



## 4. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL

### 4.1 Origen de la heterogeneidad actual y claves para mejorarla

Existen varias perspectivas que pueden ayudar a explicar el estado del planeamiento urbanístico en España. En primer lugar hay que subrayar el hecho de que, en lo que concierne al planeamiento (y a otros muchos aspectos) no existe una situación española como tal, debido a la descentralización de competencias. Desde la Constitución de 1978 España, en realidad, está organizada en tres instancias: la estatal, la autonómica y la local. Las competencias legislativas se separan por campos y se reparten entre el escalón estatal y el autonómico. Y aunque la administración local no tiene competencias legislativas sí posee muchas competencias en materia de gobierno, planificación y gestión.

En materia urbanística y de ordenación territorial, así como en vivienda, las competencias son exclusivas de las Comunidades Autónomas, de manera que el Estado no puede legislar en esta materia. Sí puede incidir en el urbanismo y en la ordenación del territorio por medio de competencias transversales, pero con carácter general no posee atribuciones específicas en aquéllas materias. De todas formas, casi todos los instrumentos de planificación de las Comunidades Autónomas se derivan de los creados en la Ley del Suelo de 1956. Como se explicará más adelante, el planeamiento territorial actúa como marco casi siempre limitativo y vinculante para el planeamiento urbanístico que se basa en la figura del Plan General de Ordenación Urbana, al que desarrollan Planes específicos organizados jerárquicamente en relación con aquél. Estos planes de desarrollo se supeditan a las determinaciones del Plan General, completándolo y definiéndolo. El hecho de que las competencias, incluso las legislativas, sean exclusivas de las diecisiete Comunidades Autónomas obligaría a que las recomendaciones en este campo fueran aprobadas por todas y cada una de ellas, lo cual es muy difícil, o que el Estado ostentara mayores competencias en la materia que las que le atribuye la Constitución española.

Sin embargo en materia ambiental el Estado tiene competencias legislativas de mínimos. Pero más allá de estos mínimos el resto de las competencias legislativas son de las Comunidades Autónomas y casi todas las competencias ejecutivas son de la administración autonómica y de la local. Esto quiere decir que se podría



abordar la coordinación del planeamiento urbanístico a partir de este campo temático (la sostenibilidad), como se ha hecho, por ejemplo, con la legislación sobre impacto ambiental. Es decir, que se podrían establecer unas obligaciones básicas de planeamiento en materia ambiental aprobadas por las Cortes, que las Comunidades Autónomas desarrollarían para adaptarlas a sus peculiaridades climáticas, culturales y territoriales. Es particularmente importante este enfoque ante la imposibilidad de abordar el problema a partir del propio campo del urbanismo y la ordenación del territorio como se apuntó, si bien la nueva Ley de Suelo ha introducido principios básicos ligados a la sostenibilidad del planeamiento, ciertamente novedosos en el marco legislativo estatal precedente.

La actual descentralización de las competencias en materia de urbanismo debería servir para adaptarlo a las muy diferentes culturas, climas y territorios del Estado Español. Los problemas de asentamientos, construcción y ambientales de un habitante del Principado de Asturias, son muy distintos a los de otro habitante de la Comunidad extremeña que, a su vez lo son de los catalanes, de los madrileños o de los valencianos. No se puede, por tanto, hablar de una situación más o menos unitaria u homogénea, ni en los problemas, ni en las respuestas.

Es bien conocida la diversidad cultural, con cuatro lenguas oficiales (castellano, catalán, vasco y gallego). Pero habría que referirse también a nuestra diversidad climática y territorial. Por ejemplo, desde el punto de vista del régimen hidrológico existen dos países muy diferentes: la España húmeda correspondiente geográficamente al norte y al noroeste, con clima templado y abundantes precipitaciones, y la España seca, sometida a un clima mediterráneo más o menos árido.

Pero esta diversidad y estos contrastes no son solo hídricos y climáticos, sino que afectan a otros muchos aspectos del medio físico, hasta el punto de hacer de la diversidad una característica fundamental de los recursos naturales españoles. En efecto, la diversidad litológica, geomorfológica, de suelos y climas del territorio español da lugar a una variedad de ambientes que ha venido albergando una gama de especies, ecosistemas y paisajes muy superior a la existente en los países europeos más septentrionales. A esta variedad de ambientes y paisajes ha correspondido también una variada arquitectura vernácula, adaptada e incorporada a ellos. Esta arquitectura vernácula casi ha desaparecido, diezmada por el abandono, la demolición y la ruina, en algunos casos, y, en otros, despreciada por la unificación de las tipologías constructivas que han acompañado a los distintos booms inmobiliarios.

Existen razones ambientales de peso para justificar que el nuevo planeamiento respete, restaure y renueve los restos todavía presentes de esta arquitectura vernácula, o los reinvente en nombre de la moderna arquitectura bioclimática, para atender a la enorme estacionalidad y gradiente de temperaturas propios del territorio peninsular, que se amplía todavía más con la inclusión de los territorios insulares. En la España húmeda y templada las recomendaciones sobre orientaciones, disposición del hábitat, etc., son claras y relativamente fáciles de ver. Sin embargo, el interior de la Península tiene un clima muy duro y extremo, con inviernos gélidos y veranos cálidos, que pone a prueba los intentos de diseñar para el frío o el calor. Y por último, la costa mediterránea, con áreas muy importantes en proceso de desertificación, presenta un clima templado en invierno y muy caluroso en verano. Además habría que decir que los materiales menos tradicionales como el hormigón o el acero tienen una huella de carbono muy elevada frente a otros vernáculos como la piedra, la madera, el tapial o el adobe.

Con mayor motivo existen razones ambientales de peso para gestionar el stock de suelo en régimen de escasez, a fin de adaptar los usos a las vocaciones del territorio, a sus ecosistemas y paisajes y para conservarlos e incluso mejorarlos. Como también existen esas razones para gestionar en régimen de escasez la gran cantidad de edificaciones e infraestructuras existente, con vistas a promover su uso eficiente. Para facilitar todo esto habría que establecer, como se apuntó en el capítulo 2, sobre "Planteamiento General", un protocolo de mínimos que sienta las bases necesarias para reorientar el planeamiento urbano y territorial en favor de la sostenibilidad y de la habitabilidad.

Por último, aunque este Libro Blanco se centre en el urbanismo y la ordenación del territorio, hay que advertir



que no cabe esperar que esta situación cambie en favor de la sostenibilidad y la habitabilidad si no se reorienta a su favor y de una forma decidida una política global de Estado, con implicación de todas las Administraciones Públicas y sectores relacionados. Como se ha apuntado en el planteamiento general de este Libro Blanco, habría que armar para ello una estrategia de transición en favor de la sostenibilidad y la habitabilidad y un protocolo de mínimos, cuya elaboración escapa al propósito más limitado de este documento, centrado en el planeamiento urbanístico. Conviene precisar, no obstante, que entre los instrumentos a los que habría de recurrir la mencionada estrategia, destacarían las políticas tributarias y presupuestarias, que deberían condicionar la fiscalidad y la financiación pública al cumplimiento del protocolo de mínimos por las administraciones implicadas.

## 4.2 Características

Pese al dato ya expuesto de que las competencias en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, son exclusivas de las Comunidades Autónomas cabe constatar que las diferencias en el sistema de planeamiento entre ellas no son demasiado importantes. Y no lo son porque existe una tradición muy fuerte desde la Ley del Suelo de 1956, y una cultura del urbanismo y el planeamiento incluso anterior (desde la Ley del Régimen Local de 1926) que le imprimen un carácter muy acusado. Podemos, por tanto, hablar de los elementos comunes refiriéndonos en cada caso concreto a los hechos diferenciales. Algunas de estas características comunes son las siguientes:

### 4.2.1. Un sistema de planeamiento jerárquico

En la antigua Ley de 1956 los planes iban en cascada desde el Plan Nacional (que nunca llegó a realizarse ni aprobarse) hasta los instrumentos de planificación de desarrollo, que constituían el último escalón del planeamiento sobre el que se podría proyectar ya la obra concreta con sus planos de ejecución. Cada figura de planeamiento tenía que respetar a la inmediatamente superior. De forma que cada plan situado en un escalón inferior se ceñía estrictamente a lo que decía el superior. Tan sólo había una figura que rompía este esquema que era la del Plan Especial.

Este modelo se sigue repitiendo en todas y cada una de las Comunidades Autónomas con mayor o menor intensidad, con la diferencia de que ahora la figura de referencia no es la del Plan Nacional, sino la del Plan Territorial que abarca la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma (denominado en muchas de ellas como Directrices Regionales de Ordenación del Territorio). Hay que decir, sin embargo, que en la actualidad sólo existen siete Autonomías que poseen este instrumento de ordenación territorial a escala regional, debiendo constatarse que, en el resto, ni siquiera se han aprobado Directrices o Planes subregionales (sean de escala comarcal, provincial u otras).

### 4.2.2. La relación tradicional entre el planeamiento y el derecho de propiedad

El planeamiento urbanístico ha determinado en España, de manera tradicional, el contenido del derecho de propiedad. Esta premisa formó parte de las sucesivas Leyes de Suelo desde la primera de 1956 hasta llegar a su depuración máxima en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en la actualidad ya derogada por la vigente Ley de Suelo. También esta doctrina ha sido acogida de forma unánime por todas las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Leyes.

Esta cuestión es importante, porque ha permitido al legislador estatal incidir en el urbanismo a través de la fijación del estatuto jurídico básico del derecho de propiedad, en éste caso, competencia del Estado por virtud del artículo 149.1,1ª de la Constitución española. Una de sus más renombradas atribuciones en este ámbito fue la que permitió al legislador estatal determinar criterios básicos de clasificación del suelo, a los efectos de ordenar sobre ellos los derechos y deberes de los propietarios..

La vigente Ley de Suelo rompe este esquema explicando en su Exposición de Motivos que “esta Ley abandona



el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que [...] reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos”.

Otra de las novedades de la Ley de Suelo es la no inclusión de los criterios mínimos de clasificación de suelo entre las condiciones básicas reguladas por la misma. Ello no implica que dicha clasificación desaparezca, sino que se remite a su lugar idóneo, el planeamiento y la legislación urbanísticos. Tradicionalmente el suelo se ha clasificado en tres tipos: el urbano, el urbanizable (denominado de reserva urbana en la Ley de 1956) y el no urbanizable (rústico en la Ley de 1956). Con estas denominaciones u otras parecidas, las diferentes Leyes de las Comunidades Autónomas han permitido la clasificación de los suelos incluidos en sus territorios, respondiendo todas ellas a un esquema más o menos similar en virtud del cual el suelo urbano es aquél que tiene condiciones para ser edificado, bien por contar con los cuatro servicios básicos de urbanización (agua, electricidad, alcantarillado, acceso rodado, etc.), bien por su consolidación a través de la edificación, el urbanizable es el que está previsto por el planeamiento para incorporarse a procesos de transformación urbanística, y el no urbanizable, el que queda preservado de la urbanización, bien por Ley, bien por figuras de planificación territorial o la propiamente urbanística.

#### **4.2.3. El planeamiento municipal es la base de los planes urbanísticos**

La larga tradición en el planeamiento de nuestro país apunta que el ámbito fundamental del plan de urbanismo es el término municipal. Con el nombre de Plan General u otro parecido el plan de ámbito municipal es el que prefigura los usos, las intensidades de uso, las protecciones, diseña el sistema de comunicaciones, etc. en el ámbito de todo el término municipal. Es también el que clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable. El plan es, por lo tanto, de gran importancia desde el punto de vista urbanístico. Lo que sean las áreas urbanizadas en el futuro, el destino del suelo, viene determinado en este plan. Dado que en una gran parte de los casos, no existe planeamiento territorial que lo enmarque o coordine, el plan municipal se constituye en muchos lugares como la única referencia del planeamiento. Y, además, sin ningún tipo de limitación ni cortapisa, más que la resistencia que pueda oponer la planificación sectorial (como, por ejemplo, los planes de transportes e infraestructuras, o de ordenación de recursos naturales). Este es otro de los graves problemas, desde el punto de la planificación sostenible, que presenta el panorama de la planificación en España, en el que la escala de la ordenación del territorio se queda en el ámbito autonómico o regional existiendo, dentro de éste además, una marcada ausencia de instrumentos de este tipo.

#### **4.2.4. El planeamiento urbanístico como planeamiento de ensanche**

Ya desde los primeros planes y leyes de ensanche el interés del planificador español se centraba en la extensión de la ciudad, de forma que nunca se han creado instrumentos que verdaderamente sirvieran para intervenir en el interior de los cascos, en la ciudad consolidada. La Ley de Suelo vuelve a explicar esta historia en su Exposición de Motivos, cuando dice que “[...] la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo



necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso”.

La Ley 8/1990 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, fue la primera Ley española que introdujo instrumentos de intervención en el interior de la ciudad consolidada, con carácter novedoso en relación con la legislación anterior. Pero dicha ley, incluida posteriormente en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 sufrió un importante varapalo a consecuencia de la Sentencia nº 61/1997, del Tribunal Constitucional, lo que originó que fueran las Comunidades Autónomas las que decidieran, en sus respectivos ámbitos territoriales cuáles de aquéllos instrumentos querían aplicar y cuáles no. En aquellos casos en los que la decisión legislativa fue volver a la tradición del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 las técnicas a disposición de las Administraciones Públicas para intervenir en la ciudad consolidada se redujeron sensiblemente. Seguían quedando, por supuesto, mecanismos tradicionales como los planes de rehabilitación urbana integrada, la posibilidad de imponer contribuciones especiales o la expropiación, pero el interesante juego de las áreas de reparto o el rescate de plusvalías urbanísticas en estos suelos, determinantes desde el punto de vista de la obtención de recursos para realizar intervenciones concretas, redujeron la capacidad de intervención. En la actualidad, y con respeto escrupuloso del reparto competencial en la materia, muchas de aquéllas técnicas innovadoras han sido rescatadas por la Ley de Suelo y puestas a disposición de los legisladores autonómicos para su adecuado complemento y desarrollo.

#### 4.2.5. Escasa incidencia de las evaluaciones de impacto ambiental

Exceptuando el caso de algunas Comunidades Autónomas las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de Planes y Programas han tenido escasa incidencia en la planificación (ni en la sectorial, ni en la urbanística). Ello se ha debido a varias causas, entre las que se pueden citar con carácter general las siguientes:

- La escasa cultura en España del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica de los instrumentos de planificación territorial y urbanística. De hecho, la Ley estatal que ha exigido este procedimiento con carácter general a determinados ámbitos de planificación es relativamente reciente (del año 2006), aunque su exigencia ya está plenamente asentada, tanto en la legislación estatal (véase el artículo 15 de la Ley de Suelo), como en la autonómica (Leyes urbanísticas o medioambientales).
- El hecho de que el equipo de evaluadores lo contrate el propio promotor del proyecto sustantivo.
- La no existencia de equipos de evaluadores homologados ni de registros de los mismos.
- Tampoco existe un organismo administrativo independiente que se encargue de controlar las condiciones mínimas de los estudios.
- La inexistencia de auditorías que verifiquen la realización y funcionamiento de las medidas correctoras.
- La imposibilidad de participación ciudadana en estas condiciones.



La evaluación ambiental estratégica reproduce además el mismo esquema ineficiente que ha acompañado a la evaluación de proyectos. De forma que un instrumento aparentemente importante, y que ayudaría de forma notable a orientar el planeamiento urbanístico, no está resultando todavía operativo. La situación en este campo es, sin embargo, relativamente fácil de reorientar para hacer que la evaluación de impacto ambiental apunte efectivamente hacia la ordenación de territorios y ciudades más sostenibles.

### 4.3. Algunos temas a considerar por el planeamiento urbanístico

Independientemente de las cuestiones de fondo analizadas en la primera parte del informe también se han detectado algunos otros temas que habría que considerar en el diseño y organización de nuestras ciudades:

1. Como ya se ha hecho constar al comienzo, la gran cuestión no resuelta en nuestras ciudades, con incidencia directa en su diseño, es el problema de la propiedad de la vivienda. El modelo inmobiliario español ha venido promoviendo la inversión de los hogares en compra de viviendas, lo que ha reducido a la mínima expresión el mercado de viviendas en alquiler. Este es uno de los problemas más importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad de las ciudades españolas. Las consecuencias son evidentes:
  - Los inversores prefieren tener los pisos cerrados antes que alquilarlos debido, entre otras cosas, a la tradición legal y jurídica española de favorecer al inquilino frente al propietario de la vivienda.
  - Se producen rigideces muy importantes en el mercado de trabajo por la dificultad de las mudanzas prefiriéndose, en muchos casos, realizar largos desplazamientos con los problemas inherentes de consumo de energía producción de contaminación, etc.
  - Hay un importante tendencia de la población a emigrar hacia las zonas rurales del municipio, entre otras, por razones puramente económicas (el precio del suelo y, por consiguiente el de la vivienda, es mucho menor).
2. Existen numerosos estudios relacionados con la cuestión de la ciudad difusa o compacta, muy directamente implicados con la sostenibilidad, de los que se pueden extraer algunas disfuncionalidades. Estudios que, junto con las guías y recomendaciones publicadas por las Comunidades Autónomas, además de las conclusiones de los criterios analizados, nos han permitido establecer las siguientes pautas:
  - Los sucesivos planeamientos de la ciudad se han caracterizado por unas generosas reservas para infraestructuras (sobre todo viarias) y determinados tipos de equipamientos y dotaciones. Estas reservas han contribuido en parte, entre otras cosas, a que aumentara de forma desproporcionada el precio del suelo. Además, desde el punto de vista de la sostenibilidad tiene el inconveniente de una escasa colmatación urbana, sobre todo en las áreas periféricas (por supuesto no en los cascos históricos). Es una tradición, tanto de los movimientos ciudadanos como de los manuales de planificación, establecer siempre criterios de mínimos para los equipamientos, dotaciones y, en algunos casos, también para las infraestructuras. Como consecuencia pueden encontrarse metros y metros de terrenos urbanizados prácticamente sin uso o con uso muy esporádico (sobre todo en las grandes urbanizaciones de lujo) con un consumo de suelo, materiales y energía del que resulta un rendimiento muy bajo en términos de calidad de vida. Se trata de una situación intolerable en un momento de emergencia como el que está pasando el planeta. Probablemente todavía sea necesario establecer unos mínimos, sobre todo en determinadas áreas urbanas, pero la normativa urbanística debería estar en condiciones de establecer igualmente unos máximos de obligado cumplimiento.
  - Unas infraestructuras sobredimensionadas para las necesidades de las puntas han traído como ventaja, por ejemplo en el caso del viario, rápidas conexiones y la posibilidad de ir por delante en el tiempo a los requerimientos de la circulación media. Sin embargo, también ha traído consigo graves problemas, entre los que podemos destacar: ruptura espacial de la continuidad urbana; gastos de mantenimiento desmesurados; o un consumo excesivo de suelo urbanizado de forma inútil, lo que contribuye a aumentar la insostenibilidad del sistema. Además se pueden plantear soluciones alter-



nativas como un funcionamiento más eficiente de la ciudad intentando evitar que todos los ciudadanos se desplacen a la misma hora. Aunque esto es particularmente evidente para el viario tampoco en otros casos debería resolverse el diseño dimensionando para las puntas. Así por ejemplo, calcular los tubos de recogida de pluviales para un chubasco cuyo período de retorno estadísticamente sólo se producirá cada 50 años, olvidando otras soluciones del problema como las balsas de tormenta.

- En general, las zonas verdes de dimensiones generosas le confieren a la ciudad un aspecto saludable y un reconocimiento exterior importante. Sin embargo esta generosidad plantea algunos problemas que resulta necesario mencionar. Se pueden destacar tres: los altos costos de mantenimiento, el excesivo consumo de agua y su escaso uso. Probablemente el problema, más que en la extensión de las zonas verdes, esté en su diseño y en los objetivos a alcanzar. En el momento actual es necesario poner en cuestión las ideas tradicionales sobre zonas verdes que se entienden, en realidad, como zonas ajardinadas, para sustituirlas por la de redes de espacios libres. Además habría que dejar de considerar el sistema de espacios libres exclusivamente como un problema de equipamiento. Los espacios libres ya no sólo sirven para el ocio y recreo de los ciudadanos. Los espacios libres deben de contribuir (además, y en algunos casos de forma prioritaria) a la reducción de la huella del carbono producida por la ciudad. Se ha pasado de responsabilidad local a responsabilidad global y las consideraciones referentes a su estructura, organización y diseño, deben de incluir medidas en esta dirección para mitigar, por ejemplo, el cambio climático. Esta postura, que debería predicarse para cualquier aspecto del planeamiento, se vuelve crítica en este campo concreto.
- Además habría que establecer una diferencia conceptual importante entre “zona verde” y “espacio libre sin uso”. La “zona verde” como área ajardinada en la ciudad que requiere cuidados periódicos constantes, utilización de abonos, riego, sistemas de poda y control de plagas, debería de reducirse al mínimo imprescindible. Las consideraciones de sostenibilidad estricta y de defensa del medio natural se unen a los costes de mantenimiento de forma que en este caso la racionalidad va de la mano del sistema. El resto de los espacios abiertos de la ciudad que no fueran “zona verde” (ni, por supuesto áreas totalmente urbanizadas como las plazas duras) deberían denominarse “espacios libres sin uso”. Es decir que los espacios sin uso serían aquellas áreas de la ciudad no pavimentadas ni urbanizadas y que no requirieran de cuidados periódicos constantes y que, por supuesto, no tuvieran asignado ningún uso específico. Las funciones, objetivos y utilidad de ambos tipos de espacios son diferentes y, por tanto también sus requisitos y necesidades. Sin embargo, lo que no debería de cambiar sería su régimen jurídico ya que los espacios libres sin uso no zonas verdes probablemente vayan a sufrir presiones todavía mayores que las zonas verdes tradicionales. Y, en cualquier caso deberían formar parte de la importante red de espacios libres que, en realidad, es la que configura, junto con las superficies construidas, el tejido de la ciudad.
- Escasa concentración residencial y bajo uso en parte de la ciudad construida. En algunos casos, y como resultado de las grandes reservas de equipamiento, el sobredimensionamiento de las vías de comunicación, las amplias zonas verdes y, como veremos, una densidad bruta en la ciudad consolidada relativamente baja, así como una estricta dependencia del sistema de zonificación del planeamiento (sobre todo en las nuevas extensiones de la ciudad), surgen áreas excesivamente fragmentadas tanto espacial como socialmente. Aunque, y también esto es cierto, con una cierta identidad e, indudablemente, sanas e higiénicas. El orden natural parece perfectamente adaptado a los ciclos de planeta, lo que significa que probablemente su mantenimiento sea el más económico. Hasta tal punto es así que a lo largo de los milenios ha conseguido ir acumulando unas ciertas reservas (por ejemplo, energía o sumideros de contaminación) de las que ahora están viviendo las ciudades. El orden urbano no. Su mantenimiento requiere unos elevados consumos de energía y produce una cantidad de desechos casi imposibles de reciclar. Todas aquellas áreas que consigamos mantener en su orden natural no aumentarán, incluso en determinados casos disminuirán, los consumos urbanos. El problema es que ya existen pocos lugares que se puedan preservar de la urbanización por estar ya casi enteramente urbanizados. En estas condiciones resulta imprescindible utilizar de forma completa lo ya urbanizado de forma que no sea necesario urbanizar más territorio, o que esta organización se restrinja a los mínimos imprescindibles. Para poner en carga la totalidad de la ciudad actual hay que adaptarla a las necesidades de nuestra sociedad. Por eso resulta imprescindible





rehabilitar, reutilizar y renovar parte de nuestras ciudades.

- Errores en la estandarización de los niveles de iluminación. Como parte de la urbanización generosa que se ha explicado anteriormente y, sobre todo, como ejemplo concreto, es preciso destacar este apartado porque aparecen muy claras sus implicaciones respecto a la sostenibilidad. La justificación de un mayor nivel de iluminación urbano está, en buena parte de los casos, en la necesidad de seguridad. Sin embargo, a veces, es una simple justificación. Habría que destacar que este exceso de iluminación se produce por existir “uniformidad” en los niveles requeridos en las diferentes áreas de la ciudad. Si el objetivo fuera la seguridad, probablemente sería necesario rebajarlo en las zonas más seguras y aumentarlo en las inseguras. Prueba de que esto no es así es que las zonas más seguras por otras circunstancias tales como la concentración de gente, dotación policial, etc., es donde se aumentan estos niveles. Este planteamiento, fijar un mínimo alto (de “calidad”) y hacerlo extensivo a toda la ciudad, aparte de contribuir poco a diferenciar e identificar áreas urbanas, es muy costoso desde el punto de vista energético y, sobre todo, poco sostenible.
  - Intentar minimizar los costos de mantenimiento. Costes de mantenimiento más bajos suelen llevar consigo también menores consumos energéticos y menor producción de productos contaminantes. Por ejemplo, una red de espacios libres excesivamente fragmentada conlleva, normalmente, unos costes de mantenimiento muy superiores a los de una red menos fragmentada. A cambio, probablemente esté más cercana al ciudadano. En la mayor parte de los casos lo más adecuado será llegar a un equilibrio y el diseño de la red tiene que estar pensado para todos los niveles. Sin embargo hay situaciones mucho más claras, como la utilización de especies autóctonas o naturalizadas que suelen ser las de más bajo mantenimiento, evitar las cespederas por sus necesidades de agua, de corte y de una especial estructura topográfica y edafológica, o la posibilidad de dejar partes importantes del territorio sin ningún tipo de labor o modificación del suelo. Este criterio que se ha intentado ejemplificar en la red de espacios libres sería de aplicación en otros casos mucho más evidentes como la urbanización o la organización del tejido urbano. En cualquier caso, este criterio de mínimos o de ahorro debería de estar siempre en la mente del planificador y del diseñador de las áreas concretas porque significa en casi todos los casos una reducción de la huella ecológica de la ciudad.
  - Para terminar habría que referirse a la cuestión de las densidades. La mayor parte de los estudios, tratados, guías, recomendaciones y las iniciativas legislativas que empiezan a despuntar recomiendan como criterio para la sostenibilidad que las extensiones futuras (sobre todo en el caso de las áreas metropolitanas de las grandes ciudades) aumenten la densidad bruta sobre la tradicional en la extensión de la ciudad. En cualquier caso no parece exclusivamente un problema de densidad sino, probablemente de forma de ocupación del territorio y de su urbanización. También de un adecuado rediseño de los equipamientos como ya se ha explicado.
3. Las transformaciones y cambios en la sociedad española ocurridos en los últimos años aparentemente no han afectado a las bases de los planes de urbanismo (la mayor parte de los grandes planes son los mismos y únicamente se han realizado en ellos modificaciones puntuales para posibilitar grandes operaciones de proyecto urbano). Se pueden mencionar algunos de estos cambios que deberían de haber influido, tanto en la organización como en el diseño de nuestras ciudades. Entre otros:
- El envejecimiento de la población. En veinte años el índice de vejez se ha incrementado notablemente, pasando del 7.91% en 1981, al 16,6% en el año 2007. Esta cuestión ha llevado a las instituciones a plantear soluciones para el colectivo de la tercera edad, sus familiares y cuidadores, aunque aparentemente están también en este caso ausentes los criterios de diseño, volcándose las instituciones en programas sociales.
  - También, y directamente relacionado con el anterior, el planeamiento urbano no está teniendo en cuenta la nueva composición familiar con un aumento muy notable a favor del núcleo con un único miembro, o de las parejas sin hijos, siendo mayoritaria la construcción de viviendas de las llamadas de “dos o tres habitaciones” muy alejadas de los requisitos de la nueva composición familiar y de la estructura de edades a la que nos referíamos en el punto segundo.





- Un apartado importante está relacionado con el fenómeno de la inmigración de importancia capital en los últimos años. Las instituciones parecen conscientes de que una mejora en la tasa de dependencia pasa por el aumento de la inmigración, aunque de forma más o menos explícita, según los casos, pretenden hacerla selectiva. En este caso tampoco se ha planteado ningún tipo de medida que atienda a esta cuestión desde el diseño urbano.
- Otro problema que tampoco se aborda de forma decidida es el de la seguridad. La obsesión por la seguridad ha traído consigo cambios muy apreciables en las funciones asignadas al espacio público con el resultado de privatizar muchas de estas funciones que pasan a ser realizadas en lugares cerrados sólo accesibles a los propietarios. Esta tendencia no sólo se manifiesta en la construcción de nueva ciudad básicamente organizada en fragmentos cerrados y separados entre sí de forma claramente insostenible sino que, incluso, se está “exportando” al interior de la ciudad tradicional donde las operaciones de rehabilitación y renovación urbana copian este modelo. Esta obsesión por la seguridad no va acompañada de medidas efectivas ante problemas concretos. Así, a pesar de las numerosas acciones emprendidas no ha sido posible erradicar la violencia ejercida contra las mujeres. De tal forma el número de denuncias tanto por agresión sexual como por maltrato que se había conseguido ir reduciendo desde 1992 hasta 1998, ha vuelto a aumentar, con altibajos en las gráficas anuales, desde entonces. Es una prueba evidente de cómo esta percepción de la inseguridad alcanza a la ciudadanía. Hay que hacer constar que en los sucesivos planes aprobados de lucha contra este tipo de violencia sólo se contemplan medidas sociales, y ninguna referida al diseño urbano tal y como señalan que sería conveniente que ocurriera, numerosos colectivos feministas en los últimos Congresos celebrados. El llamado “diseño urbano seguro” cuenta en estos momentos con técnicas (CEPTED) que deberían ser de implantación obligatoria en la redacción de todos los planes de urbanismo. Sin embargo si se han dado pasos en el tema de la llamada “accesibilidad universal”, que obliga a considerar en los planes de urbanismo una serie de condiciones relacionadas con la posibilidad de que colectivos con determinadas minusvalías puedan utilizar las ciudades.