometer la prevalencia del interés general. Esta conjetura nos lleva a inferir que, en este nuevo marco legislativo, la adopción de modelos urbano-territoriales sostenibles tendrá que anudarse a la asunción voluntaria, consciente y convencida, por parte del planificador público, de un código axiomático que responda inequívocamente a los principios rectores que han de inspirar la transición ecológica de la ciudad.

6. CONCLUSIÓN

Como ha quedado reflejado a lo largo del texto, la secuencia de reformas de la legislación urbanística española ha transitado desde la concertación institucionalizada (1975) y la liberalización del suelo (1998) hacia una tercera fase caracterizada por la retórica de la flexibilidad (2021-2026). Las diferencias formales entre los tres ciclos no ocultan una finalidad común: la progresiva dilución del planeamiento como instrumento rector de la política urbano-territorial. Desde la concertación propugnada en la década de los 70, pasando por la liberalización de finales de los 90 hasta llegar a la simplificación contemporánea, la línea que separa la pretendida flexibilidad de la desregulación de facto es, hoy, más tenue que nunca. Las leyes autonómicas de última generación analizadas en el texto, al tiempo que proclaman la sostenibilidad, rediseñan un modelo de planificación en el que puede colegirse el desistimiento de la Administración para ejercer plenamente su responsabilidad en la dirección y control de la ordenación y transformación del suelo. Así, la historia del urbanismo español parece cerrar una “trayectoria dependiente” que transita desde el ideal racionalizador al imperio de la oportunidad, desde la reglamentación normativa a la gobernanza líquida.

BIBLIOGRAFÍA

- Cesteros de la Peña, Luis (2007), “Los problemas estructurales del urbanismo español y la necesidad de un cambio de modelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 275, pp.13-24.
- Escrivà i Garcia, Andreu (2023), *Contra la Sostenibilidad. Por qué el desarrollo sostenible no salvará el mundo (y qué hacer al respecto)*, Barcelona, Arpa editores.
- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (1974), El urbanismo concertado y la ley del suelo, Cuadernos de administración pública 2, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- Fernández-Durán, Ramón (2006), *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*, Barcelona, Virus Editorial.

- Fernández-Galiano, Luis (2022), *Territorios Mutantes. Urbanismo y Ciudad*, Madrid, Arquitectura Viva S.L.
- Gago Dávila, Jesús (2005), “Entrevista”, en Ferrer, Amador y Solá-Morales, Manuel (coords.), *El Urbanismo Municipal en España. Papers*, nº 43, Barcelona, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, pp. 47-51. Disponible en: <https://www.institutmetropoli.cat/wp-content/uploads/2015/10/43-entre.pdf>
- García-Bellido, Javier (1996), “Editorial. Un giro en la política urbanística”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII, nº 109, pp. 353–355. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84311/62203>
- Górgolas, Pedro (2017), “Burbujas inmobiliarias y Planeamiento Urbano en España: "una amistad peligrosa", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 111, pp. 01-70. DOI: <https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- Górgolas, Pedro (2019), “La burbuja inmobiliaria de la "década prodigiosa en España" (1997-2007): políticas neoliberales, consecuencias territoriales e inmunodeficiencia social. Reflexiones para evitar su reproducción”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 45, nº 136, pp. 163-182. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000300163>
- Górgolas, Pedro & Sainz, Victoriano (2025), “Medio siglo de urbanismo en Andalucía: de la austeridad reformista a la insostenibilidad expansiva”, *Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales*, vol. 57, nº 224, pp. 901–920, DOI: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.21>
- Logan, John R. & Molotch, Harvey (2015), La ciudad como máquina de crecimiento, en Observatorio Metropolitano de Madrid, *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, Madrid, Traficantes de sueños, pp. 157-210.
- López de Lucio, Ramón (1997), “Planeamiento Urbanístico, mercado del suelo y políticas del suelo. Bases para el debate sobre la reforma de la legislación urbanística en España”. *Urban*, nº 1, pp. 79-90.
- López Hernández, Isidro & Rodríguez López, Emmanuel (2010), *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Naredo Pérez, José Manuel & Montiel Márquez, Antonio (2011), *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria.
- Narváez-Baena, Ildelfonso (2025), *La constitución de la ciudad como bien común. Principios jurídicos para una teoría de lo urbano*, Barcelona, Atelier Libros Jurídicos. DOI: <https://doi.org/10.71237/u3P2x231>

- Olmedo Pérez, Sebastián & Lobato Becerra, Juan Antonio (2024), “La incidencia en la regulación de la Ley 9/2001, del suelo de Madrid, del principio de desarrollo sostenible y los criterios de ordenación adoptados en la posterior legislación básica estatal y en las nuevas estrategias y directivas europeas”, *Práctica Urbanística*, nº 189, pp. 1-26.
- Parejo Alfonso, Luciano José (2023), “La imperiosa necesidad de la preservación de la lógica de la ordenación territorial y urbanística en función a los valores a los que sirve”, *Práctica Urbanística*, Revista mensual de urbanismo, nº 185, Editorial La Ley.
- Perales-Madueño, Francisco (1973), “Régimen Urbanístico del Suelo”, *Ciudad y Territorio, Revista de Ciencia Urbana*, 2/73, nº 16, pp. 91-98.
- Renau Faubell, Fernando (2016), “La nulidad radioactiva de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación”. Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10946-la-nulidad-radioactiva-de-los-planes-urbanisticos-por-defectos-en-el-procedimiento-de-aprobacion/>
- Roch Peña, Fernando (2001), “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador”, *Urban*, nº 6, pp. 6-14.
- Terán Troyano, Fernando de (1973), “Editorial. La nueva definición del planeamiento en la Reforma de la Ley del Suelo”, *Ciudad y Territorio*, 1/73, nº 15, pp. 4-5.
- Terán Troyano, Fernando de (1978), *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Terán Troyano, Fernando de (1999), *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Terán Troyano, Fernando de (2017), *Antes de salir por la puerta del tiempo. Visión personal de un urbanismo real*, Madrid, Lampreave.
- Terán Troyano, Fernando de (2022), “Conferencia: Cincuenta años de urbanismo en España”, *Ciudades*, nº 25, pp. 221-231. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.25.2022.221-231>
- Vaquero Caballería, Marcos (2017), “La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 311, pp. 499-525.
- Vinuesa Angulo, Julio (2013), *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*, Madrid, Díaz & Pons.