



5. DECÁLOGO A FAVOR DE UN URBANISMO MÁS SOSTENIBLE

Después de recopilar, estudiar y analizar la legislación producida por las Comunidades Autónomas, su verificación por parte de los responsables, y a la luz de los informes de los expertos exteriores, el equipo ha identificado una serie de temas importantes que se han planteado en forma de decálogo para su debate y discusión. Estas reflexiones finales se incluyen a continuación con el ánimo de ofrecer una serie de ideas que permitan iniciar un proceso tendente a conseguir un planeamiento urbanístico más sostenible. La situación en el momento actual es bastante delicada, tanto por las consecuencias que se han producido derivadas de una utilización no adecuada del planeamiento, como por la dificultad de romper unas rutinas establecidas que, en parte, parecen entender el planeamiento urbanístico con la asignación casi discrecional (en el mejor de los casos) de valor económico al suelo. Conseguir a través de los mecanismos urbanísticos vigentes ciudades y territorios más sostenibles pasa, necesariamente, por cambiar previamente algunas de las piezas clave del sistema actual.

1. Legislación urbanística y ambiental

Un problema específico del caso español, y que se advierte de forma muy notoria en el análisis legislativo realizado, es la gran dispersión de los acercamientos al planeamiento urbanístico en cada una de las Comunidades Autónomas desde la óptica de la sostenibilidad. Lo que no deja de resultar sorprendente dada la gran similitud existente en los ámbitos administrativos que regulan, controlan, y redactan el planeamiento y en los propios sistemas y tipos de planes. Esta dispersión es una cuestión compleja ya que, en muchos casos, la simple línea administrativa de separación entre Comunidades Autónomas no se corresponde con áreas ambiental ni funcionalmente diferenciadas. Por supuesto esto no sucede sólo en el ámbito español si no también entre países de la Unión Europea. Por eso parece tan importante el hecho de que el organismo encargado de la redacción y seguimiento del plan y de la observación del territorio trascienda las divisiones político-administrativas y del propio parcelario.

Sin embargo la cuestión no se refiere exclusivamente a ese tema sino que debería enfocarse también desde



el ámbito legislativo. Desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental todo parece indicar que no resulta demasiado positivo descentralizar con el grado máximo de exclusividad las competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda. Las dificultades de revertir esta situación y conseguir que exista una base común en el sistema de planeamiento (por supuesto con las especificidades propias de cada Comunidad Autónoma) para todo el territorio nacional, son obvias. Sin embargo dado que las cuestiones ambientales ya no son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas se podría plantear la relación entre ambas como necesaria. Abordar determinadas cuestiones relativas al planeamiento urbanístico sostenible desde una perspectiva ambiental ayudaría a resolver determinados problemas que ahora se detectan de forma bastante clara al analizar las diferentes legislaciones autonómicas relacionadas con dicho planeamiento y las consideraciones ambientales a las que el mismo está sometido. Probablemente sería interesante vincular la legislación estatal de suelo con la legislación ambiental, hasta el punto de que ambas pudieran llegar a constituir una única norma con capacidad para condicionar, en todo el territorio nacional, la incidencia ambiental de la planificación urbanística. Este concepto sería extrapolable a todo el ámbito de la Unión Europea, porque parece necesaria una convergencia en las actuaciones que relacionan ambos conceptos. Existen múltiples ejemplos de cómo un deficiente enfoque del planeamiento urbanístico ha traído consigo daños irreparables para el ambiente en el que se desarrolla la vida de las personas, o para un medio natural que muchos casos no es sólo patrimonio de un Ayuntamiento o de una Comunidad Autónoma sino de todo el país o de toda Europa.

2. Relación entre el derecho de propiedad y el planeamiento urbanístico

Es una tradición en el urbanismo español que los planes, además de prefigurar el futuro del territorio planificado, determinen el contenido del derecho de propiedad del suelo. Esta determinación se hace por una remisión de la ley ante la imposibilidad de fijar, parcela a parcela, dicho contenido en una legislación de carácter general. Estas dos funciones del planeamiento, por desgracia, han interferido de forma notable la una con la otra. De forma que el plan urbanístico tiende a verse en algunos casos, más que como un planteamiento de futuro, como un sistema para distribuir de forma supuestamente racional los valores monetarios del suelo. Los Ayuntamientos se ven así sometidos a fuertes presiones ya que, en realidad, se les supone la capacidad de multiplicar los valores de algunos terrenos y, por el contrario, mantener la naturaleza rústica de otros.

La capacidad municipal en relación con el planeamiento urbanístico es amplísima, ya que, pese a estar mediatizada por la tutela de la Comunidad Autónoma correspondiente, esta tutela está reglada y es complicado ejercer una oposición frontal a la mayor parte de las determinaciones incluidas en el plan, sobre todo si éstas se enmarcan en la discrecionalidad que se atribuye al planificador. De este modo, al constituirse las Corporaciones Locales en dispensadoras de “incrementos” en el valor de los suelos, con frecuencia se les suponen serias dificultades para resistir las malas prácticas y la corrupción. Probablemente sea éste uno de los problemas más importantes con los que se enfrenta la planificación urbanística el momento actual.

La vigente Ley de Suelo, al igual que lo hicieron ya otras anteriores (básicamente y sobre todo la Ley 8/1990, que luego conformaría en parte el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992), introduce un sistema que trata de desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico. Este paso no resulta sencillo, porque pese a la desvinculación de la tradicional clasificación del suelo de los más importantes efectos producidos por la legislación estatal, y su sustitución por las “situaciones” básicas en las que puede encontrarse dicho suelo, existe una limitación competencial en esta materia, que impide a la Ley estatal llegar mucho más lejos.

Quizás podría plantearse seguir avanzando en este camino, pensando en soluciones más o menos complejas ante el problema, algunas de ellas ya contrastadas en otros países europeos, como la de reconocer una “edificabilidad mínima” a cualquier terreno, que sólo se concretaría si el plan lo permitiese, y que podría ser comprada o vendida. Otra alternativa podría pasar por la obligación de devolver a la comunidad las plusvalías íntegras generadas por la acción urbanística de los poderes públicos, o al menos una parte mucho más significativa que la que se rescata actualmente. Hasta ahora puede decirse que las plusvalías devueltas a la comunidad resultan meramente anecdóticas comparadas con los beneficios reales de toda la actuación, si bien es cierto que uno de los elementos clave del sistema urbanístico español descansa sobre la idea de que con una



parte importante de la citada plusvalía los propietarios deben costear los gastos íntegros de urbanización de los terrenos, incluyendo específicamente aquellos que serán destinados a dotaciones y equipamientos públicos. En cualquier caso parece que resulta imprescindible abordar este problema si se quiere conseguir un urbanismo más sostenible y más justo, que desactive la voracidad urbanizadora y recalificatoria de los suelos con el fin de obtener plusvalías y reducir las posibilidades de incidir en prácticas corruptas.

3. El ámbito administrativo del plan

Dada la variedad de situaciones climáticas, territoriales y sociales entre las diversas Comunidades Autónomas resulta sorprendente la gran similitud existente en los ámbitos administrativos que regulan, controlan, y elaboran el planeamiento. Esto trae consigo, además, que las diferencias entre los distintos sistemas de planificación sean realmente pequeñas. En realidad, los requerimientos del planeamiento actual deberían ser los que marcaran los ámbitos y las unidades administrativas que debieran llevarlos adelante. Sin embargo la tendencia no ha sido esta. Por ejemplo, la desaparición de las áreas metropolitanas como unidades de gestión de los planes trajo consigo muchos más problemas que ventajas. Esta progresiva desaparición de las unidades intermedias significó, de hecho, una polarización en torno a los propios órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos.

La consideración de la sostenibilidad como un elemento determinante en la redacción de los planes implica, de facto, que una parte importante de la estrategia pasa a ser de carácter ambiental. Por desgracia el ambiente no se circunscribe a unos límites administrativos artificialmente determinados sino que, normalmente, los supera o bien no los alcanza. En estas condiciones resulta imprescindible relacionar las unidades administrativas de regulación, control y gestión, con las unidades naturales. Sucede lo mismo respecto a las consideraciones sociales y económicas también de primera importancia en la redacción de los nuevos planes. Esta necesidad de ámbitos administrativos y de planeamiento que gocen de una flexibilidad que les permita adaptarse, tanto a las diferentes unidades naturales y socio-económicas, como al carácter cambiante de las mismas, es fundamental para conseguir unos planes ecológicamente más sostenibles. Por otra parte esto no debería significar una proliferación de instrumentos de ordenación en forma de cascada (el sistema español de planeamiento se ha caracterizado hasta el momento por ordenarse de forma jerarquizada) sino que, probablemente, habría que pensar solamente en dos escalones o tres como máximo. Esta proliferación de planes desde lo general a lo más específico, aparte de su inflexibilidad, significa en la realidad una notable complicación administrativa e importantes problemas derivados de la necesidad de verificación en todos los puntos. Tampoco significa que estas unidades de gestión del planeamiento deban convertirse en un elemento más del sistema de organización político-administrativa del Estado o de las Comunidades Autónomas, sino simplemente que, dependiendo del tipo de ámbito, deberán coordinarse con los órganos de poder constitucionales. Es decir que los nuevos planes además de contener las determinaciones propias de los mismos deberían incluir la manera de ser gestionados dependiendo tanto de su ámbito territorial, como de las afecciones socioeconómicas y ambientales que pudieran producir.

4. Relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico

Según se deriva de los análisis efectuados, otra situación que es imprescindible abordar de forma prioritaria es la de la relación entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico. Reconocida la importancia de la planificación territorial en muchos lugares de la legislación (particularmente en las Exposiciones de Motivos de la mayor parte de las normas aprobadas relativas al tema) resulta aparentemente anómala la escasa cantidad de planes territoriales aprobados por las Comunidades Autónomas. Aunque las causas son variadas existe un denominador común que coincide, en muchos casos, con la gran amplitud del ámbito y los muy ambiciosos objetivos que se pretenden alcanzar con la aprobación de esta clase de instrumentos de planificación. En la antigua Ley del Suelo de 1956 también estaba previsto un Plan Nacional que nunca llegó a realizarse. El instrumento fundamental de la planificación territorial de las Comunidades Autónomas, se configura como un verdadero plan nacional correspondiente al ámbito territorial de esa comunidad.



Por otra parte, la figura de planificación urbanística fundamental ha quedado reducida, en la práctica al Plan General de Ordenación Urbana o Municipal (con diversas denominaciones en las distintas Comunidades Autónomas). El Plan General, tal y como está planteado, se ocupa de delimitar el suelo urbano y urbanizable, pero no de gestionar en régimen de escasez el conjunto de la superficie geográfica municipal, atendiendo a sus orientaciones, valores y servidumbres agrarias y urbano-industriales. Además, el Plan General es un instrumento sumamente pesado y muy complicado de modificar, sobre todo en ciudades grandes. De forma que la mayor parte de las ciudades españolas se están limitando a mantener sus planes generales, normalmente muy antiguos, y funcionan mediante modificaciones puntuales de planeamiento. Estas modificaciones puntuales son tan importantes, en muchas ocasiones, que cambian de forma determinante la imagen global del plan sin tener en consideración las implicaciones que se producen en el resto de la ciudad y su área de influencia. Esta situación, tanto en la planificación territorial como en el planeamiento urbanístico, es muy negativa para la ordenación racional de nuestros territorios, porque existe una falta de visión global y una escasa implicación de la ciudadanía en procesos que se les escapan, dando lugar a la atención del corto, frente el largo plazo.

Para que la relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico funcionara de forma coherente sería preciso simplificar el sistema. Una planificación territorial mucho más operativa con determinaciones a corto plazo y otras a largo plazo (las primeras básicamente de carácter económico relacionadas con los períodos de cada gobierno y con los presupuestos anuales, y las segundas con limitaciones de carácter ambiental) que implicasen la necesidad de revisar sólo determinadas partes del plan dejando el resto sin tocar. Y un planeamiento urbanístico con un sistema de revisión mucho más flexible que el vigente y una mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos de cambio, así como un sistema de información que permitiera analizar en tiempo real la situación de la ciudad o de los territorios afectados y proyectar tendencias y escenarios de futuro. Hay que considerar que la redacción de un Plan General en la mayor parte de los casos, puede necesitar, desde el momento en el que se produce la toma de datos (lo que se conoce como información urbanística), hasta que el plan se aprueba, un mínimo de unos cuatro o cinco años. En estas condiciones, los datos de partida en los que se ha basado la redacción del plan en muchos casos ya no coinciden con los reales. A su vez, la planificación territorial debería contar con instrumentos que permitieran hacer de puente con el planeamiento urbanístico, adaptando el planeamiento municipal a determinaciones especificadas a una escala más amplia (que abarque, según los casos, una mancomunidad de municipios, una isla o una región), pues muchos de los problemas e incidencias territoriales que se producen hoy desbordan los límites municipales y deben contextualizarse en una escala más amplia.

5. Necesidad de cambiar las características del plan de urbanismo

Tal y como ya se ha apuntado, el planeamiento urbanístico, tal y como está planteado en la mayor parte de las Comunidades Autónomas necesitaría cambios importantes. El primero sería la diferenciación entre los objetivos a corto y a largo plazo. La necesidad de incluir algo parecido a la planificación estratégica para la definición de las grandes líneas de construcción de la ciudad se viene demandando incluso independientemente de la necesidad de hacer más sostenible el territorio planificado. Incluso se le ha llegado a dar nombre: plan ciudad, plan estratégico urbano, plan de objetivos o planificación urbana a largo plazo. Una buena parte de los objetivos de sostenibilidad (básicamente los de sostenibilidad global) son objetivos a largo o muy largo plazo, incluso buena parte de ellos pretenden cambiar tendencias. Esta situación choca frontalmente con la actual, en la cual los planes de urbanismo se suelen redactar con horizontes temporales de unos ocho años. Sin embargo también es verdad que muchas veces resulta necesario cambiar determinadas características del plan, dependiendo de las circunstancias del momento, manteniendo los objetivos finales. Por eso parece necesario que los planes urbanísticos cuenten con un núcleo de consenso con propuestas basadas en horizontes temporales de 20 a 30 años, y otras determinaciones de un plazo mucho menor. Por supuesto que los procesos de revisión de ambas partes no deberían presentar las mismas características.

Éste sistema introduciría flexibilidad en el planeamiento general ya que en estos momentos los procedimientos de revisión (sobre todo en las grandes ciudades, y en las áreas metropolitanas) son tremendamente com-



plejos. Además permitiría introducir objetivos de sostenibilidad que el corto plazo no puede conllevar fácilmente. Habría que advertir que estos objetivos de sostenibilidad deberían referirse básicamente a la llamada “sostenibilidad global” (por ejemplo, cambio climático) y empezar a diferenciar de forma clara los objetivos puramente ambientales de repercusión interna para la propia comunidad, de los objetivos de sostenibilidad de repercusión más amplia. Todo se entendería de forma mucho más clara si las referencias a la sostenibilidad global se relacionaran con la huella de deterioro ecológico producida por el territorio objeto de planeamiento y la necesidad de reducirla.

También significaría unos más adecuados sistemas de participación ciudadana que estarían, básicamente, centrados en los objetivos a largo plazo, mientras que las concreciones más técnicas de los objetivos a corto plazo se corresponderían con los intereses políticos correspondientes a cada legislatura cuatrienal. También sería necesario que en los propios planes se incluyera como parte esencial de los mismos la denominada actualmente “evaluación ambiental estratégica”. La evaluación ambiental necesaria para el acto administrativo de declaración de impacto ambiental no ha llegado a cumplir en nuestro país las expectativas con las que se implantó. Una de las causas es que no ha llegado a producirse una verdadera integración de la evaluación tanto en los proyectos como en los planes de forma que constituyan parte sustancial de los mismos. Esta integración tanto en el núcleo de objetivos a largo plazo, como de acciones más concretas del momento, resulta necesaria para conocer las implicaciones de estos objetivos y de estas acciones sobre el territorio objeto de planeamiento.

6. Seguimiento del plan y observatorios territoriales

Otro de los problemas fundamentales consiste en el seguimiento de lo que está sucediendo con el desarrollo del plan, tanto dentro, como fuera o al margen del planeamiento. Dada la velocidad con la que cambian en la actualidad algunos territorios este aspecto pasa a ser determinante. Resulta imprescindible en muchos casos recurrir a los llamados “observatorios territoriales” que, de forma continua, pueden monitorizar y seguir en tiempo real la evolución del plan en relación con los cambios producidos en el conjunto del territorio considerado (municipio, mancomunidad, isla, etc.) y con su patrimonio construido con todas sus servidumbres. Estos observatorios deberían tener cierta capacidad de decisión respecto a las determinaciones concretas para lo cual estarían en relación directa tanto con los agentes políticos y sociales como con la propia sociedad. Esto significaría la necesidad de introducir formas de participación social en los mismos, de modo que las decisiones no fuesen exclusivamente técnicas. Probablemente su misión no debería ser sólo de seguimiento sino también educativa, de forma que fueran los organismos encargados de explicar a los ciudadanos el plan, su evolución y las consecuencias de tomar determinadas decisiones. Esta misión educativa de los observatorios sería fundamental para que el proceso de participación ciudadana no se quedara en un mero trámite tal y como sucede en el momento actual. Deberían gozar de una cierta autonomía ya que en muchos casos incluirían en su ámbito de actuación varios municipios. Se podría constituir además como los entes administrativos encargados no solamente de seguir y gestionar los planes sino también de su redacción. Asimismo evaluarían de forma continua mediante los oportunos indicadores de impacto que sobre el territorio fueron teniendo, las medidas concretas tomadas para conseguir los objetivos a largo plazo.

7. Información y participación ciudadana

Tres son los cambios señalados como importantes para intentar conseguir un planeamiento urbanístico más sostenible: en el núcleo administrativo responsable del planeamiento, en el sistema de información a través de los observatorios territoriales o sistemas análogos y, además, en las formas de participación. De los tres, la información y la participación parecen el elemento básico para conseguir un planeamiento más sostenible.

Debería destinarse inversión a organizar campañas y grupos de trabajo encaminados a recuperar la pérdida de conciencia ciudadana que se ha producido en los últimos años debido a múltiples factores entre los que destacaría el escaso interés general en su fomento. También habría que recuperar el gran déficit de cultura



participativa a base de incentivar la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones, en vez de burocratizarla, como ha ocurrido en bastantes ocasiones. Se trata, en suma, de sustituir el consenso reservado y organizado en torno a las "operaciones" urbanísticas, por un consenso amplio y transparente. Por otra parte, la participación necesita un soporte imprescindible que es el de la información. Sin una información adecuada y fiable la participación en el planeamiento no tiene sentido. Por eso son tan importantes los sistemas permanentes de observación del territorio planificado, así como que funcionen adecuadamente y en relación con la ciudadanía. Sin embargo aunque exista información adecuada y fiable, no es suficiente, ya que resulta imprescindible que se transmita a la gente de manera comprensible.

Sin embargo el planeamiento posee unas características técnicas que en muchos casos es muy difícil convertir en ideas comprensibles por los no técnicos. Por eso es tan importante un proceso educativo interactivo entre técnicos y ciudadanos en esta materia. Los órganos (o el órgano) encargado, en su caso, de la redacción, seguimiento del plan y observación del territorio deberían asumir, además, la labor de educación y divulgación de los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico. Esto se puede conseguir de muchas formas, desde conferencias hasta cursos pasando por foros o páginas de información en Internet, pero, en cualquier caso, un programa de divulgación y educación debería incluirse como parte integrante del propio plan, independientemente de que se siguiera manteniendo la llamada "información pública" en su aspecto puramente formal/legal.

En cualquier caso, bien sea tal y como se ha propuesto en líneas anteriores o mediante sistemas análogos, la participación ciudadana lograda por medio de la más amplia información posible en el proceso de planeamiento, debería formar parte del propio plan como un elemento más del mismo.

8. Criterios de sostenibilidad

El análisis conjunto de lo que se está haciendo en la materia en las distintas Comunidades Autónomas (también de sus carencias), tanto desde el punto de vista normativo, como a través de recomendaciones y manuales, los informes de los expertos externos y la propia evaluación del grupo de trabajo, pueden deducirse algunos elementos que deberían ser considerados para conseguir un planeamiento más sostenible y sobre los que existe un consenso bastante amplio. Y ello independientemente de las obligaciones y afecciones legales derivadas tanto de la legislación, como de la planificación ambiental sectorial. Algunos de estos elementos ya han sido explicitados en puntos anteriores (como, por ejemplo, el relativo a la información pública y la participación ciudadana) pero a otros se les puede dar forma de criterios o recomendaciones que deberían poder plasmarse en la correspondiente normativa. Estos criterios o recomendaciones podrían ser evaluados mediante indicadores adaptados al caso concreto de cada territorio específico, y establecidos y acordados mediante un proceso participativo en el que no sólo intervinieran los técnicos, sino toda la colectividad. Indicadores de los que ya existen ejemplos en algunas Comunidades Autónomas.

A. Criterios de sostenibilidad de carácter territorial

Varios de los criterios de sostenibilidad que deberían ser considerados en el planeamiento urbanístico son de carácter más territorial, pero la propuesta del nuevo plan como un sistema intermedio obliga a tomarlos en consideración aunque este Libro Blanco se refiera al planeamiento urbanístico:

- a. **Reordenación de los usos agrícolas.** No pueden seguir dedicándose suelos de alta rentabilidad agrícola a la urbanización, ni reconvertir hectáreas de secano a regadío a base de agotar los acuíferos subterráneos con consecuencias frecuentemente nefastas (por ejemplo, para los humedales).
- b. **Potenciación de la agricultura y ganadería periurbanas de proximidad.** La mayor parte de las áreas agrícolas tradicionales en torno a nuestras ciudades más importantes están desapareciendo a la espera de una reclasificación que convierta estos terrenos en suelo susceptible de ser transformado urbanísticamente propiciándose un valor especulativo que deja en segundo plano su valor de uso como suelo agrícola.




- c. En determinados casos habría que **rentabilizar la vuelta a los usos ganaderos tradicionales no estabulados**. Un ejemplo tópico es el caso de las dehesas que forman un auténtico ecosistema antrópico natural con ventajas muy importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad del territorio.
- d. Resulta imprescindible la **reordenación de los sistemas de distribución y comercialización de los productos agrícolas y ganaderos**, particularmente en el tramo mayorista, con objeto de evitar en la medida de lo posible las ineficiencias que conllevan los largos recorridos de los productos. Podría potenciarse esta reordenación estableciendo, por ejemplo, una tasa ecológica en proporción al número de kilómetros recorridos por el producto hasta los lugares de venta al por menor.
- e. **Reconversión de áreas agrícolas degradadas en zonas forestales**. Todos aquellos terrenos abandonados por la agricultura y la ganadería debido a su menor productividad normalmente acaban por convertirse en monte bajo y, según las circunstancias, con una acusada tendencia a la erosión que suele desembocar en la desertificación. Si a todos estos terrenos unimos los que actualmente son eriales o están desprovistos de cubierta vegetal se comprende la necesidad de las repoblaciones forestales. Por ello, parte de las subvenciones tanto de los gobiernos como de la Unión Europea dedicadas a una agricultura no competitiva, deberían empezar a desviarse a la creación y mantenimiento de áreas forestales, lo que permitiría, además, recolocar los excedentes de mano de obra agrícola.
- f. **Dificultar el uso del territorio dedicado al turismo basado en su consumo**. De los muchos tipos de turismo que se pueden producir en la sociedad actual, aquellos basados en el contacto con una naturaleza que cuente con determinados valores no antrópicos son los más difíciles de gestionar. Sobre todo porque resulta imprescindible mantener estos valores para hacerlo sostenible. En general, la capacidad de carga del territorio para un uso de este tipo es muy baja y nunca el turismo de naturaleza debería ser la base económica de una región, sino funcionar como una renta complementaria. Esto se puede conseguir de muchas maneras pero la más sencilla es mediante el control de accesos. No siempre la mejora de las comunicaciones o de la capacidad de alojamiento es un elemento beneficioso para su mantenimiento a lo largo del tiempo. En este sentido algunas Comunidades Autónomas están dando pasos importantes, sobre todo las insulares.

B. Criterios de sostenibilidad de carácter urbanístico


Otro conjunto de criterios se pueden agrupar atendiendo a su carácter más urbanístico y deberían constituir el núcleo central del plan estratégico de la ciudad. Se han recogido solamente aquéllos sobre los que existe un auténtico consenso en la doctrina, en la normativa, o en los informes de los expertos consultados.

- a. **Reducir significativamente el consumo de suelo**. Existen varios trabajos que constatan el creciente consumo de suelo urbano por habitante. Además este aumento del consumo del suelo no sólo se produce por el aumento de la superficie edificada destinada a vivienda o a la construcción de locales. Se produce básicamente por el aumento de la superficie urbanizada necesaria para dar servicios a estas viviendas, particularmente por las infraestructuras de comunicaciones y atención al tiempo libre en la naturaleza. En general, puede decirse que parte de la causa está en que la mayor parte de los equipamientos e infraestructuras están sobredimensionados y mal situados. Si se exceptúa el caso de las zonas verdes -que es un tanto especial- y al que también se hará referencia más extensamente, una parte importante de los equipamientos deberían cumplir una serie de condiciones que casi nunca se plantean: de mínimos, pequeños, multiuso, gestionados por los propios vecinos y distribuidos por todo el tejido urbano. Y respecto a las infraestructuras: prioridad al transporte colectivo con carriles de uso exclusivo y sistema combinado de alta velocidad y pocas paradas con los de baja velocidad y muchas paradas; diseño del viario para el transporte privado basado en las horas valle y nunca en las horas punta; utilización del subsuelo si la ciudad es lo bastante compacta.
- b. **Evitar la dispersión**. La actual configuración urbana, basada en esparcir la ciudad por el territorio y hacerla posible sólo gracias al automóvil, resulta nefasta desde el punto de vista de la racionalidad. Los largos desplazamientos en kilómetros (no necesariamente en tiempo) entre la residencia, el trabajo, el comercio o el ocio, impiden realizarlos andando o en bicicleta, lo que supone un mayor consumo de




energía, mayor contaminación, utilización de más suelo y mayor segregación social y espacial. Para conseguirlo parece necesario cambiar el tipo de planeamiento en el sentido en que se ha explicado anteriormente: un plan marco, mezcla de territorial y urbanístico, que permita imponer limitaciones de forma clara y duradera y que concrete el uso del suelo, pero de forma más ágil y menos permanente que en la planificación territorial actual. De ahí se pasaría a un planeamiento de desarrollo mucho más ejecutivo, que implicaría un conocimiento continuo del medio y su evolución, a través de una serie de indicadores pactados por la población y un observatorio permanente.

- c. Complejizar las áreas urbanizadas.** Ya hace más de treinta años que Christopher Alexander escribió un artículo que se titulaba “La ciudad no es un árbol”. La hipótesis se refería a la forma de organización arborescente de la ciudad que tradicionalmente ha venido proponiendo el planeamiento urbanístico: una ciudad de estructura jerarquizada, basada en una separación estricta de usos y constituida por una sucesión en cascada de centros y subcentros que se encargaban de distribuir equipamiento, infraestructuras y dotaciones de forma “simétrica” por toda la ciudad. Frente a ella oponía la tradicional de la ciudad histórica: la semi-reticulada, en la cual cada elemento podía depender a la vez de varios conjuntos o subconjuntos dando lugar a una estructura mucho más flexible y eficiente. Conseguir ciudades complejas con el actual sistema de estándares es difícil, pero se puede intentar incrementando tanto las interacciones como la variedad de los elementos. Esto es casi imposible de conseguir en la ciudad fragmentada. Se puede alegar que considerando toda el área urbana hay variedad suficiente, sólo es una cuestión de escala. El equipamiento diferente, la clase social diferente, la vivienda diferente no hay más que buscarla a seis, quince o veinte kilómetros. Esto sería verdad si existieran los espacios de interacción que permitieran la mezcla de los distintos. Pero aún en este caso el simple coste de los desplazamientos en consumo de suelo, energía y aumento de la contaminación es insostenible.
- d. Controlar los estándares y densidades.** Una de las tradiciones más acendradas en el planeamiento es la de los estándares. A lo largo de la historia del urbanismo y la planificación urbana se ha ido creando un “corpus” que intenta limitar básicamente la congestión y la voracidad del urbanizador, que trata por todos los medios de sustraer espacios colectivos para convertirlos en apropiables. Sin embargo se ha llegado a un punto en el cual que la fijación de un solo límite (además de forma indiscriminada y no caso a caso) ha conducido a perversiones y dilapidación de recursos llegándose así al dimensionamiento de espacios e infraestructuras inadecuadas e infrautilizados. Otro tanto sucede con las densidades. Ya existen, sin embargo, algunos planes o leyes urbanísticas de Comunidades Autónomas donde se incluyen densidades máximas y mínimas que posibilitan la rentabilidad de infraestructuras básicas de transporte colectivo, o que permiten la instalación de dotaciones con un uso suficiente, por poner algunos ejemplos. Es imprescindible contar con servicios e infraestructuras dimensionados para que el ciudadano pueda desarrollar sus capacidades, pero también que no se desperdicien ni suelo ni recursos. Por tanto, en la mayoría de los casos será necesario que estándares y densidades cuenten con una horquilla de valores y no exclusivamente con uno de mínimos como hasta el momento.
- e. Rehabilitar.** La puesta en carga de la ciudad existente debería ser un objetivo prioritario a conseguir. Se suele alegar que los costes de la rehabilitación son siempre superiores a los de nueva creación pero esta afirmación no tiene en cuenta los mayores consumos de combustible, la mayor contaminación, o la creación de nuevas redes sociales que se derivan del aumento de la superficie urbanizada. Para poner en carga la ciudad existente normalmente resulta imprescindible adaptarla para mejorar sus condiciones de habitabilidad. Y esta adaptación debe cumplir un requisito nuevo que en la anterior vuelta a la ciudad tradicional que se produjo en los años setenta del pasado siglo XX, no era esencial: la eficiencia. Es decir, se da por supuesto que los edificios han de ser rehabilitados con criterios de eficacia (para hacer posible una vida moderna de calidad) pero también que, además, han de hacerlo eficientemente, o sea con el menor consumo de energía posible y produciendo la menor contaminación. Si se quiere conseguir una ciudad más competitiva, este requisito es imprescindible. Esto que no era tan evidente en la vuelta a los centros que se produjo en los años setenta, ahora se ha vuelto crucial. Ya no se puede rehabilitar como antes, simplemente con criterios de eficacia (en muchos casos incluso muy discutibles) que hay que dar por supuestos ya que, de lo contrario, es



imposible la eficiencia, sino que se impone una rehabilitación con criterios de sostenibilidad. Y los criterios de sostenibilidad no son tan sólo criterios de mejora del ambiente local, sino también criterios de huella ecológica, es decir, criterios relacionados con el mantenimiento del planeta. Además también resulta necesario un aumento de calidad del entorno urbano. Sería una equivocación pensar que la adecuación a los nuevos tiempos de una vivienda o de un edificio de oficinas termina de puertas para dentro. Cada vez más el entorno urbano se entiende como una prolongación del espacio privado habitado. Sin embargo, el concepto de espacio público está cambiando de forma muy acelerada y en este apartado es muy difícil generalizar. Una de las preocupaciones más relevantes que afectan al espacio público, en el momento actual, es la seguridad ciudadana. Abordar este problema resulta también necesario para conseguir ciudades más sostenibles y en el planeamiento deberían considerarse criterios de este tipo. En definitiva: la rehabilitación necesaria es ecológica, tanto desde el punto de vista de los edificios, como del espacio público.

- f. Renovar partes de la ciudad.** Probablemente, en algunos casos, la rehabilitación no sea la solución más adecuada. En determinados edificios concretos (incluso piezas urbanas enteras) la solución más adecuada será su derribo y reconstrucción posterior. Puede ser el caso, por ejemplo, de bloques situados en zonas periféricas y construidos en momentos en los que fue necesario alojar en las ciudades a miles de inmigrantes que llegaban de otras localidades más pequeñas o de las aldeas, y en los que resulta muy difícil que superen los mínimos necesarios para cumplir decentemente los objetivos de un alojamiento digno. Aún así, se trata de suelo urbano consolidado, totalmente antropizado, cuyos coste de devolución al medio natural, en general, es muy superior al beneficio. En estos casos habrá que tirar y reconstruir con criterios de sostenibilidad. Como en el caso de la rehabilitación, son operaciones difíciles, en las que existe siempre el peligro de que renovar signifique, en realidad, sustituir cuerpos sociales complejos por otros “de iguales” y, generalmente, correspondientes a capas sociales de mayor poder adquisitivo. Hacer bien una operación de renovación o de rehabilitación urbana exige un cuidado exquisito por parte del planificador y sería un error dejar la dirección de la misma exclusivamente en manos del constructor o de las empresas promotoras.
- g. Favorecer la vivienda en alquiler.** El problema, denunciado muchas veces y por distintos autores, es que una parte importante del ahorro español se invierte en productos inmobiliarios, lo que trae consigo que una parte del parque inmobiliario esté formado por viviendas desocupadas y cerradas. La puesta en el mercado de una parte importante de estas viviendas, a ser posible en régimen de alquiler, disminuiría la presión sobre sectores muy importantes del territorio, ahora en el punto de mira de constructores y urbanizadores. En cualquier caso, ya se están dando pasos en este sentido, después de intentar de forma infructuosa durante el período de vigencia de la Ley de 1998, bajar el precio de la vivienda bajando el precio del suelo, a través de un pretendido aumento de la cantidad de suelo clasificado como urbanizable. Sin embargo la evolución del régimen de tenencia de vivienda no nos invita al optimismo: si en el año 1970 la vivienda en alquiler representaba el 30% de los 8.504.326 de viviendas censadas, en 1981 ya sólo era el 20,8% del parque de 10.430.895 y en 1991 el 15,2% de un total de 11.736.376. La necesidad de aumentar el porcentaje de vivienda en alquiler es básica, desde una perspectiva sostenible, no sólo por la puesta en carga de todas las áreas urbanas, sino por los problemas de fijación territorial que supone la vivienda en propiedad. La discrepancia entre movilidad en el empleo e inmovilidad residencial trae consigo de forma inevitable el aumento en la generación de viajes, muchos de ellos en automóvil privado. Existen multitud de estudios que lo atestiguan.
- h. Diseñar con criterios bioclimáticos.** Éste es un criterio realmente importante para conseguir ciudades más eficientes. No solamente porque el planeta no soporta el continuo despilfarro que se produce de sus recursos sino porque, además, está demostrado que el ser humano responde mejor a elementos construidos de acuerdo con el ambiente en el que están situados, que ante aquellos otros que se establecen como un elemento extraño a ese ambiente. Y, por supuesto, además, por simples criterios de higiene urbana contrastados y puestos en práctica a raíz de los problemas creados por la ciudad de la Revolución Industrial. Esta exigencia ya se está produciendo tanto en el ámbito nacional, como en el autonómico e, incluso, en el local. La aprobación del Código Técnico de la Edificación o de Ordenanzas Bioclimáticas en diferentes Ayuntamientos repartidos por toda la geografía nacional, así lo



atestiguan. Sin embargo parece necesario darle un mayor impulso por parte de ciertas Comunidades Autónomas, que se muestran algo retrasadas en esta materia. También, en este caso, el Diseño Bioclimático no debería ser exclusivo de los edificios, sino que habría de alcanzar a los espacios urbanos. En el diseño de aceras, plazas o zonas verdes, la consideración del entorno parece fundamental para conseguir ciudades más sostenibles. En particular, en el caso de las zonas verdes, su consideración como área ajardinada que requiere cuidados periódicos constantes, utilización de abonos, riego, sistemas de poda y control de plagas, debería reducirse al mínimo imprescindible. Además, debe tenerse en cuenta que, a las consideraciones de sostenibilidad estricta y de defensa del medio natural, se unen los costes de mantenimiento, de forma que la racionalidad debería imponerse. La sustitución de esta forma de entender la zona verde por otra que atienda más a criterios forestales y de auto-mantenimiento, como ya se está haciendo en algunos ayuntamientos, parece necesaria.

9. Promover el uso eficiente de un patrimonio inmobiliario sobredimensionado que genera viviendas sin uso y personas sin vivienda

No basta con apelar al urbanismo “ecológico” y a la construcción “bioclimática”, cuando uno de los principales problemas a resolver es la gestión de un patrimonio inmobiliario de mala calidad, sobredimensionado e ineficientemente utilizado, que enfrenta viviendas sin uso, a personas sin vivienda. La solución de este problema no es simple y requiere medidas de diversa índole. Algunas parecen evidentes, como la de potenciar la vivienda social, no mediante nuevas promociones, sino reutilizando para este fin el enorme stock de inmuebles y viviendas desocupadas o secundarias. Lo cual requiere inventariar las necesidades y las disponibilidades de vivienda para planificar y regular adecuadamente el uso de las viviendas desocupadas o infrautilizadas, estableciendo registros adecuados que rompan el actual vacío estadístico sobre la utilización y el estado del parque de viviendas y el mercado de alquileres (solo cubierta por la información recabada cada diez años en los Censos). Estos planes de reutilización del patrimonio inmobiliario infrautilizado, deben considerar tanto la rehabilitación y mejora de dicho patrimonio, como la demolición de edificios ilegales y/o inadaptados a los usuarios o al medio ambiente.

El éxito de estos planes reclama un marco institucional y unas políticas que desactiven la ilegalidad y la corrupción, a la vez que promuevan la rehabilitación y el uso eficiente del territorio y del patrimonio construido, frente a la construcción nueva. Que fomenten la habitabilidad, frente a la búsqueda de plusvalías, la arquitectura acorde con el entorno, frente al estilo universal imperante, la vivienda en alquiler, frente a la vivienda en propiedad, la vivienda social, frente a la vivienda libre. Se trata, en suma, de diversificar, tanto el modelo inmobiliario, como el modelo financiero, abriendo las escasas posibilidades de inversión de los hogares, que han venido canalizando su ahorro hacia la compra de viviendas. Es evidente que semejantes cambios en el marco institucional y en las propias políticas, rebasan el campo del urbanismo y de la ordenación del territorio, necesitando un apoyo decidido de todas las administraciones que solo cabe conseguir mediante un verdadero acuerdo o pacto de Estado que afirme a todos los niveles su prioridad.

10. La crisis de un modelo inmobiliario insostenible y la necesidad de cambiarlo

Hay que reconocer abiertamente que la crisis económica en la que se encuentra el país refleja también el agotamiento del modelo inmobiliario que la ha propiciado en gran medida, y cuyo colapso ha venido dejando una estela de graves episodios de corrupción que subrayan la necesidad de cambiarlo. La naturaleza especulativa de este modelo ha provocado importantes afanes constructivos, cuyos elevados consumos de suelo, energía y materiales, se han venido situando en contra de la desmaterialización económica y de la sostenibilidad ecológica. Además, el orden territorial, urbano y constructivo resultante se mostraba insostenible y poco habitable, al solaparse la dispersión con la infrautilización de un patrimonio inmobiliario sobredimensionado y de mala calidad.

A la vista de lo anterior no cabe esperar que el modelo actual se enderece naturalmente en favor de la sostenibilidad y la habitabilidad, si no se reorienta en este sentido el marco institucional sui generis y el grueso de



las políticas e instrumentos que lo han venido configurando y apoyando. La heterogeneidad que caracteriza el marco legal vigente y la amplia descentralización existente en la materia, evidencian que la reconversión del modelo urbano no podrá producirse sin un acuerdo firme de todas las Administraciones Públicas implicadas, a nivel estatal. Parece evidente que resulta imprescindible la colaboración de las Comunidades Autónomas, sin cuyo acuerdo e impulso sería impensable cualquier planteamiento mínimamente riguroso. Para coordinar esos apoyos sería preciso elaborar una estrategia de transición y un protocolo de mínimos que instalase tres puntos de apoyo imprescindibles para que la necesaria reconversión hacia la sostenibilidad y la habitabilidad urbana pudieran prosperar: un núcleo administrativo responsable, un sistema de información y seguimiento, y un proceso de participación e implicación de la ciudadanía que interaccionase con los dos anteriores. La elaboración de esa estrategia de transición, con sus diversos planes e instrumentos, escapa al propósito de este Libro Blanco, más centrado en el planeamiento urbanístico. Pero conviene precisar que, entre los medios a los que habría de recurrir la mencionada estrategia, destacarían las políticas tributarias y presupuestarias, que deberían condicionar la fiscalidad y la financiación pública al cumplimiento del protocolo de mínimos por parte de las Administraciones implicadas, supliendo así la imposibilidad de que, por parte del Estado, con carácter general, se dicte legislación sobre urbanismo y ordenación del territorio.