

# Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española

José Javier IZQUIERDO RONCERO

Arquitecto y Especialista en Ordenación del Territorio. Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno del Principado de Asturias

**RESUMEN:** Este artículo pretende concretar un conjunto de medidas que podrían ser recogidas en la legislación del suelo, urbanística y de ordenación del territorio para alcanzar una mayor sostenibilidad en el desarrollo territorial y urbano de nuestro país. En primer lugar, se procede a concretar los vínculos entre los tres pilares del desarrollo sostenible (desarrollo económico, cohesión social y preservación del medio ambiente) y el urbanismo y la ordenación del territorio, especialmente, en relación con los actuales modos de ocupación del territorio en nuestro país. Para ello, se recurre al estudio de los documentos estratégicos relacionados con el desarrollo territorial sostenible. En un segundo momento, se hace un análisis de la legislación estatal y autonómica de suelo, urbanismo y ordenación del territorio para ver en qué medida las pautas de desarrollo sostenible son favorecidas o conculcadas por el marco normativo, mientras que, en el último apartado, se pretende señalar aquellos elementos que ya se recogen en algunas legislaciones autonómicas y que deberían generalizarse así como otros no incorporados aún en ninguna legislación y que, a juicio del autor, son importantes para una mayor sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano.

**Descriptores:** Desarrollo sostenible. Ecología urbana. Política territorial. Política urbanística.

*“El hombre no teje la trama de la vida, no es más que una de sus hebras. Todo lo que le hace a la trama, se lo hace a sí mismo.”*

Jefe Indio Seattle

## I. SOSTENIBILIDAD Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL

### I.1. Desarrollo sostenible: desarrollo económico, cohesión social y preservación del medio ambiente

La cita del Jefe indio Seattle con la que se inicia este artículo nos sirve para comprender una de las grandes diferencias entre las sociedades denominadas primitivas y las desarrolladas o tecnificadas: el conocimiento o desconocimiento intuitivo de las repercusiones de la actividad humana sobre los recursos naturales.

Las sociedades primitivas, con un sistema económico y de subsistencia

fundamentalmente autárquico y ligado a un territorio concreto, reconocían los límites de los recursos naturales y su capacidad de renovación, es decir, tenían social y culturalmente asumidos los conceptos de recursos renovables, sustituibles o irrecuperables, sus tasas de renovación, de sustitución... La asunción de estos principios está claramente asociada al conocimiento de unos recursos muy localizados en el territorio, de las relaciones del ecosistema y de la capacidad humana de alterarlas y degenerarlas hasta el punto de hacer peligrar la subsistencia del clan, tribu o asentamiento humano. En este conocimiento de la dependencia del medio para subsistir se halla la base del respeto de las culturas «primitivas» hacia el entorno en que viven.

Es importante reseñar que ese respeto constituye una pauta cultural aprendida y no

un instinto porque éstos implican reacciones equivalentes ante un mismo estímulo, es decir, ante la degradación de su entorno cada sociedad y sus individuos deberían reaccionar con la supresión de aquellos comportamientos que degradan el ambiente en el que viven. Y es aquí donde radica la insostenibilidad de las culturas y sociedades tecnificadas: la deslocalización en la obtención de los recursos naturales que masivamente consumen y transforman lleva a sus individuos al desarraigo del territorio (ahora mundial y no local) como suministrador de recursos vitales para sí y sus descendientes, así como a la falta de perspectiva de la injerencia en las relaciones del ecosistema y el desequilibrio que ello genera. Pero no sólo hay una falta de conocimiento del origen de los recursos que se consumen en las ciudades y de las repercusiones que ello tiene en un entorno mundializado, tampoco existe una conciencia por parte de los ciudadanos de a dónde van a parar los residuos generados por el consumo y los procesos de transformación de los recursos.

En otras palabras: el desarrollismo imbuido por la tecnificación hace pensar a nuestras sociedades que los recursos son ilimitados porque los productos que se consumen no se originan en el entorno de nuestras ciudades, sino en todo el planeta, y la distancia con el origen de los recursos no nos hace percibir hasta qué punto los esquilamos y degeneramos el ambiente; la deslocalización de la sociedad respecto al origen de sus medios de vida y del lugar de depósito de sus desechos constituye el cambio cultural que hace que las sociedades desarrolladas sean poco respetuosas con el medio ambiente, afectando a la «trama» y, por tanto, «a sí mismas». Todo ello es más grave por cuanto ese «a sí mismas» incluye al resto de culturas que, con una población mayor, tiene una responsabilidad menor en los desequilibrios ambientales pero que, en muchas ocasiones, sufren en mayor grado.

Sin embargo, como ocurre con la falsa dicotomía entre países ricos y países pobres (Estados Unidos es el país con mayor índice de pobreza de los países desarrollados, en torno al 11,3% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza (U. S. CENSUS BUREAU, 2000:2), a la vez que muchas de las mayores fortunas del mundo se hallan en los

países más pobres), las responsabilidades de las sociedades avanzadas no se reparten por igual: recaen más en los habitantes de las ciudades y aglomeraciones urbanas que en los de las áreas rurales, además, como ya se ha señalado, «El urbanita actúa como si la comida se crease en los supermercados y las basuras simplemente desaparecieran, se vuelve prepotente y desdénoso con respecto al agricultor o al pastor, por ejemplo.» (TERRADAS, 2001:24).

En el reconocimiento de la pérdida de ese referente cultural que es la relación del ser humano con su entorno se encuentra el origen del Informe Brundtland y, por tanto, del concepto de desarrollo sostenible por el cual las sociedades más avanzadas tratan de instaurar un nuevo acervo cultural que regule las relaciones del ser humano con su entorno, ahora mundial y no local y próximo como el de las sociedades primitivas.

Así, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (NACIONES UNIDAS, 1992), ha definido, en su Principio 3, el desarrollo sostenible como aquél que «responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras» y, con arreglo a otros de sus principios, para que éste se produzca son requisitos indispensables el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural. En sucesivos epígrafes se estudiarán estos tres parámetros del desarrollo sostenible desde la perspectiva de la planificación urbanística y territorial.

## 1.2. Desarrollo sostenible y acción pública y privada en la planificación urbanística y territorial

Existe un amplio consenso, al menos en la esfera técnica y científica y en determinados colectivos sociales, en que el modo de ocupación del territorio en nuestro país no se ajusta a criterios adecuados para un desarrollo territorial y urbano sostenible. Si bien esto es evidente en las grandes áreas metropolitanas, en la periurbanización de muchas ciudades medias o en las zonas de alta concentración turística, no es menos cierto que determinadas zonas rurales están

empezando a sufrir los embates que genera una ocupación indiscriminada del territorio por usos del suelo más propios de zonas urbanas o cuya finalidad es satisfacer las necesidades de éstas (recursos naturales, energéticos, ocio...) sin que los habitantes de aquéllas se vean compensados por ello significativamente.

Las responsabilidades de un desarrollo territorial y urbano, cuando menos, poco sostenible recaen tanto en la acción pública como en la privada, incluyendo en esta parte al ciudadano individual. Desde la acción pública, la falta de una planificación adecuada, la dejadez en sus funciones de dirección y control y la concepción errónea de que más construcción y urbanización suponen mayor desarrollo, así como, desde la esfera privada, la excesiva presión sobre entornos valiosos, la búsqueda de rentabilidades económicas que no valoran ni asumen el coste social o ambiental y las pautas individuales y colectivas de consumo, entre otros, constituyen algunas de las responsabilidades principales de los agentes públicos y privados en la insostenibilidad de muchos de los procesos de ocupación de nuestro territorio.

No obstante, al ser la planificación urbanística y territorial una función pública hace que la acción pública sea la principal responsable de los procesos de ocupación del territorio en el doble sentido de la palabra: como causante de muchos de los dislates territoriales y urbanísticos, por acción u omisión, y como garante de los intereses generales que implica un desarrollo territorial y urbano sostenible. Por esto último, al establecer las condiciones de su propia actuación y al señalar el margen de actuación de la iniciativa privada y los necesarios controles a ésta, no puede comprometer la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano.

En este contexto y ante las amenazas que sufre el medio ambiente y un elevado porcentaje de la población humana, principalmente, por parte de la actuación de las sociedades más desarrolladas en lo referente al consumo de recursos naturales y en la generación de residuos de todo tipo, diversos organismos supranacionales han tomado la iniciativa que les corresponde como acción pública, elaborando documentos que han de servir para formular el bagaje

teórico para las actuaciones territoriales y urbanísticas de los poderes nacionales, regionales o locales competentes para llevar a cabo estas políticas. La profusión de documentos de este tipo durante la última década del siglo XX y el panorama legislativo acaecido tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, hacen de sus principios una fuente de referencia de la última generación de la legislación urbanística y de ordenación del territorio en nuestro país y, en mayor medida, constituyen un claro referente para la actuación de los profesionales de dicha planificación y un parámetro de calidad exigible por la sociedad en los procesos de participación pública y en la ejecución de los instrumentos de planificación urbanística y territorial.

Así, la Organización de las Naciones Unidas elabora la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21 (NACIONES UNIDAS, 1992), que ha dado lugar a la elaboración de las Agendas 21 locales, y la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa Hábitat (NACIONES UNIDAS, 1996), aprobadas en el seno de la Conferencias de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) que, con un planteamiento general válido para las políticas que se elaboren en cualquier punto del planeta, sientan las bases de unos criterios adecuados para la planificación territorial y urbanística.

Más apegadas a nuestra realidad, son las instituciones europeas las que señalan el camino adecuado para la acción sostenible sobre el territorio: en 1990 las Comunidades europeas publican el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano (COMISIÓN EUROPEA, 1990) y, más recientemente, los Ministros de la Unión Europea responsables de ordenación del territorio aprueban la Estrategia Territorial Europea (COMISIÓN EUROPEA, 1999).

En lo relativo a la repercusión de las actuaciones locales en la sostenibilidad, la Carta de Aalborg de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (AALBORG, 1994) constituye el referente fundamental, reforzado por la Declaración de Hannover de los Líderes Europeos Municipales en el Umbral del Siglo XXI (HANNOVER, 2000).

El Gobierno español pretende elaborar una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS, 2002) que, en su documento sometido a información pública, apenas aborda los aspectos territoriales y urbanísticos. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas han comenzado a elaborar estrategias de sostenibilidad, Agendas 21, o guías aplicables al planeamiento urbano (PAÍS VASCO, 2003).

Hay dos conclusiones fundamentales de los procesos de elaboración de todos estos documentos: la primera es que existe un nuevo acervo cultural para la política y la técnica territorial y urbanística y, la segunda, que se trata de un conjunto de recomendaciones que los poderes competentes de nuestro país están incorporando lentamente a sus normativas y que, en muchos casos, apenas han variado los criterios en la toma de decisiones estratégicas para el territorio y sus habitantes.

El nuevo acervo cultural propone nuevos modelos de ocupación del territorio tendentes a conseguir un desarrollo más sostenible del territorio y, en particular de las ciudades. Así, en la Estrategia Territorial Europea se señalan las cuestiones fundamentales que han de considerar los nuevos modelos:

- «el control de la expansión urbana,
- la mezcla de funciones y grupos sociales...,
- la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos),
- una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente, y finalmente
- la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural.» (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 24)

Ahondando en la primera de las cuestiones, la propia Comisión Europea señala que, para «proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial» uno de los objetivos ha de ser; «promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, limitando con ello la utilización de terreno y la expansión urbana». (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 15)

Plantear estos nuevos modelos significa asumir que lo que se ha venido haciendo hasta ahora no propicia un desarrollo territorial y urbano sostenible. En los siguientes apartados se tratará de aclarar como los actuales modos de ocupación del territorio atacan dicha sostenibilidad desde sus tres frentes: el económico, el social y el medioambiental.

### 1.3. Desarrollo económico y planificación urbanística y territorial

El desarrollo económico constituye, en muchos de estos documentos, el primero de los tres aspectos del desarrollo sostenible que se trata como se hace en la Declaración de Río: «Los seres humanos... tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza» (NACIONES UNIDAS, 1992: Principio 1)

Sin negar la importancia que le corresponde, el desarrollo económico tiende a estar sobrevalorado con arreglo a los aspectos sociales y medioambientales de una pretendida sostenibilidad, hasta el punto de que, en muchas ocasiones, los planteamientos estratégicos de estos documentos acerca de la economía adolecen de una dudosa sostenibilidad por sus previsibles repercusiones sociales y ambientales o por la falta de coherencia en las políticas que se desarrollan basadas en dichos textos.

Mucho se ha hablado sobre las ventajas que para el desarrollo económico de las ciudades representa una óptima calidad ambiental de éstas, sin embargo, existe un aspecto de la relación entre ocupación y uso del territorio y su urbanización y las políticas económicas que se soslaya en los documentos estratégicos o que ni si quiera se menciona: la repercusión en los presupuestos públicos de los distintos modelos de ocupación del espacio, especialmente en aquello que hace referencia a la gestión territorial y al mantenimiento de la urbanización una vez ésta se ha ejecutado. Y ello tiene su importancia por cuanto los modelos territoriales condicionan en gran medida las necesidades futuras de infraestructuras y la capacidad financiera de los municipios en la conservación y mantenimiento de la urbanización, al

igual que la planificación y gestión de los distintos servicios públicos.

Así, los procesos dispersos de ocupación del espacio en baja densidad que se dan en nuestras regiones urbanas, áreas metropolitanas o con procesos de periurbanización suponen a la larga la necesidad de construir nuevas infraestructuras de transporte, generalmente de alta capacidad, con un alto coste ejecución y de mantenimiento para el erario del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, los pequeños municipios que, inicialmente, se convierten en entusiastas fomentadores y receptores de estos nuevos crecimientos ante la expectativa de que mayor población significará más recursos y servicios comprueban o comprobarán cómo, en muchos casos, la población no se empadrona y, por tanto, el aumento de la recaudación fiscal o de la participación en los presupuestos de otras administraciones no será la que corresponda a la población de hecho pero sí las demandas sociales. Más aún, con modelos dispersos y de baja densidad dichos municipios serán incapaces de asumir los costes de mantenimiento de las urbanizaciones con mucho viario y miles de metros de instalaciones, a pesar del aumento en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles; y ante esto no sirve decir que a estas urbanizaciones se les puede exigir el compromiso del mantenimiento de la urbanización como se señala en la normativa sobre de gestión urbanística, la experiencia nos enseña que las presiones de la población hacen que, en un plazo menor o mayor, el Ayuntamiento asuma esos costes.

En ese sentido, no puede olvidarse que esos costes de mantenimiento de urbanizaciones de baja densidad que asume el Ayuntamiento, ya sea inicialmente o por asunción de los deberes que en principio correspondían a los propietarios, supone un reparto poco equitativo entre los distintos ciudadanos que pagan el Impuesto de Bienes Inmuebles. En otras palabras, los vecinos de barrios más densamente poblados y muchas veces mal equipados cuyo origen está en el desarrollismo atroz de los años sesenta y principios de los setenta, pagan proporcionalmente mucho más por el mantenimiento de cada m<sup>2</sup> de urbanización de sus barrios que los que habitan en urbanizaciones de baja densidad y que

disfrutan de una calidad ambiental local mayor que aquéllos.

Existe otro aspecto importante en la repercusión en los presupuestos públicos de los modelos de ocupación del territorio como es la elección de un modelo extensivo que renuncie a la regeneración del tejido urbano. Las nuevas extensiones urbanas no pueden realizarse a expensas de la falta de regeneración del tejido consolidado. Desde un punto de vista económico, los nuevos crecimientos sólo suponen para el Ayuntamiento el coste de ejecución de los nuevos sistemas generales (en ocasiones ni eso), en principio menores que los que supone la regeneración de tejidos urbanos obsoletos, especialmente los residenciales ya que resultan menos apetecibles para la iniciativa privada. A largo plazo la regeneración es irrenunciable puesto que no debe permitirse la proliferación de zonas degradadas que se convertirán en focos de marginación social y es aquí cuando el desembolso de presupuestos públicos es inevitable; así, las demoras en determinadas actuaciones de regeneración urbana suponen un coste económico inicial derivado de la extensión de la ciudad para, posteriormente, significar un gran coste en la regeneración de la trama urbana y en el mantenimiento de las extensiones previas de la ciudad.

De este modo, la elección de modelos urbanos y de ocupación del territorio extensivos, difusos, de baja densidad y que renuncian a la regeneración del tejido urbano consolidado significa mayores inversiones públicas en infraestructuras, conservación de la urbanización, de implantación de los servicios públicos básicos (sanidad, educación, asistencia social...) y, a la larga, no pueden evadir las inversiones necesarias para la regeneración de las tramas urbanas obsoletas. Por ello, la elección acertada del modelo de ciudad y de ordenación del territorio puede suponer una mayor eficiencia de los recursos públicos al permitir destinar parte de los recursos que ahora se dedican a la construcción de infraestructuras, a la mejora ambiental y de los servicios de las ciudades «con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles» (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 25).

Parte de esas inversiones actuales en infinidad de nuevas infraestructuras podría destinarse a los otros dos aspectos de la

sostenibilidad, el social y el ambiental, contribuyendo a la generación de puestos de trabajo en dos de los denominados nuevos yacimientos de empleo: los servicios sociales y la protección y recuperación del patrimonio natural y cultural.

No debe olvidarse la repercusión en las economías domésticas de la elección del modelo urbano y territorial. La difusión del crecimiento urbano, acompañada de la baja densidad, significa la compra y mantenimiento de, al menos, dos vehículos por familia y unos elevados gastos energéticos en calefacción derivados de los tipos arquitectónicos asociados a los crecimientos dispersos. Esto se agrava cuando es el precio de la vivienda el que obliga a muchas familias a desplazar su lugar de residencia en busca de una vivienda más asequible, cargándose de los costes asociados antes mencionados durante todo el tiempo que residan en ella, frente al ahorro inicial aparente que se produce en la compra de la vivienda.

#### 1.4. Cohesión social y planificación urbanística y territorial

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, la cohesión social vendría garantizada por la corrección de los desequilibrios territoriales, es decir, por la difusión de los procesos de desarrollo de forma equivalente en todo el territorio mediante el «desarrollo de un sistema urbano policéntrico, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales...Deberán conseguirse paulatinamente unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento» (COMISIÓN EUROPEA, 1999:21). Sin embargo, esta pretendida isotropía territorial es difícil de conseguir no ya sólo por las condiciones fisiográficas de cada territorio, sino por el reparto de las inversiones públicas que suele hacerse en función de la población y de la recaudación fiscal local, generando una espiral en la que más dinamismo económico significa atracción de población y más inversiones públicas y esta concentración suele reforzar el dinamismo económico etc. Y al contrario en las áreas deprimidas.

Claro ejemplo de ello es nuestro país en el que desde la década de los cincuenta del siglo

pasado se ha producido un desarrollo mayor en determinadas regiones que ha significado, a grandes rasgos, la despoblación de otras y su destino a fuente de recursos naturales y suministrador de energía sin contraprestaciones evidentes. El último y más reciente capítulo de esta historia es el Plan Hidrológico Nacional, destinado a potenciar en el sureste español el modelo de desarrollo turístico basado en la urbanización del litoral (no tanto el agrícola para el que pueden existir otros mecanismos) que ahora parece entrar en recesión. Parece evidente que reforzar el desarrollo económico del litoral no ayudará a conseguir esa isotropía del territorio pretendida desde la Estrategia Territorial Europea, más aún cuando puede significar el deterioro de los recursos endógenos de otras áreas del país asociados al turismo de interior, agravando su despoblación, ello sin entrar a los problemas ambientales que el trasvase pueda generar.

Son, sin embargo, las políticas urbanísticas las que tienen más capacidad de garantizar la cohesión social de los ciudadanos puesto que pueden facilitar la consecución de algunos de los derechos sociales recogidos en nuestra Constitución, en especial los siguientes:

- el derecho a una vivienda digna,
- el derecho a la salud, la educación, los servicios sociales, la cultura... que requieren unos equipamientos para los que el planeamiento urbanístico se encarga de obtener el suelo sobre el que ubicarse; y
- la participación en la vida política, económica cultural y social y los derechos de reunión y asociación.

Tradicionalmente se ha asociado la legislación del suelo y la urbanística a la capacidad de incidir en el abaratamiento de los precios de la vivienda y, así, facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna. A la vista de la repercusión del suelo en el precio final de las viviendas, parece que el objeto de esta legislación ha de ser el de introducir en el mercado grandes cantidades de suelo urbanizado (no urbanizable) a precios capaces de acoger viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, de manera que el porcentaje de éstas sobre el total pueda incidir en el mercado de vivienda libre. Ahora bien, para este fin

parece insuficiente un 10% del aprovechamiento medio o tipo de cada sector residencial, más aún con los sistemas de reparto de beneficios y cargas de algunas legislaciones autonómicas (más adelante se comentarán), que condenan a muchos de los bienes de los patrimonios públicos que así se obtienen a destinarse a la compensación de los propietarios de suelos destinados a sistemas generales.

En cuanto al acceso a la salud, educación, los servicios sociales, la cultura...es fundamental obtener cesiones suficientes de suelo para la implantación de equipamientos de titularidad pública, con independencia de que puedan existir otros de carácter privado. La eficiencia de dichos servicios requiere una cierta densidad para garantizar la proximidad al ciudadano, algo que los modelos dispersos y de baja densidad no consiguen. En principio, los nuevos sectores que optan por ese modelo son incapaces de obtener reservas de suelo para los citados equipamientos al estar ligadas al número de viviendas, comprometiéndose la ordenación adecuada de esos servicios públicos y creándose grandes bolsas de población que, con otro modelo urbanístico, tendrían acceso a unos servicios que ahora encuentran lejanos; a su vez, esa lejanía reduce la voluntad del ciudadano de acceder a las bibliotecas y otros servicios culturales o sociales de proximidad. Por último, la dificultad para obtener suelo para equipamientos y su inviable gestión por falta de ratios poblacionales hace que no se construyan centros cívicos que permitan la reunión y la participación ciudadana.

Junto a la dificultad de obtener suelo para equipamientos ya comentada en el epígrafe anterior, los modelos de baja densidad suelen ir asociados a una uniformidad en los tipos arquitectónicos que conduce a la homogeneidad del tejido social, sectorizando la ciudad en función de la capacidad adquisitiva de vivienda del ciudadano: el abanico irá desde lujosas urbanizaciones de grandes parcelas, hasta los barrios excesivamente densos construidos durante el desarrollismo, pasando por urbanizaciones de pareadas, adosadas... Es innegable la responsabilidad que tienen los poderes públicos en este sentido, en particular los locales, ya que son quienes autorizan la implantación de este tipo de modelos de

ocupación del territorio que propician este tipo de segregación social. La responsabilidad se ve agravada por inactividad cuando los propietarios de las urbanizaciones cierran el perímetro de éstas y disponen un control de accesos que impide el acceso a vías y espacios libres públicos obtenidos mediante los mecanismos de gestión urbanística, las cesiones obligatorias principalmente.

Al margen de condicionar el disfrute de estos derechos públicos, el planeamiento urbanístico debe introducir otras medidas para alcanzar la cohesión social como es la diversidad de usos y, para ello, existen otros servicios de carácter privado, fundamentalmente el comercio minorista, que también requieren una densidad suficiente para su implantación. Ocurre que el modelo difuso y de baja densidad favorece la implantación de las grandes superficies frente al comercio tradicional de barrio lo que, con independencia de sus repercusiones sociales en el tejido empresarial y laboral del comercio minorista, significa un incremento de desplazamientos en vehículo particular que tiene sus repercusiones económicas y ambientales como se señala en los apartados anterior y posterior a éste.

En suma, la cohesión social requiere huir del monocultivo urbanístico y del crecimiento disperso y en baja densidad (COMISIÓN EUROPEA, 1990:28).

### **1.5. Preservación del patrimonio natural y cultural y planificación urbanística y territorial**

Haremos aquí un planteamiento amplio del concepto de medio ambiente, entendiendo que si éste es el medio en el que nos desenvolvemos los seres humanos, es mucho más que el patrimonio natural, integrando, entre otros, aspectos ya tratados como los económicos y los sociales, así como el patrimonio cultural. Sólo así es comprensible el principio de transversalidad de los aspectos ambientales en el conjunto de las políticas.

Acercarnos a los modos de ocupación del territorio desde una perspectiva ecológica nos ayuda a comprender mejor en qué medida repercuten unos y otros modelos sobre el patrimonio natural local y global. Desde ese punto de vista, las ciudades constituyen

sistemas heterotróficos, es decir, se alimentan de recursos naturales (suelo, materiales de construcción, alimentos, agua...) y energía que son suministrados desde otros puntos del territorio. Como resultado, junto a los bienes de consumo, devuelven materias y energía al ambiente en concentraciones nocivas para éste: gases a la atmósfera, partículas a los cauces, residuos sólidos al suelo y energía disipada que contribuye al calentamiento local y global del planeta. El problema está en si los ritmos de consumo y de producción de desechos son soportables para el planeta algo que trata de apreciarse a través del concepto de huella ecológica (REES & *al*, 1996) y su relación con las pautas de consumo de cada sociedad (WACKERNAGEL, 1997).

Comprender estos procesos nos hace ver que cada modelo de ocupación del territorio tendrá unas mayores o menores repercusiones en el ambiente en función, entre otros, de:

- a) la mayor o menor ocupación de suelo que se realice y cómo ésta afecte a la biodiversidad;
- b) la mayor o menor integración de los elementos relevantes del medio físico y el modo en que se haga;
- c) la movilidad que implique el modelo, sus consumos energéticos, la contaminación del agua y aire y la congestión que produzca el transporte; y
- d) los consumos energéticos que se deriven de la consideración o no de planteamientos bioclimáticos en la planificación urbanística y en la arquitectura de los nuevos desarrollos urbanos.

El suelo constituye un recurso natural aparentemente no escaso lo que induce a pensar que podemos ocupar con la urbanización todo el que estimemos sin riesgo de que se agote. Ocurre que no todos los suelos tienen las condiciones físicas adecuadas para su ocupación, que muchos de ellos están amenazados por riesgos naturales o tecnológicos, que el clima no hace confortables otros, que los valores de los hábitats que alberga están reconocidos por la sociedad como preservables... De los restantes, no todos pueden ser susceptibles de ser urbanizados ya que han de constituir el soporte de otras actividades humanas

(infraestructuras, instalaciones, agricultura, ocio, esparcimiento...), y porque el territorio también necesita una diversidad de usos que es clave para la biodiversidad. Los modelos de urbanización difusa demandan grandes cantidades de suelo que comprometen la implantación y diversidad de otros usos.

Analizado el consumo de suelo en su aspecto cuantitativo veamos sus repercusiones cualitativas. Ya se señaló que la difusión y la baja densidad tienen unos grandes requerimientos en infraestructuras de transporte que suponen barreras en los desplazamientos de especies y, por tanto, afectan notablemente la biodiversidad de los entornos urbanos. Ésta también se ve afectada por la homogeneidad de la ocupación del espacio producida por una planificación urbanística y territorial (o su ausencia) que pocas veces considera la integración de los espacios silvestres de los entornos urbanos (salvo cuando se ocupa el bosque por viviendas unifamiliares) o el mantenimiento en éstos de usos agrícolas (BETTINI, 1996:131-9). A su vez, la baja densidad va asociada a las continuas amenazas sobre los entornos más valiosos (áreas arboladas, vegas más fértiles próximas a los ríos...) ya que siempre buscan la calidad ambiental como factor indisociable para encarecer el producto inmobiliario aunque sin contabilizar los costes ambientales que significa la pérdida de biodiversidad y que son asumidos por el conjunto de la sociedad.

Por otro lado, existen elementos del medio físico que se integran en las estructuras urbanas de modo poco acertado como pueden ser las canalizaciones de cauces y tratamiento de márgenes fluviales excesivamente construidas, la reducción de la biodiversidad de áreas naturales periurbanas producida por la introducción de especies foráneas agresivas, eliminación de sotobosques de pinares y riego de sus suelos arenosos para destinarlos a campos de golf... En este caso, no todas estas actuaciones están directamente relacionadas con los modelos dispersos de ocupación del territorio.

Sin embargo, las repercusiones más inmediatas y más preocupantes de la dispersión y la baja densidad son las derivadas de la contaminación atmosférica generada por un proceso urbanizador que dificulta la extensión de las redes de transporte público y aumenta la insostenibilidad del sistema de movilidad al basarlo, fundamentalmente, en el

desplazamiento en vehículo particular. Junto a las grandes demandas energéticas, el aumento de la contaminación supone graves riesgos para la salud humana, incide en el calentamiento atmosférico y sus efectos derivados y provoca serios daños en nuestro patrimonio arquitectónico. Es incomprensible que muchos de los documentos que hablan de sostenibilidad desde el punto de vista del transporte lo hagan sólo desde la perspectiva de la reducción de emisiones y de eficiencia de los combustibles, olvidando por completo la perspectiva territorial y urbanística del problema (COMISIÓN EUROPEA, 1998: 17).

La adopción de criterios bioclimáticos en la planificación urbanística (orientación y disposición de los edificios respecto al soleamiento y los vientos, el aprovechamiento de la vegetación como condicionante del clima local...) y en los edificios (tipología, orientación de las piezas, materiales de cerramiento, disposición de los huecos...), pueden tener consecuencias determinantes en los consumos de energía para calefacción, refrigeración e iluminación de los edificios (ya se habló en un apartado anterior de los mayores consumos energéticos de las edificaciones unifamiliares, más expuestas a las inclemencias climáticas). Por otro lado, la elección de materiales del entorno reduce los gastos energéticos de su transporte y el consumo de materiales que, en muchas ocasiones, se realizan con recursos naturales que pueden estar sobreexplotados. Asumir planteamientos bioclimáticos en planeamiento y edificación son decisiones técnicas que adopta el proyectista y que, a falta de condicionantes normativos, requieren un cambio cultural en las disciplinas técnicas y de los hábitos de consumo.

Las aficciones de dichos modelos sobre el patrimonio cultural, al margen de los daños provocados por la contaminación, son varios: en primer lugar, supone la introducción de un modelo de ocupación y antropización del territorio ajeno a nuestra cultura, alterando culturas de ocupación del espacio y sistemas de asentamientos de una gran antigüedad; y, en segundo lugar, un sistema de movilidad basado en el vehículo particular limita otras posibilidades de percibir y disfrutar del paisaje urbano que, a su vez, está muy condicionado por la impronta del vehículo sobre el espacio público, como puede apreciarse en el diseño del mismo (aceras, plazas de aparcamiento, mobiliario urbano...).

## 1.6. Modelos más sostenibles

A la vista de lo expuesto anteriormente y en consonancia con los diversos documentos citados anteriormente, los modelos de asentamientos que se preconizan como los más eficientes desde el punto de vista de la sostenibilidad del desarrollo territorial y urbano son aquellos que se han venido en llamar de «ciudad compacta», frente a los de «ciudad difusa» típicos de nuestras aglomeraciones urbanas. En este sentido, la ciudad compacta frente a la difusa tiene en la actualidad muchas batallas perdidas como consecuencia de planteamientos reducidos a beneficios económicos rápidos que no consideran a largo plazo los costes económicos, los sociales ni los ambientales. No obstante, no por ello debe hacerse una renuncia a una serie de planteamientos que permitan reconducir la tendencia actual.

Pero el concepto de «ciudad compacta» ha de superar al de mera compacidad física de las construcciones, es decir, hablamos de ciudades con una trama urbana continua, una densidad suficiente y una necesaria mezcla de usos, antrópicos o no, en sus distintas escalas, que se revelan como las más adecuadas para optimizar el desarrollo económico, la cohesión social y la preservación del patrimonio natural y cultural.

En este sentido, la ordenación del territorio constituye el marco de actuación más adecuado ya que los problemas y soluciones suelen superar la escala municipal (de hecho superan cualquier límite administrativo), no obstante, desde el urbanismo también se pueden aportar soluciones significativas. En cualquier caso y en ambas escalas, el reto es pensar globalmente y actuar localmente y no a la inversa, como se suele hacer (TERRADAS, 2001:118)

## 2. SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DEL SUELO, URBANÍSTICA Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

### 2.1. Urbanismo y ordenación del territorio: reparto de competencias en la Constitución española y realidad competencial

De sobra es ya conocido el complejo marco competencial que nos da la Constitución: la

ostentación de las competencias de urbanismo y ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas y su difícil engarce con las competencias estatales de diversa índole que afectan a estas disciplinas. La complejidad y el desarrollo actual de dicho marco nos lleva a los siguientes problemas:

- Al Estado le cuesta asumir o prescindir absolutamente en algunas de sus políticas sectoriales con incidencia territorial de la visión que puedan tener las Comunidades Autónomas; por el contrario, algunas de éstas no se atreven a plantear sus visiones territoriales sobre dichas políticas. Esto se aprecia claramente en infraestructuras de transporte, en las que el Estado impone o la Comunidad autónoma es incapaz de proponer desde la perspectiva territorial.
- El Estado ha elaborado una legislación del suelo que condiciona fuertemente el modelo territorial de los municipios y regiones, siendo éstos quienes van a asumir y gestionar en mayor medida sus costes económicos, sociales y ambientales.
- La ausencia de competencias de ordenación del territorio para el Estado dificulta la coordinación de las políticas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas.
- Junto al reparto competencial, una rígida organización administrativa vertical suele hacer que en las Comunidades Autónomas la ordenación del territorio se vea como otra política sectorial y no como el elemento coordinador de éstas.

Por otro lado, la reciente organización territorial derivada de nuestra Constitución produce una relación curiosa de las competencias sectoriales del Estado y las de ordenación del territorio de Comunidades Autónomas con las competencias urbanísticas municipales: los Ayuntamientos suelen asumir de buen grado los distintos planteamientos sectoriales del Estado incorporándolos directamente a sus instrumentos de planeamiento general, sin embargo, suelen considerar como una injerencia la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio por parte de las Comunidades Autónomas, alegando que invaden sus competencias urbanísticas cuando éstos condicionan el planeamiento general. Pareciera como si los Ayuntamientos

entendiesen que el Estado es una instancia superior ante el que nada se puede hacer, en tanto que la Comunidad Autónoma es un poder joven al que se atreven a enfrentarse más abiertamente.

En este sentido, hay que considerar que las relaciones de las distintas Administraciones deben regirse por el principio de competencia, nunca por el de jerarquía, así como por los de cooperación y coordinación. Junto a esta coordinación vertical entre Administraciones, es precisa la horizontal en el nivel interno de cada una de ellas.

## **2.2. Legislación histórica del suelo: modelo urbanístico y sostenibilidad.**

Nos centraremos en los modelos urbanísticos ya que los instrumentos de ordenación del territorio regulados en dicha legislación han sido irrelevantes para la configuración de las áreas urbanas de nuestro país ya que no se han elaborado para éstas Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Hasta 1998, el modelo urbanístico que generaba la legislación del suelo era, a grandes rasgos y con excepciones, el de crecimiento en mancha de aceite y la continuidad del tejido urbano. Los gobiernos municipales hacían una estimación de sus necesidades, acertadas o voluntaristas, y, en función de ellas, clasificaban el suelo urbanizable necesario en continuidad con la ciudad ya consolidada y dejaban el resto del municipio como suelo no urbanizable. En suma, lo determinante era el crecimiento urbano, lo rústico era residual e, incluso, despreciable en las consideraciones urbanísticas y territoriales.

En inicio, dichas expansiones se hacían sin considerar el conocimiento del medio físico y, por tanto, se hacían sin tener en cuenta las preexistencias o los valores del territorio, con todos los problemas que ello pudo acarrear; en un segundo momento y con ese mismo modelo, los planificadores empiezan a estudiar el medio físico, a valorarlo y a añadir dichos valores a los criterios de clasificación de suelo para preservar determinados territorios del desarrollo urbanístico.

De este modo, se llega a un interesante equilibrio en el que la planificación urbanística protege lo valioso, declara

urbanizable lo que se considera atemperado a las demandas de suelo para usos residenciales, industriales o terciarios, excluyendo el resto del proceso urbanizador (suelo no urbanizable común), por no ser necesaria su urbanización.

Junto a la clasificación de suelo, la programación del suelo urbanizable permitía atender con racionalidad a los necesarios crecimientos de infraestructuras y servicios y facilitaba la expansión de los modelos de transporte público en los casos en que la densidad de población es suficiente. Así, la continuidad de la trama urbana evita determinadas segregaciones sociales provocadas por la separación física, facilita la continuidad de los recorridos peatonales y refuerza el sentimiento de pertenencia a una colectividad superior a la de barrio: la que representa la ciudad.

No obstante, este modelo básico (clasificación y programación) debería haber sido completado por las legislaciones autonómicas con criterios que favoreciesen densidades mínimas y la adecuada mezcla de usos y clases sociales, es decir, en primer lugar tendrían que haber adoptado ese modelo (obligado para la clasificación y algo que, sin ser obligatorio, no parecía un problema: la programación), y completarlo con legislaciones urbanísticas que lo desarrollasen en tal sentido.

En suma, el modelo de dicha legislación, con algunos retoques, bien podría haberse adaptado a los criterios económicos, sociales y ambientales de sostenibilidad tal como se ha relatado en el primer apartado de este texto.

### **2.3. Legislación estatal del suelo: sostenibilidad del modelo urbanístico y territorial que propugna**

El legislador estatal ha dictado la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LS, 1998) que, pese a su corto contenido y, en apariencia, no afectar a las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, condiciona en gran medida sus actuaciones a la hora de establecer sus modelos territoriales regionales, subregionales o municipales. A ella se une el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, que

ha eliminó la discrecionalidad municipal en lo que se refiere a la clasificación del suelo no urbanizable, y una vuelta al sentido inicial de la Ley, aunque con una redacción más torticera, con la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que sustituye al citado Real Decreto-Ley. Centraremos su análisis en lo referente a la sostenibilidad del modelo territorial que implica la Ley partiendo de las tres innovaciones más notables de la Ley: la clasificación del suelo, la desprogramación de los suelos urbanizables y el sistema de valoraciones. En todo momento nos referiremos a los tres planos de la sostenibilidad del desarrollo: el económico, el social y el ambiental.

La Ley introduce un novedoso sistema de clasificación de suelo: todo suelo que no sea urbano (conforme a los criterios ya tradicionales de dotación de servicios y consolidación de la urbanización) o merezca su protección del desarrollo urbanístico por sus valores o porque así lo establezca la legislación sectorial o la ordenación del territorio, es suelo urbanizable. Si bien la técnica urbanística empleaba ya metodologías que empezaban delimitando el suelo urbano y que reconocían los valores especiales de determinadas clases de suelo, no todo el suelo que careciese de valores significativos era susceptible de ser urbanizado: había otros criterios de racionalidad que atemperaban el suelo urbanizable a las necesidades de crecimiento sin que, en ningún caso, se plantease suelo urbanizable a la discreción de la mayor o menor voluntad proteccionista de cada corporación local.

El nuevo sistema de clasificación, bajo la falacia de que a mayor suelo urbanizable menor será el valor de repercusión de éste y, por tanto, menor el precio de la vivienda, abre la puerta al descontrol de la forma urbana (agravado por la ausencia de programación del suelo urbanizable) con lo que ello conlleva de irracionalidad de las redes infraestructuras, de dificultad para la ampliación del transporte público, de coste de implantación de equipamientos y servicios públicos y, por todo ello, de costes económicos, sociales y ambientales como más adelante se verá.

Por último la Ley introduce un nuevo sistema de valoraciones de suelo a efectos de las expropiaciones. La anterior legislación

(TRLS, 1992) vinculaba dicho valor al cumplimiento de unos deberes urbanísticos por lo que, en suelos no urbanizables o urbanizables en los que no se hubiese empezado el proceso de aprobación del planeamiento de desarrollo, es decir, ante la inactividad urbanística de los propietarios, el valor se asociaba al de catastro rústico, sin considerar sus expectativas urbanísticas. La nueva Ley establece para los suelos no urbanizables y los urbanizables no sectorizados o delimitados que su valoración se haga por el método de comparación con fincas análogas o, en su defecto, por el método de capitalización de rentas reales o potenciales, con lo que se introduce sobre suelos que no tienen muchas posibilidades de urbanizarse, aun siendo urbanizables, las expectativas urbanísticas a la hora de su valoración.

Pues bien, todas estas novedades de la legislación del suelo actual tienen las siguientes consecuencias sobre los tres planos de la sostenibilidad:

### **1. Aspectos económicos:**

La posibilidad de ocupar el territorio mediante urbanizaciones que se salpican en él (casi todo es susceptible de ser urbanizado) implica unos altos costes de implantación para los promotores (si bien estos los asumen en su inversión) pero, sobre todo, significa altos costes de mantenimiento de las redes que han de asumir las administraciones locales y que la recaudación por el impuesto de bienes inmuebles no alcanza a sufragar, máxime cuando las urbanizaciones que se salpican son de baja densidad, con un alto índice de metros de redes por vivienda.

Por otro lado, las urbanizaciones no contiguas al casco urbano exigen nuevas infraestructuras de transporte por carretera o el refuerzo de las existentes, coste de implantación que no se exige al promotor por mucho que sea un deber legal: son las Administraciones central, autonómicas y locales quienes asumen los costes de implantación a posteriori y, para siempre, los de mantenimiento. Existen infinidad de ejemplos en los que urbanizaciones discontinuas con los cascos urbanos acometen a carreteras de diverso rango sin que se consideren para el cómputo de los deberes de urbanización los aumentos de tráfico futuros que puedan colapsar la infraestructura existente.

Asimismo, los costes de implantación de equipamientos públicos (que asumen sobre todo las Comunidades autónomas y no el Estado) aumentan ante la falta de ratios suficientes de población, lo que supone construir equipamientos sobredimensionados y poco eficientes o, en la mayoría de los casos, no construirlos.

Por último, la introducción de los valores expectantes de urbanización en el sistema de valoraciones hace que el coste de las expropiaciones de suelo para sistemas generales o infraestructuras aumente en las áreas de mayor dinamismo urbanístico. Esto es así porque ante las expectativas de clasificación como urbanizable de muchos suelos, se ha comprado mucho suelo rústico próximo a las grandes y medias ciudades españolas que, por tanto, ha subido de precio sin ninguna actividad urbanística, aumentando su valor por comparación con fincas análogas o por capitalización de rentas potenciales (las de expectativa de urbanización). Piénsese que el sistema actual de valoraciones puede suponer mayores valores de expropiación en suelos no urbanizables que en urbanizables que tienen aprovechamiento urbanístico asignado.

### **2. Aspectos sociales:**

Por más que se afirme, el sistema actual de clasificación de suelo no contribuye a abaratar los precios de la vivienda. Como ya se ha señalado, las expectativas de urbanización han hecho que se compre mucho suelo próximo a muchas ciudades españolas. Si antes la clasificación como urbanizable de un suelo le confería unas rentas de localización que, debido a la continuidad del urbanizable con el casco urbano, tenían cierta justificación, en la actualidad, al haber más suelo susceptible de ser urbanizado, esas rentas de localización aumentan. A su vez, más urbanizable permite urbanizar algo distante de la ciudad con lo que las rentas de localización de los terrenos intermedios y ya contiguos al casco urbano vuelven a aumentar.

En todo caso, las urbanizaciones lejanas por su baja densidad y las próximas a la ciudad por sus mayores rentas de localización, suponen un aumento de los valores de repercusión de suelo por vivienda. Todo ello se ve agravado porque los promotores, que ahora son menos y controlan

más suelo, seguirán sin competir entre ellos, poniendo en el mercado el suelo urbanizado que estimen que puede absorber la demanda y, en épocas de bonanza, sólo aquél que pueda absorber la demanda de mayor poder adquisitivo. Y, por concretar, la expectativa de urbanización refuerza el mecanismo de valoración residual de suelo:

$$\text{Precio máximo a pagar por un suelo} = \text{Precio de venta de vivienda} - (\text{costes} + \text{beneficio mínimo esperado})$$

Todo ello significa que el sistema de clasificación de suelo no ha resuelto, incluso aumenta, los problemas de carestía de la vivienda cuando ésta es considerada como un bien de primera necesidad. Cuando es considerada un bien de inversión su carestía no es un problema. Debe recordarse que, desde 1996 a 2001, el precio de la vivienda ha tenido un de aumento acumulado del 68% de promedio en España (TINSA, 2002).

A ello conviene añadir un análisis de las repercusiones del sistema de valoraciones en la actividad pública en materia de política de vivienda. Como ya se comentó, el sistema de valoraciones supone unos altos costes de expropiación por inclusión de los valores especulativos de la actividad urbanística. Ello significa que Comunidades autónomas que han dictado una legislación propia que supone una fuerte iniciativa pública en la gestión de suelo mediante la expropiación, ASTURIAS (1991), ven limitada su capacidad de actuación por el aumento de los costes de repercusión de suelo en su actividad urbanística directa.

Pero existen otros riesgos en este modelo que atentan contra la cohesión social: salpicar el territorio de urbanizaciones de baja densidad segrega socialmente de una forma más brutal que lo hace la ciudad tradicional compacta y continua por varios motivos:

- El más evidente: existe una drástica separación social en función del poder adquisitivo que determina a qué «producto inmobiliario» se puede acceder.
- Los costes de mantenimiento por metro cuadrado de urbanización son comparativamente mucho más caros para quienes cuantitativamente pagan menos en cada ciudad, es decir, el mantenimiento de las urbanizaciones dispersas y de baja densidad está pagado en gran medida por

los habitantes de los barrios más densamente poblados de las ciudades y, a veces, poco dotados de espacios libres.

- Los habitantes de las urbanizaciones de baja densidad no disfrutaban de un nivel de servicios básicos en proximidad.

Además de la segregación social, la falta de una densidad adecuada y el distanciamiento del casco urbano implican lejanía de los centros de intercambio y participación social (que no son sólo los centros comerciales y de ocio), ahondando en el individualismo, la desvertebración de la sociedad y la apatía cívica.

### 3. Aspectos ambientales:

Las posibilidades de urbanizar suelo en cualquier sitio que pretende la nueva legislación, acompañadas de la baja densidad, suponen un consumo irracional de suelo e impiden el acceso de mucha población a los sistemas de transporte público, lo que significa sistemas de movilidad basados en el vehículo privado motorizado con todas las consecuencias que ya se señalaron en el primer apartado de este artículo.

Parece conveniente desterrar la idea de que las urbanizaciones de baja densidad son «verdes o ecológicas», reclamo que se emplea ahora frente a «viva en el campo con las comodidades de la ciudad» de otras épocas. Parecen mucho más altos los costes ambientales que las ventajas introducidas por la plantación de algunos árboles. Baste con añadir a los problemas de contaminación derivados de los desplazamientos los fuertes consumos de agua para riego y piscinas particulares.

En todo caso, no parece que el modelo de ocupación del territorio que posibilita la legislación actual del suelo responda a unos razonables parámetros de sostenibilidad: en su concepción primó sobremanera la componente económica y no tanto desde la óptica del desarrollo como del simple crecimiento económico, tal como se deduce de su exposición de motivos.

Es indudable que la legislación anterior también posibilitaba el crecimiento en baja densidad, si bien era más complicada la difusión de la urbanización por procedimientos legales. En todo caso, la falta de concienciación entre las administraciones locales y autonómicas de las repercusiones

ambientales de determinados modelos de crecimiento de las áreas urbanas y la gran inactividad de ambas en lo referente a disciplina urbanística introdujeron los suficientes elementos de distorsión de lo que debería ser un modelo sostenible de ocupación del territorio.

#### **2.4. Legislación autonómica: continuidad o controversia con el modelo urbanístico estatal**

Si hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, existía un amplio consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo referente al sistema de clasificación de suelo, su planificación y programación, a partir de 1998, con la nueva legislación, las Comunidades Autónomas buscan, en mayor o menor medida, el modo de sortear los fuertes y peligrosos condicionantes para la gestión del territorio impuestos por el nuevo sistema de clasificación de suelo y los derechos conferidos a los propietarios del, en teoría, vasto suelo urbanizable.

Conscientes de los problemas de gestión territorial y ambiental y de la dificultad de planificar territorialmente los equipamientos y las infraestructuras que pueden suponer múltiples urbanizaciones inconexas con la trama urbana, los legisladores autonómicos han fijado (unos más que otros) determinadas limitaciones al modelo territorial que podía implicar una aplicación sin condiciones de la nueva legislación estatal. No debemos olvidar que existen determinadas legislaciones urbanísticas que extreman el planteamiento de la legislación estatal y que, algunas de las que introducen mejoras, también incorporan nuevos problemas. Por supuesto, todas las legislaciones hablan, entre sus principios de uso racional de los recursos naturales y de la sostenibilidad del desarrollo, aunque a veces se dan contradicciones, dentro de un mismo texto legal, entre los mecanismos que desarrollan la legislación estatal y los que tratan de compensarlo; en muchos casos, soluciones acertadas en cuanto a cohesión social se acompañan de otras perniciosas desde el punto de vista de las economías públicas y desde el medio ambiente. Se comentan a continuación algunas de las soluciones más características.

En primer lugar, debe destacarse la concienciación del legislador canario de la

importancia que sobre el patrimonio natural tiene el urbanismo y la ordenación del territorio, integrando en un mismo corpus legal, (CANARIAS, 2000), la normativa de espacios naturales protegidos, el urbanismo y la ordenación del territorio.

En general, muchas de las leyes autonómicas tratan de solventar la inconexión de la trama urbana, empleando diversos mecanismos que limiten las posibilidades del desarrollo de suelos alejados de los cascos urbanos actuales:

- Algunas leyes fomentan el crecimiento continuo y la renovación del tejido existente frente a la expansión como criterio de calidad que ha de perseguir el planeamiento general, (CASTILLA Y LEÓN, 1999).
- En otros casos, (CASTILLA LA MANCHA, 1998; EXTREMADURA, 2001), se pretende limitar los, inicialmente, amplios derechos de desarrollo del suelo urbanizable conferidos por la legislación estatal reintroduciendo la programación. Puesto que el derecho a urbanizar en suelo urbanizable no sectorizado ha de ser desarrollado por las Comunidades Autónomas, estos legisladores autonómicos señalan que el suelo urbanizable no sectorizado requiere de un Programa de Actuación Urbanística para ser incorporado al proceso urbanizador. Los requisitos para su tramitación podrían ser: la continuidad con lo existente, el agotamiento del suelo urbanizable sectorizado, etc.
- Más concreta y concluyente, la legislación canaria, (CANARIAS, 2000), impone determinados requisitos al suelo urbanizable: el primero, el de continuidad con el suelo urbano y entre sí, evitando bolsas aisladas, el segundo, condicionando la incorporación al proceso urbanizador del no sectorizado diferido a la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo del suelo urbanizable sectorizado.

Analizada la continuidad de la trama urbana como uno de los factores que más incide en los aspectos económicos y ambientales de la sostenibilidad, toca ahora evaluar otros aspectos económicos relacionados con los costes de obtención de suelo para dotaciones y su urbanización que

recaen sobre las Administraciones públicas. Como ya se dijo, el actual sistema de valoraciones encarece las expropiaciones detrayendo de los fondos públicos dinero que podría destinarse a otros fines; sin embargo desde la legislación autonómica se puede paliar este aspecto. La inclusión de los sistemas generales en los ámbitos de reparto definidos en la legislación urbanística implica la cesión de suelo sobre el que han de ejecutarse, mientras que, si se excluyen, la Administración habrá de obtenerlos onerosamente. Así, nos encontramos con las siguientes situaciones:

- Las áreas de reparto definidas por algunas legislaciones, (CASTILLA LA MANCHA, 1998; EXTREMADURA, 2001; MADRID, 2001), incorporan todos los sistemas generales por los que sus suelos se obtienen de forma gratuita para la Administración. A su vez, se procura que la repercusión en costes y beneficios sea, para todos los propietarios de suelo urbanizable sectorizado, igual (MADRID, 2001) o similar (CASTILLA LA MANCHA; 1998; EXTREMADURA, 2001)
- En otros casos se aplican aprovechamientos medios por sectores en los que no tienen que incluirse obligatoriamente los sistemas generales (ARAGÓN, 1999; CASTILLA Y LEÓN, 1999; LA RIOJA, 1998). Ello implica desequilibrios entre los sectores que otorgan mayores beneficios a unos propietarios que a otros, así como la posibilidad de imputar discrecionalmente a algunos sectores y a otros no las cargas de los sistemas generales o hacer que recaigan por completo en las Administraciones públicas al no vincularse a ningún sector. Queda a la voluntad del planeamiento general la incorporación de todos los sistemas generales en sectores y la asignación a éstos de un aprovechamiento medio similar.

Nos detendremos ahora en ver de qué manera actúan las leyes autonómicas para, desde las políticas urbanísticas, favorecer la cohesión social:

- Por lo general, todas las leyes señalan nuevos estándares de espacios libres y

equipamientos para el planeamiento general y de desarrollo; relegan a sus desarrollos reglamentarios la concreción de los equipamientos lo que, en algunos casos, va a derivar en la renuncia de reservas para equipamientos públicos, asumiendo como norma general su inviabilidad en las urbanizaciones de baja densidad. En general, los planteamientos actuales no son inferiores a los de la legislación del suelo anterior y su desarrollo reglamentario. En todo caso, ya se ha señalado que la eficiencia de los sistemas públicos de equipamientos va a depender en gran medida de la continuidad de la trama y de la densidad residencial, aspecto que debe ser considerado por las Comunidades Autónomas a la hora de llevar a cabo su planificación territorial ya que van a ser las gestoras de la gran mayoría de equipamientos de servicios públicos.

- El paso más decidido es el adoptado por algunas leyes autonómicas en la obtención de suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. El principal mecanismo es la fijación de porcentajes mínimos de aprovechamiento correspondiente a este tipo de viviendas en suelo urbanizable residencial (delimitado, sectorizado, prioritario...según los casos) que van del 10% al 65% (entre otros y del mínimo al máximo, CASTILLA Y LEÓN, 1999; GALICIA, 2002; CATALUÑA, 2002; CANARIAS, 2000; CANTABRIA, 2001; MADRID, 2001, PAÍS VASCO, 1997); otras legislaciones fijan un porcentaje sobre el aprovechamiento objetivo (EXTREMADURA, 2001); en otras leyes se señala que el planeamiento general deberá establecer dicha reserva en función de un estudio de demandas, (CASTILLA LA MANCHA, 1998). En algunos casos esta previsión alcanza también, potestativamente u obligatoriamente (PAÍS VASCO, 1997), al suelo urbano. Otras aportaciones significativas son las que vinculan directamente la gestión de los suelos con reservas para viviendas protegidas (al menos un 30%) y la gestión por concurrencia competitiva entre promotores no propietarios (ASTURIAS, 2002) o las que plantean una acción pública más decidida, mediante expropiación, y con porcentajes de vivienda protegida superiores al 50% (ASTURIAS, 1991).

En este sentido, sorprende que haya una legislaciones autonómicas que no incorporen dicha previsión mínima (MURCIA, 2001). Igualmente sorprende el establecimiento de máximos en este tipo de reservas, un 50% del aprovechamiento lucrativo en Castilla y León y un pírrico 20% en Aragón (ARAGÓN, 2002).

- Algunas legislaciones introducen parámetros novedosos para garantizar la adecuada mezcla de usos y clases sociales mediante un índice de variedad urbana exigible en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, (CASTILLA Y LEÓN, 1999). Dicho índice consiste en reservas de suelo para usos no predominantes incorporando en el mismo el porcentaje de reservas de aprovechamiento para viviendas protegidas.

Sobre los aspectos ambientales que abogan por un menor consumo de suelo ya se trató anteriormente desde la perspectiva de la clasificación de suelo. Junto a ello, existen otros aspectos ambientales que se consideran en la legislación urbanística:

- Prácticamente, todas promueven un diseño urbano que permita sistemas de movilidad sostenibles basados, fundamentalmente, en los medios de transporte público como modo de reducir la congestión y la contaminación derivadas del tráfico. No obstante, las limitaciones que la clasificación del suelo impone al desarrollo continuo y compacto de las ciudades (más o menos aceptadas por las distintas legislaciones, como ya se ha visto), junto con la ausencia de políticas audaces de movilidad urbana sostenibles y el escaso empleo del potencial de los instrumentos de ordenación del territorio, hacen que todo ello se reduzca a grandes principios.
- En algunos casos, (CASTILLA Y LEÓN, 1999), se introducen parámetros novedosos como la implantación de un índice de permeabilidad del 50% en los espacios libres (la mitad de la superficie destinada a plantaciones vegetales) destinado a reducir la escorrentía de las aguas pluviales y la temperatura local al haber menos superficies pavimentadas con materiales que, por su menor calor específico, absorben y desprenden

rápidamente calor proveniente de la energía solar. Se añade, a su vez, la obligación de integrar en los desarrollos sobre suelo urbanizable los elementos valiosos del paisaje y la vegetación lo que auspicia la integración de las zonas silvestres y de agricultura periurbana.

Como conclusión, podemos afirmar que la legislación urbanística ha sido capaz de introducir nuevos parámetros de sostenibilidad tendentes a suavizar las premisas de partida de la legislación estatal, que el abanico de soluciones es muy diverso y, por tanto, permitirá un rico intercambio de experiencias. En todo caso, es importante destacar que el aporte de soluciones se ha realizado a través de la legislación urbanística puesto que la regulación de la ordenación del territorio en la legislación autonómica se limita a la de los instrumentos de ordenación del territorio, aspecto que se aprecia con mayor claridad en las Comunidades Autónomas con legislaciones urbanísticas y de ordenación del territorio separadas

### 3. PRINCIPIOS LEGISLATIVOS PARA UN DESARROLLO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL MÁS SOSTENIBLE

#### 3.1. Orientaciones básicas de la planificación urbanística y territorial en el marco de la actual legislación

Si se pretende un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, especialmente en las áreas metropolitanas, periurbanizadas o conurbanizadas, es preciso que las Comunidades Autónomas elaboren y aprueben los instrumentos de ordenación del territorio bajo tales principios. Es en estos ámbitos donde más repercusiones sobre la sostenibilidad tienen las formas de ocupación del espacio; la coordinación de los criterios de clasificación de suelo (partiendo de lo que es importante proteger, de lo que es necesario crecer en urbanización y el modo de hacerlo), el planteamiento de modelos de movilidad conjunta, la optimización de las inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos, nuevas formas corresponsables y en colaboración para la

gestión del territorio etc. desde una perspectiva supramunicipal ayudarán a superar las limitaciones que, desde el punto de vista de la sostenibilidad, introducen la nueva legislación del Estado. Es importante incidir en el tema de la gestión supramunicipal: la concienciación, por parte de políticos, técnicos, agentes territoriales y ciudadanía en general, de que los problemas territoriales no entienden de fronteras municipales y que las soluciones se basan en la colaboración y la coordinación es determinante.

Los instrumentos de ordenación del territorio constituyen una poderosa herramienta para impedir el desarrollo aleatorio de suelo urbanizable, ya que la legislación estatal señala que serán suelos no urbanizables aquellos sometidos a algún régimen especial de protección conforme a los planes de ordenación del territorio, es decir, protecciones vinculadas al modelo urbano y territorial pueden justificar la clasificación de suelos como no urbanizables (artículo 9.1º de la Ley 6/1998), con independencia de sus valores (apartado 2º del mismo artículo).

Desde el punto de vista técnico se plantean diversas recomendaciones para el planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio que ayuden a solventar limitaciones de determinadas legislaciones:

- El sistema tradicional de asentamientos de población es un valor cultural que merece ser protegido y que facilita la clasificación de grandes superficies de suelos como no urbanizables. Los asentamientos tradicionales de población respondían a unos criterios de salubridad, seguridad, adecuación al entorno, soleamiento, exposición a los vientos etc., aspectos recogidos en algunos tratados clásicos como el de Vitruvio, que dedica el capítulo IV del primero de los Diez Libros de la Arquitectura a la elección «De los parajes sanos» para los nuevos asentamientos (VITRUVIO, 1987: 14). Por ello, no parece razonable que un criterio económico (vinculado al beneficio inmobiliario rápido) pueda distorsionar el modo de ocupación del territorio llevado a cabo a lo largo de varios siglos y que tiene una notable significación histórica, cultural y de calidad de vida, especialmente en el medio rural.
- Para ello, el planeamiento territorial puede clasificar suelos no urbanizables para la defensa del sistema tradicional de asentamientos a la vez que promover los crecimientos contiguos a los cascos tradicionales, fomentando la rehabilitación del patrimonio edificado. A su vez, el planeamiento urbanístico en municipios con varios núcleos de población puede utilizar categorías de suelo no urbanizable para proteger esos valores culturales como el suelo rústico común de la legislación de Castilla y León o los suelos no urbanizables de protección por valores culturales de determinadas legislaciones (MADRID, 2001), cuyo régimen de usos permitidos o autorizables es lo suficientemente amplio como para no comprometer la implantación de determinadas actuaciones excepcionales en suelo no urbanizable.
- En primer lugar, es necesario acudir a metodologías que partan de la consideración de los aspectos ambientales desde el inicio, determinando la capacidad de acogida del territorio (entendiendo por ésta la mayor o menor adaptabilidad de cada parte del territorio para acoger un determinado uso), para diferenciar claramente los suelos no ocupables por los procesos urbanísticos de aquellos en los que resultaría más adecuado urbanizar. El objeto es evitar que las evaluaciones estratégicas ambientales o territoriales que se hagan a posteriori no detecten grandes errores que, como demuestra la experiencia, se soslayan una vez esté tomada la decisión técnica o política, máxime si se tiene en cuenta que quien hace el informe ambiental que sirve de base para la evaluación estratégica es quien elabora los planes urbanísticos o de ordenación del territorio.
  - En aquellas Comunidades Autónomas en las que la normativa no establezca un porcentaje mínimo de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (GALICIA, 2002; MURCIA, 2001), los Ayuntamientos pueden establecerlo en su planeamiento general ya que la legislación autonómica lo habilita para establecer el uso específico de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

- Cuando la legislación urbanística no defina una sola área de reparto para todo el suelo urbanizable delimitado o sectorizado, debe buscarse que el aprovechamiento medio de los sectores sea equiparable a la vez que deberían vincularse, de forma proporcional, todos los sistemas generales a los mismos, evitando, así, que los costes de obtención de los suelos para la ejecución de los mismos recaigan sobre los presupuestos públicos.

### 3.2. Legislación estatal del suelo: pautas para la clasificación y las valoraciones del suelo

El sistema de clasificación de suelo regulado en la legislación estatal necesita reconciliarse con lo que, por lo general, plantean las Comunidades Autónomas. El planteamiento de liberalización de suelo de la Ley, como ya se dijo, no atiende a principios de sostenibilidad, ni siquiera a su aspecto de desarrollo económico pues no tiene en cuenta las repercusiones económicas que recaerán sobre todas las Administraciones, particularmente las autonómicas y locales, para la implantación y el mantenimiento de infraestructuras, para la racionalización de los equipamientos públicos y la viabilidad de los medios de transporte colectivos.

Si bien el planteamiento metodológico a que da lugar la Ley Estatal puede ser interesante, es decir, partamos del reconocimiento de los suelos valiosos para preservarlos del desarrollo urbanístico y que el suelo urbanizable sea el residual, pero ha de ser acompañado por otros dos criterios:

- El primero, inclusivo, el de la legislación histórica, que clasifique como urbanizable aquellos suelos que sean requeridos por las necesidades reales o potenciales de crecimiento avaladas por estudios demográficos, sociológicos u otros que se considere oportunos.
- El segundo, excluyente y atemperador del anterior, que promueva la regeneración del tejido existente y restrinja las ambiciones desmedidas del primero mediante el planteamiento de la siguiente cuestión: ¿es sostenible urbanizar todo lo que se plantea con el

criterio anterior sin considerar la regeneración de las áreas degradadas del tejido urbano existente?

En suma, los criterios de clasificación de suelo urbanizable pueden seguir siendo residuales pero acompañados de criterios de racionalidad cuantitativa (lo que se necesita) en cuanto al crecimiento urbano. En la actualidad, el contenido residual del suelo urbanizable depende mucho de criterios de discrecionalidad que se apoyan, en muchos casos, en la escasa sensibilidad ambiental de los intereses económicos o de las propias Administraciones públicas que en ocasiones actúan como los principales especuladores de suelo al no destinar sus patrimonios públicos de suelo a los fines previstos en la legislación ni enajenarlos conforme a los procedimientos establecidos, considerándolos sólo como una importante fuente de ingresos.

El sistema de valoraciones de suelo, especialmente los rústicos, a efectos de su expropiación debería responder a los siguientes principios:

- La valoración ha de ser acorde a la realidad física de los suelos y a la actividad urbanística desempeñada por los propietarios, en la que no se incluirían las transmisiones de suelo. Dicho de otro modo, en la valoración a efectos expropiatorios no debería ser determinante el valor de cambio como ocurre en la actualidad, sino que habría de tener mayor peso un valor de uso que incluyese las rentas reales o potenciales como suelo rústico o la actividad urbanística del propietario para evitar movimientos especulativos previos. En suma, las valoraciones en suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado no pueden estar basadas en las mayores o menores expectativas de desarrollo urbanístico de los suelos ya que puede encarecer las expropiaciones injustificadamente mediante sucesivas transmisiones de los mismos que inflen los precios de determinados suelos no urbanizables que, actualmente, se valoran por el método de comparación en el que prima el último valor de cambio.
- Las valoraciones no han de impedir el desarrollo de los objetivos de número de viviendas sometidas a algún régimen de

protección pública que establecen las legislaciones autonómicas. Debe recordarse que la normativa de este tipo de viviendas tiene una limitación en cuanto al precio del suelo y coste de la urbanización y que no podrán superarse cuando el destino de la expropiación sea la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, ya sean de promoción pública o privada en el caso de existir un beneficiario o concesionario de la expropiación.

- En suma, la normativa sobre valoraciones no puede entorpecer la actuación pública, especialmente en política de vivienda, otorgando valores expectantes de urbanización a terrenos que, no podemos olvidar, van a entrar a formar parte del proceso urbanizador por una decisión pública que ha de ir en contra de la especulación como señala el artículo 47 de la Constitución.

### **3.3. Legislación sectorial del estado y ordenación del territorio**

Tras la descentralización de las competencias de ordenación del territorio y, ante la ausencia de competencias del Estado en esta materia, es preciso establecer adecuados mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la planificación sectorial del Estado con incidencia territorial. La participación no debe limitarse, como en la actualidad, a los procesos de información y consulta posteriores al planteamiento de las grandes estrategias, es necesaria desde el inicio de la elaboración de los diferentes planes sectoriales del Estado para garantizar el éxito y la asunción por todos de las propuestas frente a las imposiciones absolutas o asumidas por dejación de funciones por parte de las Comunidades Autónomas.

Para ello, parece conveniente que, en los procesos de elaboración de planes sectoriales estatales con incidencia territorial, especialmente en los que las competencias son compartidas (carreteras, ferrocarriles, aguas...) sus respectivas legislaciones contemplan la necesidad de constituir, desde el inicio, una comisión redactora del plan que podría estar dividida en dos órganos,

uno político y otro técnico, en los que estuviesen representados el Estado y las Comunidades Autónomas. Esto facilitaría el flujo de información entre Administraciones, su coordinación en los distintos sectores de actividad y la mayor complementariedad y sinergia de las políticas.

Con independencia de ello, parece razonable que los instrumentos de planificación sectorial del Estado fuesen informados, antes de su aprobación, por los órganos consultivos o decisorios de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio para valorar su adecuación a los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio y proponer soluciones alternativas.

A su vez, no sería nada desdeñable que el Estado que, como la Unión Europea, no tiene competencias en materia de ordenación del territorio, elaborase un documento estratégico, a modo de Estrategia Territorial Española, y que, mediante la financiación adecuada pudieran llevarse a cabo sus objetivos estratégicos. El planteamiento es similar al de la Comisión Europea, a través del Fondo de Compensación Interterritorial (nuestro equivalente a los fondos estructurales) se podría condicionar su reparto a la financiación de determinadas políticas territoriales que cumplieren los objetivos de esa Estrategia Territorial Española de carácter orientativo.

Estas medidas pretenden mejorar la coordinación de las políticas con incidencia territorial de las distintas Administraciones, principio siempre deseable y, conforme a lo relatado en el apartado 1.3, relacionado con la sostenibilidad al menos en el plano económico, mediante la optimización de los recursos públicos.

### **3.4. nuevos aspectos a considerar en la legislación autonómica de ordenación del territorio**

Del mismo modo, parece necesario que, en la elaboración de los planes o directrices de ordenación del territorio, exista una comisión redactora con los órganos políticos y técnicos de la Comunidad autónoma, del Estado y de los municipios afectados necesarios para garantizar la mayor coordinación de las diversas planificaciones con los modelos

territoriales que se planteen. Se trata de involucrar desde el inicio a todas las Administraciones afectadas como mejor garantía de éxito de las propuestas y para el mayor convencimiento de las implicaciones que tiene para cada una de ellas como gestora del territorio.

Sin duda, el mayor déficit de los planes y directrices de ordenación del territorio en todas las legislaciones es la ausencia de órganos y/o mecanismos de gestión y, en algunos casos, la inexistencia de su planteamiento. Si la planificación territorial pretende ser rigurosa, es preciso definir las acciones prioritarias e irrenunciables del modelo territorial, debiendo ser éstas cuantificadas y señalados sus plazos de ejecución o unos órdenes de prioridad reales. Con este planteamiento se conseguirían los siguientes objetivos:

- La involucración de todas las Administraciones gestoras del territorio en su ordenación. Por otra parte, esto debería ser el reflejo de la actividad de la comisión redactora ya que desde el primer momento se estarían aceptando por todas las actuaciones y el compromiso de participación activa. No puede limitarse a meras orientaciones las actuaciones que no sean competencia de la Comunidad autónoma; para ello, la aprobación del plan o directrices debe ir aparejado a la firma de los convenios necesarios o a la constitución de los correspondientes consorcios.
- La asunción pública, por parte de las distintas Administraciones, de una serie de compromisos, en tiempo y presupuestos, racionalizaría la planificación, haciéndola menos dependiente del momento político y permitiría a la ciudadanía exigir dichos compromisos formalizados.

### 3.5. Legislación urbanística para una mayor sostenibilidad

Primeramente, se recordarán algunos aspectos de las legislaciones urbanísticas, ya contemplados en el epígrafe 2.4, que perseguirían una mayor sostenibilidad del desarrollo urbanístico y territorial y que

podrían ser adoptados por todas las legislaciones:

- La exigencia de la continuidad de la trama urbana mediante el requisito de continuidad de los suelos urbanizables entre sí y con el casco urbano existente. Su objetivo es evitar la difusión del desarrollo urbanístico por salpicaduras en el territorio. En todo caso, debe ser un condicionante con ciertas excepciones por razones topográficas o por defensa de las vistas de determinados enclaves, generalmente pequeños pueblos que aún conservan su imagen histórica.
- La conveniencia de que se incluyan los suelos destinados a sistemas generales a efectos de su gestión para eliminar de los presupuestos públicos sus costes de obtención.
- Las posibilidades que ofrece la fijación de un porcentaje mínimo de viviendas sujetas a regímenes de protección pública como modo de facilitar el acceso de la población a una vivienda y facilitar la cohesión social ya que dicho porcentaje garantiza la diversidad de oferta residencial y, por tanto, la mezcla de distintos adquirentes en función de su extracción social. En todo caso no parece razonable el establecimiento de máximos en esas reservas y sí el de un mínimo claramente superior al porcentaje de cesión obligatoria de aprovechamiento lucrativo.
- La introducción de la mezcla de usos a nivel de planeamiento general (construidos o sobre el medio físico) así como en cada sector que se urbanice mediante la clasificación de suelo, índices de variedad urbana u otras técnicas urbanísticas.

En todo caso, las tres últimas medidas deben plantearse para municipios con un mínimo de población y dinámica urbanística ya que en los pequeños municipios no es precisa una gestión tan prolija, la cohesión social es mayor y la mezcla de usos no es tan primordial. Hay que recordar que si algo se achaca siempre a la legislación urbanística, es su complejidad a la hora de aplicarse en los pequeños municipios, especialmente, en lo referente a la gestión.

En segundo lugar, se apuntan otras cuestiones que pueden incluirse en las legislaciones urbanísticas y que ahora no aparecen recogidas:

- Debe garantizarse la defensa del modo tradicional de ocupación del espacio por los asentamientos humanos que amenaza sobremanera a los pequeños municipios. Se trata de un valor cultural irrenunciable cuya distorsión mediante la aparición de urbanizaciones aisladas o disímiles con los cascos tradicionales debe evitarse. Para ello la legislación debería contemplar un suelo no urbanizable protegido para la defensa del sistema tradicional de asentamientos, especialmente en regiones en las que las áreas rurales se despueblan fuertemente; a su vez, mediante normas o instrucciones técnicas, deberían señalarse las pautas de crecimiento de los cascos urbanos compatibles con las tradicionales al igual que ya se hace para la edificación desde las ordenanzas del planeamiento.
- Existe una medida que no aparece en ninguna legislación urbanística y que, junto con la continuidad de la trama urbana, es determinante para alcanzar la sostenibilidad del crecimiento urbano por sus tres vías: la económica, la social y la ambiental. Se trata de la necesidad de fijar un estándar de densidad mínima para los nuevos crecimientos en suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable. Hasta ahora, la legislación sólo ha fijado estándares de densidad máxima como medida de salubridad, sin embargo, una densidad mínima es necesaria como mecanismo de control del consumo indiscriminado de suelo, de la segregación social y de viabilidad de los sistemas de transporte colectivos. Dicho estándar debe ser adoptado por los municipios con determinado rango de población y cierta dinámica urbanística y dentro de éstos en los núcleos que no tengan carácter rural. Podría tomarse como punto de partida los municipios mayores de 50.000 habitantes para los que la legislación de régimen local ya exige la obligatoriedad de un sistema de transporte público (LBRL, 1985), a los que

podría añadirse los que ya lo tienen voluntariamente. No obstante, otras condiciones territoriales (inclusión en áreas metropolitanas, proximidad a grandes urbes...) aconsejarían ampliar dicho estándar a municipios que, con independencia de su tamaño, constituyan con otras regiones funcionales urbanas para posibilitar la implantación de sistemas metropolitanos de transporte o, en su caso, de abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales y de residuos, etc.

Sin ser una cuestión que atañe a la legislación urbanística sino a la de viviendas sometidas a regímenes de protección pública, es determinante para alcanzar alguno de los objetivos aquí planteados. Si la regulación de los precios máximos legales establecidos para estos tipos de vivienda no se ajusta a la realidad de la evolución de los precios de la construcción, las viviendas protegidas no serán viables económicamente, como ocurre en la actualidad (AGECOVI, 2002), y de nada servirá señalar porcentajes de reserva para este tipo de viviendas. En la falta de adaptación del precio básico nacional a los costes de construcción (PLANES VIVIENDA, 98/02) se encuentra la clave de los pobres resultados de los Planes de vivienda, amenazando con el fracaso a las reservas de suelo para viviendas protegidas recogidas en la legislación urbanística sobre las que no se podrá construir ninguna vivienda protegida viable para la iniciativa privada.

En todo caso y esperando que los precios de viviendas protegidas sean más acordes a la realidad de los costes de construcción, sería conveniente establecer cautelas en la legislación urbanística para, en caso de inactividad de la iniciativa privada en ese sector, condicionar la incorporación de nuevos suelos urbanizables a que las reservas de suelo para aquéllas se hubiesen materializado en viviendas y evitar la profusión de solares baldíos. Se trataría de un mecanismo similar al establecido en la legislación canaria para la incorporación de determinados suelos urbanizables, anteriormente comentado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AALBORG (1994): *Carta de Aalborg de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*. [www.sustainable-cities.org/keydocs.html](http://www.sustainable-cities.org/keydocs.html)
- AGECOVI (2002): *Informe sobre la coyuntura del mercado de vivienda en 2001*. Asociación Nacional de Empresarios Gestores de Cooperativas y Comunidades de Viviendas.
- BETTINI, V (1996): *Elementi di ecología urbana*. Giulio Einaudi editore. Torino. (PEINADO LORCA, M. & L.G. GARCÍA MONTERO: *Elementos de ecología urbana*. Editorial Trotta, S.A. Madrid, 1998)
- COMISIÓN EUROPEA (1990): *Libro Verde sobre el medio ambiente urbano. Comunicación (90/218 final) de la Comisión al Consejo y al Parlamento*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- (1998): *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM(98)0605 C4-0059/99*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 1 de octubre de 1999. [http://europa.eu.int/eur-lex/es/archive/1999/c\\_27919991001es.html](http://europa.eu.int/eur-lex/es/archive/1999/c_27919991001es.html)
- (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- EEDS (2002): *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Documento de consulta*. [www.esp-sostenible.net/contenidos\\_documentos.asp](http://www.esp-sostenible.net/contenidos_documentos.asp)
- HANNOVER (2000): *Declaración de Hannover de los Líderes Europeos Municipales en el Umbral del Siglo XXI*. [www.sustainable-cities.org/hancall\\_spanish.htm](http://www.sustainable-cities.org/hancall_spanish.htm)
- NACIONES UNIDAS (1992): *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y Programa 21*. [www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/riodeclaration.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/riodeclaration.htm)
- (1996): *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa Hábitat*. Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento. Madrid, 1996. [www.unchs.org](http://www.unchs.org)
- PAÍS VASCO (2003): *Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbanos*. Gobierno Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Sociedad Pública de Gestión Ambiental.
- REES, V. W. & M. WACKERNAGEL (1996): *Our ecological footprint*. The New Catalyst, Bioregional series. Canadá.
- TERRADAS, J. (2001): *Ecología Urbana*. Rubes Editorial S.L. Colección Cuadernos de Medio Ambiente. Barcelona.
- TINSA (2002): *¿Por qué siguen subiendo tanto los precios de la vivienda?* [www.tinsa.es/espanol/NEWS/NOTAS/informes/porquesiguensubiendo.html](http://www.tinsa.es/espanol/NEWS/NOTAS/informes/porquesiguensubiendo.html)
- U.S. CENSUS BUREAU (2000): *Poverty in the United States: 2000*. U.S. Government Printing Office. Washington, 2001. [www.census.gov/prod/2001pubs/p60-214.pdf](http://www.census.gov/prod/2001pubs/p60-214.pdf)
- VITRUVIO, M. (1987): *Los Diez Libros de la Arquitectura*. Ediciones Akal S.A. Madrid.
- WACKERNAGEL, M. (1997): *Ecological footprints of nations*. Jalapa. México.

## Legislación referida en el texto

- ARAGÓN (1999): *Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón*. (BOA de 6 de abril). *Modificada por Ley 15/1999, de 29 de diciembre*.
- (2002): *Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios* (BOA de 6 de marzo)
- ASTURIAS (1991): *Ley 2/1991, de 11 de marzo, de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias*. (BOPA de 21 de marzo). *Modificada por Ley 3/2002, de 19 de abril*.
- (2002): *Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística*. (BOPA de 4 de mayo)
- CANARIAS (2000): *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de Canarias* (BOC, 15 de mayo)
- CANTABRIA (2001): *Ley 2/2001, de 25 de junio de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria*. (BOC de 4 de julio). *Modificada por Leyes 9/2001, de 27 de diciembre, 10/2002, de 23 de diciembre, y 2/2003, de 23 de julio*.
- CASTILLA Y LEÓN (1999): *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*. (BOCyL de 15 abril). *Modificada por Ley 10/2002, de 10 de julio, 21/2002, de 27 de diciembre y 13/2003, de 23 de diciembre*.
- CASTILLA LA MANCHA (1998): *Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla la Mancha*. (DOCM de 19 de junio). *Modificada por Ley 1/2003, de 17 de enero*.
- CATALUÑA (2002): *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo*. (DOGC de 21 de marzo)
- EXTREMADURA (2001): *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación del territorio de Extremadura* (DOE de 3 enero). *Modificada por Leyes 6/2002, de 27 de junio y 12/2002, de 19 de diciembre*.

- GALICIA (2002): *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia* (DOG 31 de diciembre)
- LBRL (1985): *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*. (BOE de 3 de abril. Corrección de errores BOE de 11 de junio).
- LS (1998): *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*. (BOE de 14 de abril). *Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes*. (BOE de 24 de junio. Corrección de erratas BOE de 28 de junio).
- MADRID (2001): *Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid*. (BOCM, 27 de julio de 2001). *Modificada por Leyes 14/2001, de 26 de diciembre y 9/2003, de 26 de marzo*.
- MURCIA (2001): *Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de Murcia* (BORM de 17 mayo). *2/2002, de 10 de mayo* *2/2002, de 10 de mayo*
- PAÍS VASCO (1997): *Decreto 142/1997, de 17 de junio, por el que se desarrolla la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística* (BOPV de 30 de junio)
- PLANES VIVIENDA (98/02): *Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998/2001* (BOE de 26 de junio). *Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005*. (BOE 12 de enero)
- LA RIOJA (1998): *Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja* (BOR, 4 de julio de 1998)
- TRLS (1992): *Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana*. (BOE de 30 de junio. Correcciones de erratas BOE 24 de julio y 13 de febrero de 1993)