



Zaragoza, 17 de noviembre de 2010

**Conferencia Inaugural: “El libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español del Ministerio de Vivienda.”**

---

Dña. Ángela de la Cruz Mera, Subdirectora General del Organismo de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento, comenzó su intervención indicando que el objetivo de su exposición es explicar el contenido fundamental de este trabajo, qué es lo que se ha querido hacer en el Ministerio con él y cuál es el impacto que se espera que tenga este Libro Blanco en los años venideros, porque es un documento ingente de documentación y de trabajo y efectivamente ahora está en manos de quién debe: gestores públicos, privados, estudiosos, universidades e instituciones de todo tipo, para que puedan hacer con él, todo aquello que nosotros esperábamos, sea un elemento fundamental para dotar de una mayor sostenibilidad al planeamiento urbanístico español.

El primer paso fue explicar los antecedentes a los que se enfrenta el Ministerio de Vivienda cuando se crea en el año 2004, acababa de ser eliminado pese a que forma parte en la actualidad de una Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, que se enmarca dentro del Ministerio de Fomento. Nos encontramos con una realidad que nos muestra que el modelo urbanístico español ha sido un modelo tradicionalmente desarrollista. Nuestro urbanismo ha estado siempre volcado hasta fechas muy recientes en hacer ciudad; esa era la idea fundamental, hacer ciudades; y en ese sentido pues las dos décadas largas que van desde el 60 hasta el año 1980 y la posterior que se inicia en el 90, con un pequeño periodo en medio de la década de los 90, de estancamiento hasta básicamente el año 2007, cuando nos enfrentamos directamente a la crisis económica, financiera, global y no sólo efectivamente nacional. Sin embargo, estos dos grandes periodos desarrollistas del urbanismo español han presentado características radicalmente diversas, mientras que en las décadas que van desde el 60 al 80, lo que se produjo en España fue una construcción masiva, intensiva con una tipología de lo que abierto básicamente en las cosas y en las islas y en la periferia de las grandes ciudades, el fenómeno al que nos hemos enfrentado en la década de los 90 ha sido mucho más devorador, ha sido realmente fatídico para el territorio completamente diferente al anterior, hemos tenido un modelo de sobre urbanización, hemos llevado el famoso Sawing a su máximo exponente, de tal manera que lo residencial estaba aquí, lo industrial estaba allí y lo terciario estaba allí y esta segregación funcional además, de lo social ha conllevado unos altísimos costes energéticos también de contaminación. Esto se denuncia en El Libro Blanco, en su decálogo a favor del urbanismo más sostenible, ha generado un modelo donde hemos construido muchísimas viviendas que hoy están sin uso y seguimos teniendo muchísimas personas que todavía no tienen vivienda o que no pueden acceder a esa vivienda; bien podríamos utilizar muchísimas fuentes de información para analizar el fenómeno concreto de sobre urbanización al que hemos asistido entre los años 1990 hasta el año prácticamente 2006, 2007.

El Proyecto Corine Land Cover de ocupación y transformación de suelo en Europa, nos muestra cómo hemos crecido en España en urbanización en la década que va desde el año 90 hasta el



Zaragoza, 17 de noviembre de 2010

año 2000 y cómo podemos comparar eso, con uno de los elementos fundamentales del crecimiento a los que podemos hacer referencia, el crecimiento productivo.

Esta ha sido una realidad; hemos sobre urbanizado nuestro territorio y además, no solo hemos sobre urbanizado el territorio sino, que además, hemos construido vivienda para tener el stock de vivienda que tenemos ahora efectivamente sin vender; las cifras son muy elocuentes, el 21% del parque total de viviendas que tenemos en España se ha construido en la última década.

En España por ejemplo, en el año 2004 iniciamos tantas viviendas como la suma de las que iniciaron en el mismo período en: Alemania, Italia y Francia, tres países fuertes económicamente juntos y similares datos se sucedieron los años 2003, 2005 y 2006, es decir, hemos venido durante los años ávidos de bonanza económica construyendo una media de 600.000 viviendas al año, de tal manera que tenemos zonas donde todo el primer kilómetro del litoral español está ya consolidado y zonas como el Mediterráneo y las islas donde sólo en un año, concreto en 2004, se proyectaron más de 400.000 viviendas con una capacidad para acoger a 1.200.000 personas, todo esto además con un agravante y es que ha habido una descompensación absoluta entre la vivienda que construíamos y la vivienda protegida que se hacía con picos significativos con el año 2002, años en los que podíamos construir fácilmente 500 o 600.mil viviendas y donde las unidades de vivienda sometida a algún tipo de protección pública, en ese año concreto, que si pico más bajo pues, no llegaron a las 42.000 unidades. A esta realidad que es a la que se enfrenta el Ministerio de Vivienda cuando se crea el año 2004 y es un Ministerio que trata de utilizar al igual que el gobierno del estado la crisis económica y financiera como un gran aliado para cambiar el modelo urbano que hemos tenido en España.

Efectivamente pese a todo lo negativo que pueda tener, quizá nos ofrece una oportunidad de oro para cambiar los elementos en los que hemos basado el crecimiento urbano y efectivamente, la primera apuesta a favor de este modelo se contempla en la ley de suelo, la primera se aprueba en julio del año 2007 y da lugar un año más tarde, al texto refundido de la ley de suelo del 20 junio 2000. La ley de suelo proclama que su principal objetivo es, cambiar radicalmente el modelo liberalizador de suelo que propugnaba la legislación estatal anterior, la ley 6 de 1998 y efectivamente implantar políticas urbanas sostenibles, cambiar un modelo que es ineficiente, de consumo excesivo de suelo, por otro que prime la rehabilitación y la regeneración urbana de la ciudad que ya existe, básicamente a través de tres preceptos: el más importante, que obliga a todas las políticas territoriales y urbanísticas que quieran desarrollar las administraciones que tienen competencias en la materia, es el que está recogido en el artículo 2, donde se dice que, todas las políticas públicas que afecten a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, es decir, desde la normativa urbanística autonómica, hasta los instrumentos directamente de gestión y de uso del suelo, deben respetar que el principio desarrollo territorial y urbano sostenible es, un elemento rector de cualquier política pública que afecta al suelo en cualquiera de estas modalidades de actuación.



Zaragoza, 17 de noviembre de 2010

En el artículo 10 se recogen los criterios básicos de utilización de suelo de tal manera que, frente a ese criterio de que el suelo urbanizable, era el suelo residual y todo lo que no fuera urbano y no urbanizable, lo habíamos convertido automáticamente en un potencial urbanizable, que en cuanto hubiera una iniciativa privada capaz de sacarlo adelante pues, el ayuntamiento poco menos que se vería forzado a aceptarla, el suelo rural sólo podrá ser transformado cuando en él concurren criterios de idoneidad y suficiencia.

Por último tenemos el artículo 15, fundamental porque, es el que exige ya claramente que la planificación territorial y urbanística se acompañe de ese instrumento que nos viene demandando Europa desde el año 2001, que es la evaluación ambiental estratégica. A esta evaluación ambiental estratégica se unen elementos muy interesantes que contiene la ley como es, la prevención a través de la planificación urbanística, de los riesgos naturales, se le exige al plan que incorpore un mapa donde estén delimitados aquellos territorios donde hay riesgos naturales o tecnológicos acreditados, que al plan se incorporen como informes determinantes de la memoria de sostenibilidad ambiental, todos aquellos informes sectoriales fundamentales que no entran en la discrecionalidad del planificador es decir, infraestructuras de carreteras, de obras hidráulicas, informes sectoriales de la protección de dominio público natural como: costas, montes, etc. y por último, otro elemento interesante que incluyó la ley de suelo, la memoria sostenibilidad económica. Se persigue un modelo de urbanismo más sostenible y en ese contexto no es de extrañar que efectivamente el Ministerio encargará un estudio sobre cuáles serán los criterios que permitían o por contra impedían en España al planeamiento urbanístico ser más sostenible es decir, queríamos un instrumento que nos diera el diagnóstico de en qué situación se encontraba la sostenibilidad desde el punto de vista del planeamiento urbanístico porque es el tiene capacidad para transformar la ciudad.

En el año 2008 el Ministerio encarga a la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid en concreto, a su Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, que realice este diagnóstico y que efectivamente, detecte dónde están aquellos elementos o criterios de sostenibilidad.

El Libro Blanco está colgado en la página web, en el portal del sistema de información urbana del Ministerio en concreto. La primera labor de recopilación de información, cerca de 400 documentos, hay más de 300 normas, todas las de las Comunidades Autónomas, que tienen relación con esta materia, todas las del Estado relacionadas también con esta materia y luego tienen creo que son entre 14 y 15 manuales, recomendaciones o libros blancos, que tienen en otros lugares de España con carácter local o autonómico; se han incluido incluso, algunos Libros Blancos de ayuntamientos de España, donde se intentaban establecer criterios de sostenibilidad del planeamiento urbanístico español.

De entrada, lo que se hizo fue analizar esa documentación y en primer lugar, el equipo de trabajo lo que trató fue, identificar aquellos indicadores o criterios de sostenibilidad que ya comúnmente en Europa se vienen demandando a los instrumentos de planificación, sean territorial o urbanística; con ese estudio al equipo le salieron 112 indicadores, 112 criterios de sostenibilidad; podrían haber sido 70 a 140, esto es un tema bastante subjetivo, depende del



Zaragoza, 17 de noviembre de 2010

equipo que lo trabaje, a ellos le salieron 112 y lo que hicieron una vez que tenían esos 112 indicadores de sostenibilidad, se buscaron los cientos indicadores en toda la normativa que les acabo de comentar y esas 300 leyes que hay cargadas o decretos que hay cargados en El Libro Blanco, de normas son pues, las normas que tienen tanto el estado, como las 17 Comunidades Autónomas en materia de: suelo y urbanismo, ordenación del territorio, protección medioambiental o evaluación medioambiental, edificabilidad, vivienda, accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas y algunas otras, cuando son aisladas, como: protección de suelos rústicos, medio rural, para dar incluso protección civil.

Se localizan esos 112 indicadores en esta normativa y se agrupan por Comunidades Autónomas de tal manera que, esta es una primera parte de análisis de la documentación y de estructura de la documentación y de la información obtenida.

Una vez que todo el trabajo en principio estaba medio montado y la información que se iba manejar dispuesta, se requirió a las 17 Comunidades Autónomas para que designaran algún técnico que pudiera colaborar con el equipo redactor en la idoneidad de la documentación manejada. Un dato importante es que la fecha de cierre fue diciembre de 2008, con lo cual en Aragón pues, la norma urbanística en concreto que se ha tenido en cuenta para la elaboración de, donde están los criterios de sostenibilidad en la comunidad autónoma aragonesa, no son los de la última ley la ley vigente sino, la de la ley anterior.

Se pueden extraer conclusiones muy valiosas también de El Libro Blanco las comunidades autónomas, pero no en vano su título es: *"El Libro Blanco de la sostenibilidad del planeamiento urbanístico español"* ¿qué clase de documento es el libro blanco? En ningún caso es ni ejecutivo, ni vinculante, es un documento de diagnóstico, de estudio y de análisis; es más, si me pones lo que es el macro, la matriz fundamental que nos permite analizar El Libro Blanco, como veis, El Libro Blanco contiene un análisis que es puramente objetivo.

Estos 112 criterios de sostenibilidad, El Libro Blanco los agrupa en siete grandes criterios macro: en primer lugar los criterios que afectan al entorno, que son aquellos que hablan de preservar, mantener y proteger el capital natural, con la idea de tratar de reducir la huella de deterioro ecológico de la ciudad y sus servidumbres territoriales; tenemos un segundo gran grupo, que luego nos habla del ámbito urbano, donde encontramos los criterios típicos de definir una estructura y modelo urbano más sostenible, fomentar el uso intensivo del patrimonio que ya tenemos edificado, fomentar la diversidad la multiplicidad de usos; tenemos un tercer grupo desolador en el grupo de los transportes, el 90% en toda España; es decir, que en el planeamiento urbanístico, no tenemos asumido todavía que es importantísimo reducir distancias, que es importantísimo potenciar los medios de transporte no motorizados y que lo es también reducir el tráfico motorizado privado y potenciar en la mira de nuestras posibilidades, el transporte público, porque son criterios fundamentales de eficiencia energética.

El Libro Blanco lo que ofrece son elementos objetivos; el análisis que cada uno haga de la información que nos otorga El Libro Blanco es completamente o puede ser completamente



Zaragoza, 17 de noviembre de 2010

diferente; en cualquier caso nosotros hemos analizado algunas conclusiones de este Libro Blanco y ofrece distorsiones de nuestro sistema normativo muy importantes, distorsiones en prácticamente todas las Comunidades Autónomas e incluso, en la propia normativa estatal. Hay que fomentar la transparencia administrativa, sobre todo en el urbanismo y que hay que fomentar el acceso de los ciudadanos a la información urbanística,

El Libro Blanco y que tanto afecta al gran criterio de sostenibilidad que es, la cohesión social; lo mismo cabría decir en relación con los criterios de actuación de suelo urbano, tenemos plenamente asumido, entre otras cosas porque es una demanda de la Unión Europea, que nuestro modelo de ciudad debe ser un modelo de ciudad compacta y rica, modelo de ciudad no diseminada, que no es el modelo que corresponde a nuestro continente y sin embargo, pues salvo la rehabilitación, efectivamente faltan elementos importantes que no plasman realmente esta idea como la redensificación de los tejidos urbanos que sean muy poco densos, para permitirnos utilizar de manera más eficaz nuestro suelo que es un recurso natural escaso y no renovable.

Curiosas conclusiones nos da el criterio gordo de sostenibilidad en materia de transportes, toda la legislación que se ha analizado dice como principio que, hay que reducir el tráfico motorizado privado y fomentar el uso del transporte público pero, luego nos vamos a sub indicadores como son la exigencia de que se construyan redes peatonales y ciclistas en las ciudades.

Si atendemos a los criterios de actuación en cuanto a recursos naturales, que hay que reducir el consumo de agua, que hay que reducir el consumo de suelo y luego, no se le exige a los edificios que se orienten adecuadamente de tal manera, que capten el sol cuando lo deben captar, lo rechacen cuando deban rechazarlo, ubiquemos los edificios climáticamente de manera adecuada para que efectivamente aprovechen y sean eficientes energéticamente o que utilicemos materiales reciclables en la construcción o que fomentemos el uso compartido de las galerías de servicios

Hay dos conclusiones buenas y es que hay dos grandes criterios que tienen un gran desarrollo por parte de toda la normativa que se analizado y son los criterios de sostenibilidad en el entorno de la ciudad, es decir la preservación de nuestros ecosistemas, el respeto al paisaje, la reducción en consumo de suelo; todas las leyes nuevas que se están aprobando en las Comunidades Autónomas, efectivamente reflejan muy bien la necesidad de incorporar estos criterios de sostenibilidad en el planeamiento urbanístico; también cabe destacar una normativa muy completa en cuanto al tratamiento de los residuos, donde se es muy consciente que hay que reducir los vertidos contaminantes y que hay que gestionar de manera más adecuada los residuos que generamos de tal manera que, podamos entrar en utilizarlos y reciclarlos.

El Libro Blanco contiene un decálogo a favor del urbanismo más sostenible y determina que, mientras no caminemos por la senda que, efectivamente marcan éstas diez grandes reglas, el urbanismo español tendrá pocos visos de contribuir a la sostenibilidad económica, ambiental y



Zaragoza, 17 de noviembre de 2010

social que venimos demandando. La primera regla del decálogo es que tenemos un patrimonio inmobiliario claramente sobredimensionado que tenemos que empezar a usar eficientemente es decir, hay que lograr el equilibrio que requiere nuestro sector inmobiliario y para ello en primer lugar, no necesitamos transformar nuevo suelo, con el que ya hemos transformado tenemos para muchos años, por lo tanto rehabilitemos los que ya tenemos. En segundo lugar, es fundamental vincular la legislación urbanística con la medioambiental de tal manera que, es imposible seguir concibiendo planes urbanísticos que no tengan una perspectiva medioambiental. Tercera regla, tenemos que empezar a concebir el planeamiento urbanístico como un instrumento que promueve el desarrollo de las ciudades para satisfacer intereses generales. La cuarta regla del decálogo es que la gestión de los planes no puede depender sólo del estricto ámbito territorial que tiene en la actualidad. La quinta, hay que relacionar de verdad la planificación territorial con la urbanística y conseguir que los ciudadanos se impliquen realmente y participen realmente. La sexta regla del decálogo, es que tenemos que cambiar determinadas características de los planes.

El punto siete, es que no basta con hacer planes magníficos, nosotros tenemos en España una riquísima tradición de planeamiento urbanístico que es necesario reivindicar, ahora mismo en España estamos en una situación envidiable, el otro día analicé ese dato en atlas estadístico urbano que tenemos en el Ministerio y descubrí que, no han en España ni un solo municipio de más de 10.000 habitantes que no tenga un instrumento de planeamiento general.

El Octavo punto del decálogo es que, tenemos que recuperar la pérdida de conciencia ciudadana y el interés de nuestros ciudadanos por participar en el discurso del urbanismo, en el diseño, en el futuro de nuestras ciudades. Para ello la administración pública tiene que ayudar y eso se hace con campañas de divulgación, con mesas de debate ciudadano, con incentivos de participación, hay que llamar a la gente para que participen efectivamente.

El punto nueve, yo creo que se deduce del propio libro blanco, manejar 102 indicadores de sostenibilidad, ya tienen bastantes los equipos municipales con intentar el planeamiento como para que la tengan que revisar si se cumplen los 102 indicadores, sería imprescindible llegar a un consenso sobre cuáles son aquellos criterios de sostenibilidad que comúnmente hay que aceptar y que por debajo de ese mínimo sería inaceptable cualquier propuesta de planificación, de tal manera que esos que estén comúnmente admitidos, se incorporen de manera casi automática a los instrumentos de planificación y consigamos efectivamente, hacer instrumentos de planeamiento a favor de un organismo más sostenible.

La última regla del decálogo es obvia, tenemos que cambiar el modelo inmobiliario español, es un modelo claramente insostenible y encima de insostenible, no ha conseguido que nuestras ciudades sean más habitables, todo lo contrario; para ello otro es necesario que los tres escalones de administración se pongan de acuerdo, quizá este gran pacto al que recurrentemente se hace referencia sobre suelo y vivienda de la administración estatal, autonómica y local cada una en la defensa y el desarrollo de sus respectivas competencias.