

PRIMERAS JORNADAS DE TERRITORIOS CO20

SORIA 24 Y 25 DE MAYO DE 2012

EXPERIENCIAS EN NORMATIVA URBANÍSTICA (la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico)

José Fariña Tojo

Catedrático de Universidad

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Universidad Politécnica de Madrid

Escuela Técnica Superior de Arquitectura

Avenida Juan de Herrera, 4; 28040 Madrid

Correo electrónico: jose.farina@upm.es

Blog: <http://www.elblogdefarina.blogspot.com/>

Esta ponencia no es más que un resumen del *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* redactado por el ponente conjuntamente con José Manuel Naredo y un equipo de investigadores y profesionales del planeamiento, para el Ministerio de Vivienda del gobierno de España.

PRIMERA PARTE: CIUDAD Y PLANEAMIENTO

Lo primero que habría que decir es que estamos en el siglo XXI (ya desde hace algunos años) pero que el planeamiento que está construyendo nuestras ciudades no es precisamente el del siglo XXI sino, como mucho, del siglo XIX y que los instrumentos de los que se vale para conseguir sus objetivos son, algunos, bastante más antiguos.

El problema es que los elementos que condicionan nuestras vidas sí son del siglo XXI. Los instrumentos con los que cuenta el planeamiento actual (en todo el mundo, no es una cuestión específica de este país) surgieron para resolver las dificultades creadas por la ciudad surgida de la Revolución Industrial. Y eran instrumentos relacionados, básicamente, con la necesidad de conseguir una ciudad sana, salubre, en la que sus ciudadanos no murieran debido a las malas condiciones ambientales en las que tenían que sobrevivir.

La higiene urbana pertenece a los cimientos mismos de la urbanística. Podríamos decir que el urbanismo actual, entendido como manera racional de construir la ciudad, sería incomprensible si elimináramos los principios higienistas que lo sustentan. Leonardo Benevolo en su libro *Orígenes del Urbanismo Moderno* razona sobre el cambio producido en las condiciones de la vivienda rural a la urbana (la emigración del campo a la ciudad fue una de las características más relevantes en la formación de la ciudad industrial) con el argumento de que, en aquel momento, las deficiencias higiénicas "*relativamente tolerables en el campo se vuelven insostenibles en la ciudad, debido al apiñamiento y al gran número de habitaciones*".

La primera *ley higienista* fue la ley de 9 de Agosto de 1844 para Londres y sus contornos. En esta ley se definían los requisitos higiénicos mínimos para las casas de arrendamiento y prohibía destinar a vivienda los locales subterráneos. Era una ley local, pero ese mismo año se empieza a estudiar en el Parlamento británico una ley general y, tras no pocas polémicas acalladas por las sucesivas epidemias de cólera, el 31 de agosto de 1848 se aprueba la primera ley higienista nacional. Para Benevolo es el comienzo del urbanismo moderno y 1848 se convierte en un año clave en la evolución de nuestras ciudades. A partir de entonces, como una riada incontenible se van introduciendo una serie de leyes que posibilitan el control del derecho de propiedad del suelo en beneficio de la colectividad y, ley tras ley, el liberalismo va retrocediendo en el ámbito de la urbanización. En el momento actual se puede decir que contamos con los instrumentos, técnicas y procedimientos, necesarios para que nuestras ciudades sean higiénicas y saludables. Otra cosas es que se apliquen correctamente, se establezcan prioridades diferentes (como la creación de empleo o riqueza), o se haga utilización fraudulenta de los mismos.

Estas técnicas e instrumentos reunidos en lo que, generalmente, se conoce con el nombre de *plan de urbanismo*, han marcado durante el pasado siglo XX el cambio hacia la superación de las deficiencias más graves de la ciudad creada por la Revolución Industrial. Es difícil no admitir los beneficios de toda índole que los planes de urbanismo han traído a nuestras sociedades, y

aquellos que piensen que las ciudades actuales serían mejores sin el planeamiento tan sólo les recomiendo que lean detenidamente los párrafos de arriba sobre la descripción de Manchester que hizo Engels. Sin embargo, en pocos años, las ciudades han sufrido otro cambio realmente espectacular que, esta vez ha venido de la mano de la utilización masiva del automóvil privado. Cuando la ciudad ha tenido la oportunidad de ocupar todo el territorio que tenía alrededor, sin considerar distancias ni accidentes geográficos. Cuando ha comprendido que no dependía de las estaciones de ferrocarril ni de los puertos para su desarrollo. En ese momento, un crecimiento que era básicamente centrípeto se ha convertido en centrífugo, desparramando sobre la totalidad del territorio sus urbanizaciones, sus fábricas, sus vertederos, sus oficinas, sus centros comerciales.

Ha surgido así en muchos lugares del mundo una nueva ciudad, la ciudad de la periferia fragmentada, que representa una situación radicalmente diferente a la anterior porque introduce una nueva forma de vivir (pero, sobre todo de convivir) para sus ciudadanos. A esta manera de organizar el territorio se une a otra cuestión también emergente y de suma importancia: a partir de mediados de los años setenta del pasado siglo XX la huella ecológica de la Tierra ha superado la superficie del planeta. El crecimiento espectacular de la población y, sobre todo, del consumo ha hecho que el planeta se nos haya quedado pequeño. Es decir, estamos en la situación de tener que repartir para que todos tengamos algo. O luchar para conseguir mayores cuotas de empleo o riqueza a costa, claro está, de que los otros tengan menos. No quiero extenderme aquí demasiado porque supongo que ya os habrán explicado esta cuestión.

De forma que el modelo de ciudad higiénica dominante durante muchos años en la disciplina empieza a estar caduco. Pero no porque ahora tengamos que hacer ciudades antihigiénicas. De misma manera que la ciudad higiénica englobaba en sus presupuestos los de las ciudades anteriores (ciudades sagradas, ciudades artísticas, ciudades de los ciudadanos) este nuevo modelo de ciudad tendrá que englobar en su seno también a la ciudad higiénica, a la artística, a la sagrada, a la de los ciudadanos. Este nuevo modelo de ciudad (que muchos llaman ciudad sostenible) introduce nuevos requisitos sobre los anteriores. Por ejemplo, habrá de consumir y contaminar lo menos posible.

Durante casi tres años un equipo de nuestro grupo de investigación estuvo indagando sobre las características del planeamiento que necesitamos en este siglo que ya lleva más de una década. La conclusión más evidente fue que el reto de la organización y planificación de las áreas urbanas ya no es el de la ciudad sana. El nuevo reto tiene que ver con la llamada sostenibilidad. No voy a entrar en el concepto, las implicaciones y el significado, porque no tengo tiempo para todo. Y además creo que ya en otras sesiones se ha abordado el tema. Pero, para nosotros, sostenibilidad quiere decir justicia: justicia intergeneracional, justicia entre territorios, Justicia social. También quiere decir participación. Es decir, construcción colectiva de un proyecto común. Sin participación es imposible el control y la justicia. Y, por supuesto, es imposible una planificación que todos asumamos y entendamos que es nuestra. Para los técnicos la ética ha pasado de hacer edificios, ciudades, coches, mesas o

lapiceros, que cumplan la función para la que han sido creados y que sean bellos, a que además de hacer esto, lo hagan consumiendo menos y contaminando menos.

Voy a tratar de establecer los puntos básicos que espero ayuden a entender la dirección en la que debemos encaminar la búsqueda de un nuevo sistema de prefigurar el futuro de nuestros territorios. Y, además, como ya he dicho antes, me voy a centrar en el caso español. Para ello voy a seguir el decálogo que planteamos en el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español.

1. Legislación urbanística y ambiental
2. Contenido del derecho de propiedad y planeamiento urbanístico
3. El ámbito administrativo del plan
4. Relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico
5. Necesidad de cambiar las características del plan de urbanismo
6. Seguimiento del plan y observatorios territoriales
7. Participación ciudadana
8. Criterios de sostenibilidad
9. Uso eficiente de un patrimonio inmobiliario sobredimensionado que genera viviendas sin uso y personas sin vivienda
10. La crisis de un modelo inmobiliario insostenible y la necesidad de cambiarlo

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 ha resultado demasiado positivo el hecho de que se hayan otorgado en exclusividad a las comunidades autónomas 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) para todo el territorio nacional, son obvias. Sin embargo dado que las cuestiones ambientales ya no son competencia exclusiva de las comunidades 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 volver a la antigua idea de una legislación estatal del suelo ligada a la ambiental. Una ley del suelo y medio ambiente que pudiera condicionar en todo el territorio nacional la incidencia ambiental del planeamiento urbanístico parece urgente. Y esta urgencia debería ampliarse 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.-CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y 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 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 (aunque en realidad, en muchos casos, dependiendo de las presiones que los diferentes grupos interesados pudieran ejercer) los valores monetarios del suelo. Los ayuntamientos se ven de esta forma sometidos a fuertes presiones ya que, en realidad, se les supone la capacidad para multiplicar los valores de algunos terrenos y dejar otros prácticamente con el del suelo agrícola. Esta capacidad aparece mediatizada por la tutela de la comunidad autónoma correspondiente pero, normalmente, esta tutela está reglada y es complicado que pueda oponerse de forma frontal a la mayor parte de las determinaciones incluidas en el plan.

Al constituirse las corporaciones locales en dispensadoras de dádivas en forma de incremento del valor del suelo ya pueden suponerse sus dificultades para resistir las malas prácticas y la corrupción. Probablemente sea éste uno

de los problemas más importantes con los que se enfrenta la gestión del plan en el momento actual. Resulta imprescindible inventar nuevos sistemas que permitan desvincular el valor del suelo (determinado en última instancia por el plan) del planeamiento urbanístico. No resulta sencillo aunque la última ley del suelo ya ha dado pasos importantes como el de eliminar la tradicional clasificación del suelo sustituyéndola por la situación en la que se encuentra dicho suelo. Sin embargo probablemente sea necesario avanzar más por este camino, pensando soluciones más o menos complejas ante este problema, como la de conceder una edificabilidad mínima a cualquier terreno, edificabilidad que sólo se concretaría si el plan lo permitiera pero que se podría comprar o vender. Otras alternativas pasarían por obligación de devolver a la comunidad las plusvalías íntegras generadas (o por lo menos en forma significativa) por la asignación de usos del suelo que trajeran consigo, de hecho, un aumento del valor del mismo. Hasta ahora las plusvalías devueltas a la comunidad resultaban meramente anecdóticas comparadas con los beneficios reales conseguidos por el propietario del suelo que no tenía que hacer nada más que ser propietario del mismo.

3.-EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DEL PLAN

Dada la variedad de situaciones climáticas, territoriales y sociales en las que se encuentran las Comunidades Autónomas resulta sorprendente la gran similitud existente en los ámbitos administrativos que regulan, controlan, y redactan el planeamiento. Esto trae consigo, además, que las diferencias entre los distintos sistemas de planeamiento sean realmente pequeñas. En realidad, los requerimientos de planeamiento actual deberían de ser los que marcarán los ámbitos y las unidades administrativas que los llevaran 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 ser de carácter jerárquico) 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 se vayan a convertir en un elemento más del sistema de organización política del estado o las comunidades, 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

Resulta que una buena parte de los instrumentos de planificación territorial de las comunidades autónomas tal y como están planteados se configuran como auténticos planes nacionales correspondientes a esa comunidad. Por otra parte, el planeamiento urbanístico se ha venido reduciendo poco a poco exclusivamente a la figura del plan general (con esta denominación u otras equivalentes 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. Esta situación, tanto en la planificación territorial como del planeamiento urbanístico, está sometiendo a una parálisis la ordenación racional de nuestros territorios que se están organizando y construyendo en función de intereses más particulares que colectivos. Esta falta de visión global del territorio y la escasa implicación de la ciudadanía en un proceso que se le escapa, ha traído consigo que no sea posible atender más que al corto plazo.

Para que la relación entre planificación territorial y planeamiento urbanístico funcionara de forma mínimamente coherente habría que simplificar todo 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 implica 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. Actualmente la parte del planeamiento urbanístico encargada de determinar el contenido del derecho de propiedad del suelo (simplemente por seguridad jurídica) penaliza de forma muy importante las posibilidades de revisión del mismo con un mínimo de agilidad. Además para conseguirlo debería de existir una mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos de cambio y 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

Por tanto, la nueva planificación territorial debería de contener determinaciones a corto y a largo plazo y además de tipo urbanístico. Por otra parte parece necesario un planeamiento urbanístico en el cual apareciera desligado el problema de la determinación del contenido del derecho de propiedad del suelo del propio de configurar la imagen futura de la ciudad y con un sistema de revisión mucho más flexible que el actual (ligado además a un nuevo sistema de planificación territorial que ya contuviera algunas de las determinaciones básicas de dicho planeamiento).

5.-NECESIDAD DE CAMBIAR LAS CARACTERÍSTICAS DEL PLAN DE URBANISMO

El planeamiento urbanístico tal y como está planteado en la mayor parte de las comunidades autónomas necesita cambios profundos. 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 ocho o cuatro 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 de 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 casi imposibles de llevar adelante. Además permitiría introducir objetivos de sostenibilidad que el corto plazo no puede hacer fácilmente. Habría que advertir que estos objetivos de sostenibilidad deberían de 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 e incluso planetaria.

Serían imprescindibles unos sistemas más adecuados 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 (hay otras muchas tan importantes como ya se ha mencionado anteriormente) 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 cual 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, monitoricen y sigan 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. Éstos observatorios deberían de tener una 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 significa la necesidad de introducir formas de participación social en los mismos, de modo que las decisiones no sean exclusivamente técnicas. Probablemente su misión no debería de ser sólo de seguimiento sino también la de incluir entre sus funciones las educativas, 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 de 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 territorio fueron teniendo las medidas concretas tomadas para conseguir los objetivos a largo plazo.

7.-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 participación parece el elemento básico para conseguir un planeamiento más sostenible. Habría que priorizar la inversión en fomento de la participación, como se hace con infraestructuras, ...o los eventos. Esta inversión debería orientarse 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 de las autoridades por fomentarla. Como también de recuperar ese gran déficit de cultura participativa a base de incentivar la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones, en vez de hurtársela, como ha ocurrido en bastantes ocasiones. Se trata, en suma, de sustituir el consenso reservado y elitista propio de 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 planeamiento no tiene sentido. Por eso son tan importantes los sistemas permanentes de observación del territorio planificado. Y el hecho de que estos sistemas de observación funcionen adecuadamente y en relación con la ciudadanía. Sin embargo aunque exista información adecuada y fiable no es suficiente ya que esta información es imprescindible que se transmita a la gente no técnica de una forma que pueda ser comprensible. Sin embargo el planeamiento presenta en muchos casos, características técnicas difíciles de convertir en ideas fácilmente comprensibles por los no técnicos. Por eso es tan importante un proceso educativo interactivo entre los técnicos y los ciudadanos sin conocimientos específicos de urbanismo. Los órganos (o el órgano) encargado, en su caso, de la redacción, seguimiento del plan y observación del territorio debería de asumir, además, la labor de educación y divulgación de los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico. Esto se puede hacer 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 de incluirse como parte integrante del propio plan, independientemente de que se siguiera manteniendo la llamada información pública en su aspecto puramente legal. De esta forma el plan de urbanismo adquiriría una dimensión bastante distinta a la actual y se conseguiría algo más que una mera determinación del contenido del derecho de propiedad del suelo. En cualquier caso, bien sea tal y como se ha propuesto en líneas anteriores o mediante sistemas análogos, la participación ciudadana en el proceso de planeamiento debería estar incluida en el propio plan como un elemento más del mismo.

8.-CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD

Tal y como se ha explicado anteriormente del análisis 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, de los informes de los expertos externos y de 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 participación ciudadana) pero a otros se les puede dar forma de criterios o recomendaciones que deberían plasmarse en la correspondiente normativa. Estos criterios o recomendaciones deberían 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 la sociedad entera. Indicadores de los que ya existen ejemplos en algunas Comunidades Autónomas.

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 informe se refiera al planeamiento urbanístico:

- 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.
- 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 recalificación que convierta estos terrenos en suelo urbano, propiciándose un valor especulativo que deja en segundo plano su valor de uso como suelo agrícola.
- En determinados casos habría que rentabilizar la vuelta a los usos ganaderos tradicionales no estabulados. Un ejemplo típico 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.
- 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 una tasa ecológica en proporción al número de kilómetros recorridos por el producto hasta los lugares de venta al por menor.
- Reconversión de áreas agrícolas degradadas en zonas forestales. Todos aquellos terrenos abandonados por la agricultura y la ganadería debido a su mayor productividad normalmente acaban por convertirse en monte bajo y, según las circunstancias, con una acusada tendencia a la erosión que suele finalizar 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. Es por ello que 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.

- Dificultar el uso del territorio dedicado a un turismo basado en el consumo del mismo. 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.

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

- 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 nos referiremos 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.
- Evitar la dispersión. La actual configuración urbana, basada en esparcir la ciudad por el territorio y 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 suelo 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.

- 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 semireticulada, en el 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 son insostenibles.
- 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 inadecuados e infrautilizados. Otro tanto sucede con los densidades. Ya existen sin embargo, algunos planes o leyes del suelo de algunas Comunidades Autónomas donde se incluyen densidades máximas y mínimas que posibilitan la rentabilidad de infraestructuras básicas de transporte colectivo, por ejemplo o permiten la instalación de dotaciones con un uso suficiente. 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.
- 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 es sólo porque no se tienen en cuenta los mayores consumos de combustible, la mayor contaminación o la creación de nuevas redes sociales derivadas 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, los edificios por supuesto que han de

ser rehabilitados con criterios de eficacia (han de hacer posible una vida moderna de calidad) sino que, además, han de hacerlo eficientemente: consiguiéndolo 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 que son 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. Quizás lo único que se pueda decir en un acercamiento al problema como éste, es que las preocupaciones más relevantes acerca del espacio público en el momento actual tienen que ver con la seguridad ciudadana. Abordar este problema resulta también necesario para conseguir ciudades más sostenibles y en el planeamiento deberían ser considerados criterios de este tipo. En definitiva: rehabilitación ecológica tanto de los edificios como del espacio público.

- 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 unos momentos en 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 terreno urbano consolidado, totalmente antropizado cuyos costes de devolución al medio natural, en general, son superiores a los beneficios. En estos casos habrá que tirar y reconstruir con criterios de sostenibilidad. Como en el caso de la rehabilitación se trata de un tipo de 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.
- 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. La administración parece que ya está 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 aumento de la cantidad de suelo clasificado como urbanizable. Sin embargo la evolución del régimen de tenencia 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 básico, 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.

- Diseñar con criterios bioclimáticos. Se trata de un criterio realmente importante para conseguir ciudades más eficientes y 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 contruidos de acuerdo al 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 están quedando atrás en esta materia. También en este caso el Diseño Bioclimático no debería ser exclusivo de los edificios sino que también habría que aplicarlo 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 de reducirse al mínimo imprescindible. Además 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 automantenimiento (como ya se está haciendo en algunos ayuntamientos) parece necesaria.

9.-USO EFICIENTE DEL PARQUE 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, a diferencia de las hasta ahora predominantes, desactiven la corrupción y las ilegalidades, 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 construcción. Es evidente que semejantes cambios en el marco institucional y en las 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 profunda crisis económica en la que se encuentra el país refleja también el agotamiento del modelo inmobiliario que la ha propiciado y cuyo colapso ha venido dejando una estela de episodios de corrupción y suspensiones de pagos 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. A la vez que el orden territorial, urbano y constructivo resultante se mostraba también 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 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. Las muy limitadas

posibilidades que ofrece el marco legal vigente para que la administración central coordine y reoriente a favor de la sostenibilidad y la habitabilidad las políticas en materia de urbanismo y ordenación territorial, evidencian que la reconversión del modelo urbano no podrá producirse sin un acuerdo firme de Estado que lo promueva con el apoyo de todos los departamentos ministeriales y de todas las políticas e instrumentos, como ya se ha apuntado anteriormente. Además, en esta materia, resulta imprescindible la colaboración de las Comunidades Autónomas sin cuyo acuerdo e impulso sería impensable cualquier planteamiento mínimamente riguroso. Para coordinar esos apoyos habría que elaborar una estrategia de transición y un protocolo de mínimos que instale tres puntos de apoyo imprescindibles para que la necesaria reconversión hacia la sostenibilidad y habitabilidad urbana pueda prosperar: un núcleo administrativo responsable, un sistema de información y seguimiento y un proceso de participación e implicación de la ciudadanía que interaccione con los dos puntos anteriores. La elaboración esa estrategia de transición, con sus diversos planes e instrumentos, escapa al propósito de este informe más centrado en el planeamiento urbano. Pero conviene precisar que, entre los medios a los que ha de recurrir la mencionada estrategia, destacan las políticas tributarias y presupuestarias, que deberían de condicionar la fiscalidad y la financiación pública al cumplimiento del protocolo de mínimos por las administraciones implicadas, supliendo así la incapacidad legislativa de la administración central para establecer criterios relacionados con el urbanismo y el territorio.