



2. PLANEAMIENTO GENERAL

La principal tarea del planeamiento consiste en gestionar, en régimen de escasez y en beneficio de toda la colectividad, dos stocks patrimoniales de primer orden: el de suelo y el del patrimonio construido. Ambos configuran a su vez el territorio, con sus ecosistemas y paisajes más o menos rurales, urbanizados o intervenidos, y el medio urbano, con sus infraestructuras y servidumbres anexas.

También el objetivo de la sostenibilidad ecológica exige, en primer lugar y sobre todo, gestionar juiciosamente en régimen de escasez los dos stocks mencionados, para atender las necesidades de la población teniendo bien en cuenta las vocaciones del territorio, a fin de conservar e incluso enriquecer ese patrimonio cultural que sintetizan los ecosistemas y paisajes rurales y urbanos.

A la vista de lo anterior, el principal reto inmediato desde el ángulo de la sostenibilidad y de la habitabilidad urbanas no estriba tanto en mejorar la calidad de la construcción y el urbanismo nuevos (que se da por sentado) como, sobre todo, en gestionar la ciudad y el patrimonio construido, rehabilitándolos y reconvirtiéndolos sobre nuevas bases, sobre todo en países como el nuestro, en el que partimos de un patrimonio inmobiliario sobredimensionado, y en muchos casos de dudosa calidad urbanística y constructiva.

Desde el punto de vista territorial el principal reto a corto y medio plazo apunta a reorientar las grandes bolsas de suelo ya comprometido, que en muchos casos supera varias veces a las del suelo ya construido, y a reorganizar las superficies de aprovechamientos agrarios y paisajes que se ven presionadas por potenciales expectativas de recalificación.

El objetivo primordial exige pues, pasar a un segundo plano la ocupación expansiva del suelo, y primar la reutilización y rehabilitación del patrimonio construido y del entorno urbano y periurbano degradado. Todo ello, además, con los menores daños económicos, sociales y ecológicos posibles.

La actual crisis económica se erige en un momento propicio para volver a rentabilizar el patrimonio construido



mediante rentas (de alquileres), y no mediante plusvalías (de ventas). El nuevo contexto normativo del suelo y del territorio contribuye a estos objetivos, al igual que la creación de un sistema de información urbana que puede resultar un instrumento eficaz para permitir el diagnóstico y el seguimiento integrado de las calidades y usos del territorio y la edificación, así como del funcionamiento y las servidumbres de la ciudad y de los problemas de sus habitantes.

Como ya se viene reconociendo por las diferentes iniciativas en curso (como el Sistema de Información Urbana, la Red de Iniciativas Urbanas y otros) la simple información sobre los desarrollos urbanísticos previstos en el conjunto del territorio, constituye el primer paso para desactivar previsiones de crecimiento que rayen en el absurdo: puede ser un sinsentido que un municipio prevea desarrollos que multipliquen varias veces su parque de viviendas hasta colmatar de edificios e infraestructuras su territorio, pero resulta todavía uno mayor que todos los municipios y regiones lo hagan a la vez. De ahí que la consideración agregada de posibles previsiones desmesuradas pueda ser el primer paso para evidenciar la necesidad de recortarlas consensuadamente. Éste es el inicio, por tanto, de una política que puede permitir coordinar y homogeneizar la información que los municipios recaban sobre las afecciones urbanísticas del territorio en el planeamiento, junto con la información sobre la ocupación efectiva del propio territorio.

Parece prioritario unificar criterios y recabar con solvencia este tipo de información. Además han de conocerse bien, no solo las calidades y usos agrarios u otros del territorio no ocupado, sino también la naturaleza de los espacios y ecosistemas cuya destrucción representa a menudo una pérdida patrimonial irrecuperable, que no aparece registrada en la contabilidad económica habitual. La información sobre los umbrales a partir de los cuales la explotación o deterioro de los recursos naturales desemboca en pérdidas irreversibles, es fundamental para establecer la capacidad de carga del territorio y regular los usos atendiendo al principio de precaución.

De otra parte, la jerarquía de criterios llamados a regular la ordenación y usos del territorio, no puede ser sólo tributaria de los intereses particulares de propietarios y promotores, y del apoyo casi en exclusiva de criterios técnico-científicos. El mosaico de calidades y usos del territorio y sus valores patrimoniales a preservar ha de concretarse (junto a los instrumentos de gestión) con el apoyo consensuado de la población a todos los niveles. Lograr este consenso requiere promover procesos de participación e información transparente sobre los posibles escenarios territoriales, hasta definir prioridades y objetivos de conservación e instrumentos de gestión ampliamente consensuados. Este consenso democrático, amplio y transparente, que difiere de aquel otro habitualmente elitista y reservado, ya casi tradicional en nuestro urbanismo, debe ser un objetivo fundamental para la nueva disciplina del territorio y del urbanismo que se demanda.

La distribución competencial aprobada en la Constitución y contenida en los Estatutos de Autonomía, ha dado lugar a un intrincado laberinto legislativo en la materia, con el que ha de contar cualquier política que quiera ofrecer propuestas viables. De ahí que el presente documento desbroce dicho laberinto como primer paso para poder evaluarlo y tratar de aportar propuestas de reconducción, en su caso. Como más adelante se analizará, el actual panorama legislativo ofrece grandes disparidades y por otro lado, presenta algunas carencias, problemas y limitaciones, desde los ángulos de la sostenibilidad y de la habitabilidad. Sin embargo, esto probablemente no sea suficiente para atender a las transformaciones más profundas que necesita el cambio de modelo urbano-territorial pendiente. El cambio va más allá del panorama legislativo vigente y exige evaluar el divorcio que, con frecuencia, se observa entre legislación y realidad, que relega a aquélla a funciones meramente ceremoniales, mientras se deja que la realidad siga por otros derroteros.

A la luz de lo anterior cabe destacar, que el cambio de modelo urbano-territorial que habría que acometer no solo afecta al planeamiento, sino a casi todas las políticas y áreas de competencias que en él confluyen. Estas van desde las políticas presupuestarias y tributarias, o las de sanidad, educación, empleo y cohesión social, hasta las intervenciones edificatorias de las distintas Administraciones. Se precisa pues, una política ambiciosa que enjuicie y apoye la conservación, reutilización, demolición o sustitución del patrimonio construido atendiendo a las necesidades sociales de la población y a la adaptación de los edificios, infraestructuras y entornos al clima, a su comportamiento ecológico y a su valor cultural. Una política que articule y relacione la amplia



diversidad de funciones y actividades que confluyen en los tejidos urbanos, en los que la proximidad y la habitabilidad reduzcan las necesidades de movilidad. Que reinvente con nuevos criterios bioclimáticos el uso de los materiales del lugar que venía haciendo la arquitectura vernácula. Una política que, en contra de lo que ha venido pasando, apoye la función utilitaria de la vivienda en vez de su papel como inversión financiero-suntuaria. Una política que apoye la mayor flexibilidad y eficiencia en el uso del parque de viviendas, que potencie el alquiler como un medio de rentabilizar la propiedad, más acorde con un uso más funcional y menos especulativo de dicho parque, y también la vivienda social de promoción pública frente al predominio actual de la vivienda libre. Un régimen fiscal de los ayuntamientos que no haga depender su financiación, en una cuantía tan importante, de los actos con trascendencia urbanística (bien sea impositiva, bien meramente unida a recalificaciones y plusvalías ligadas al aumento del volumen ya construido). Y una política fiscal que, a diferencia de la actual, penalice las plusvalías derivadas de las compraventas especulativas y privilegie los ingresos derivados de los alquileres. Todo ello redundaría inequívocamente a favor de una mayor sostenibilidad de los sistemas urbanos.

El Estado ostenta importantes competencias transversales que le permiten incidir en todas estas políticas, incluidas las de suelo y vivienda. Pero el cambio de modelo solo se puede abordar desde el previo compromiso integrador de todos los niveles de gobierno, con la implicación de todos los actores sociales y agentes afectados, en especial, con el sector inmobiliario, y con la participación de los ciudadanos, sobre la base del mayor consenso posible, contando, además, con un adecuado sistema de información.

Estos cambios no serán posibles sin la voluntad efectiva de las Administraciones locales, regionales y centrales responsables de acometer la transición hacia este nuevo modelo. La aplicación juiciosa de los instrumentos de todo tipo existentes, o de cualesquiera nuevos que avancen en el desarrollo de los objetivos de sostenibilidad deberían de integrarse en una estrategia de transición y un protocolo de mínimos a formular. Debería encomendarse a un núcleo administrativo responsable la tarea de armar la citada estrategia de transición en favor de la sostenibilidad, y esta estrategia, a su vez, debería de empezar por elaborar un protocolo de mínimos que potenciase las tres patas antes mencionadas (núcleo administrativo responsable, sistema de información y participación ciudadana) para abordar con éxito los cambios, esbozados más arriba, en el marco institucional y en las políticas relativas al suelo, a la vivienda y a los instrumentos económicos y financieros a ellos vinculados. Cambios que acrediten la voluntad efectiva de las administraciones locales, regionales y estatales implicadas de acometer el necesario cambio de lógica a favor de la sostenibilidad y la habitabilidad urbanas, como condición para recibir los recursos y apoyos que normalmente reciben del Estado.

La aplicación juiciosa de instrumentos financieros como los fondos europeos destinados a promover la sostenibilidad de los sistemas urbanos o el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 deberían formar parte de la estrategia de transición y el protocolo de mínimos indicados y condicionar la financiación al cumplimiento de los mismos.

Más adelante se analizan, de forma más concreta y siguiendo la metodología que se expone a continuación, los elementos que podrían dar forma a las ideas anteriormente mencionadas y que son el resultado del trabajo realizado por el equipo que ha elaborado este Libro Blanco.