



## 1. INTRODUCCIÓN

La historia del urbanismo español contemporáneo es, como aclara la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante Ley de Suelo), una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. El crecimiento urbano, que ha facilitado en gran parte el propio crecimiento económico del país, constituye una de sus señas de identidad, tanto a nivel interno como a nivel internacional, sin que ello implique necesariamente la bondad del binomio, ni la necesidad de seguir asumiéndolo.

Bien al contrario, tanto en España, como en Europa, el reto planteado es el de un urbanismo capaz de seguir contribuyendo al progreso económico, sin olvidar los requerimientos del desarrollo urbano sostenible, es decir, entendiendo el suelo, además de cómo un recurso económico, como uno de los más valiosos elementos naturales de los que disponemos, y en cuya regulación se hace preciso conjugar toda una serie de factores diversos: el medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la prestación de servicios, la cohesión social, etc.

### 1.1. El peso del factor económico en nuestro pasado reciente

Las crecientes necesidades de agua, energía y materiales de la economía española y sus secuelas de deterioro ecológico, observadas durante el último período de crecimiento, han venido a contradecir los enunciados tantas veces repetidos de la sostenibilidad ecológica o desmaterialización económica. Con la fuerte caída de la actividad constructiva, esta presión sobre los recursos naturales y el territorio ha disminuido de forma importante, evidenciando que el sistema se ha movido gobernado por el simple pulso de la coyuntura económica. Ello se ha debido en buena medida al fuerte peso que han tenido en el modelo económico actividades con grandes requerimientos materiales y territoriales, como son el negocio inmobiliario y la construcción de viviendas e infraestructuras asociadas al mismo. Este peso alcanzó valores máximos con el importante desarrollo inmo-



liario que vivió la economía española durante la última década, al que se unieron las obras públicas financiadas -en parte- con fondos europeos. La construcción se erigió, así, en el gran motor de la economía española, cuya importancia respecto a otros sectores se situó muy por encima de la media europea, pese a que en España se contaba ya con más viviendas y kilómetros de autopista por habitante que en la mayoría de los países de la Unión Europea.

Específicamente, durante la década de los años 1997 y 2007, confluyeron en nuestro país una serie de factores económicos y sociales que favorecieron un crecimiento extraordinario del sector de la construcción residencial. Entre ellos destacan la elección de España como lugar de segunda residencia o de residencia permanente por parte de muchos ciudadanos comunitarios y de inmigrantes extracomunitarios y, principalmente, las perspectivas de revalorización, que incentivaban a invertir en vivienda recurriendo al endeudamiento, con tipos de interés reducidos, la competencia entre entidades, la titulización de créditos hipotecarios, etc. Este contexto, ya de por sí favorable para el incremento de precios, fue sobrealimentado por una serie de decisiones de política económica y también por algunas iniciativas legislativas de corte liberalizador, que se sucedieron en materia de suelo desde el año 1996 hasta el año 2003, y que distorsionaron el mercado inmobiliario y estimularon procesos altamente especulativos.

Todos estos factores propiciaron la construcción de edificios e infraestructuras que se fueron extendiendo por todo el territorio nacional a un ritmo trepidante durante el largo período de auge del ciclo inmobiliario. El nuevo paisaje español comenzó a mostrar una imagen en la que proliferaban las grúas, como elemento identificador de este proceso. A la vez, el modelo urbanístico comenzaba a decantarse hacia la urbanización dispersa, que no sólo exige mayores servidumbres indirectas, sino que resulta energéticamente muy ineficiente y costosa.

El colapso de la burbuja especulativa, unido al fin de la financiación del ciclo alcista inmobiliario, terminó extenuando el ahorro de los hogares y acabó muriendo por estrangulamiento financiero, al fallar la liquidez internacional tan inusualmente barata y abundante que lo había venido alimentando, dejando un patrimonio inmobiliario sobredimensionado, infrutilizado y, en muchos casos, de una calidad urbana deficiente.

## 1.2. El problema específico de la construcción de vivienda

Un rasgo diferencial del último auge inmobiliario respecto a los precedentes en España, ha sido el mayor afán de comprar viviendas como inversión, unido a la mayor presencia de compradores extranjeros. Cuando las gestoras de inversiones pasaron a ofrecer, junto a los productos financieros, productos inmobiliarios que se podían comprar sobre el papel, el mercado inmobiliario español pasó a competir con los mercados financieros a la hora de atraer el ahorro de los potenciales inversores. Así, la crisis bursátil de principios de siglo (2000-2003), unida a las sucesivas rebajas del tipo de interés, influyeron de forma importante, ya que generaron una gran cantidad de dinero dispuesto a invertirse en terrenos e inmuebles.

De otro lado, se promovió mucha vivienda libre en propiedad como objeto de inversión directa de los propios hogares, que se apoyaba en un sistema de crédito hipotecario muy desarrollado.

Con todo ello, España ha cubierto sobradamente el déficit de viviendas con relación a la población, pero no las necesidades de vivienda de ésta, habida cuenta que las fuertes subidas de precios se han simultaneado con una presencia cada vez menos significativa de la vivienda social. Por otra parte, España se sitúa a la cabeza de los países de su entorno en viviendas secundarias y desocupadas.

Uno de los objetivos centrales de la actual política de vivienda se centra, por tanto, en potenciar la vivienda social, no tanto mediante nuevas promociones, como reutilizando el gran stock de inmuebles y viviendas desocupadas o secundarias. A la vez, el establecimiento de reservas de suelo con uso residencial, en un porcentaje determinado legalmente, para la finalidad específica de construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, constituye también un instrumento eficaz encaminado a fines específicos como el fomento de la vivienda para el uso, frente a la vivienda como mera inversión, la vivienda social, frente a la vivienda libre



y la vivienda en alquiler, frente a la vivienda en propiedad.

### 1.3. El modelo de ciudad compacta o difusa y su impacto ambiental

La Unión Europea lleva años insistiendo en la propuesta de un modelo de ciudad europea compacta, advirtiendo de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa, difusa o desordenada. Entre ellos, el impacto ambiental, la segregación social, la ineficiencia económica derivada de los elevados costes energéticos, de construcción y de mantenimiento de las ingentes infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. Documentos clave para entender la importancia de las ciudades en la búsqueda de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio son la Estrategia Territorial Europea, la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano, o la Agenda Territorial de la Unión Europea. Más recientemente la Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible, aprobada en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig en 2007, supuso otro paso adelante al plantear dos objetivos concretos: la necesidad de incluir enfoques integrados en las políticas urbanas, y de prestar especial atención a los barrios desfavorecidos, apostando nuevamente por desarrollar políticas integradas y verdaderamente multisectoriales, mediante la coordinación horizontal y vertical, la creación de espacios públicos de calidad, la modernización de las redes de infraestructuras, la mejora de la eficiencia energética, la innovación proactiva y las políticas educativas, el fomento del transporte urbano eficiente y asequible, etc.

En España, durante el período de auge inmobiliario primó el desarrollo urbano disperso, frente al de carácter compacto, con muchos metros cúbicos de edificación sobre antiguos cinturones verdes y áreas residenciales o de servicio con escasa densidad. Al lado de estos nuevos desarrollos se sitúa frecuentemente la realidad de un espacio periurbano en el que existen piezas de ciudad que se alojan en puntos alejados, atraídos por los grandes ejes del viario, en operaciones muchas veces ajenas a lo que cabe entender como un planeamiento territorial integrado, porque este fenómeno de la urbanización dispersa separa piezas y funciones urbanas que sólo se conectan mediante medios de transporte motorizados, desentendiéndose de la conservación y mejora de la ciudad, y de ésta como un verdadero proyecto de vida colectivo.

La construcción es una actividad muy exigente en energía y materiales con una gran incidencia territorial y medioambiental, directa e indirecta. Además, los modelos de desarrollo territorial, urbano y constructivo difuso, con su estilo de vida asociado, resultan ser mucho más exigentes en recursos y más pródigos en residuos y en daños ecológico-ambientales.

Las preocupaciones ecológicas han de trascender los meros problemas de contaminación y de protección de especies y de espacios, para ocuparse del propio metabolismo de la economía y del deterioro territorial que ocasiona la evolución en curso de los sistemas urbanos. La calidad de vida es el interés que, en suma, se halla en juego. En lo que concierne a los sistemas urbanos tampoco cabe apelar simplemente al urbanismo ecológico, o a la construcción bioclimática. Uno de los graves problemas de nuestro país consiste en resolver la gestión de un patrimonio inmobiliario, en muchos casos de baja calidad, ineficientemente utilizado, y bastante sobredimensionado. Y ahí es dónde las políticas y planes de rehabilitación, reutilización y mejora de dicho patrimonio cobran una relevancia fundamental.

### 1.4. La rehabilitación y la renovación urbana

En España, el negocio inmobiliario ha derivado fundamentalmente de explotar la multiplicación que se opera en el valor de los terrenos al hacerlos urbanizables. Al buscar las plusvalías derivadas de la reclasificación y recalificación de los terrenos, la promoción inmobiliaria ha favorecido mucho más la construcción nueva, que la conservación del patrimonio construido.

De ahí que la rehabilitación y readaptación del patrimonio inmobiliario en suelo y edificaciones adquiera una gran importancia, y de ahí también que este objetivo se haya convertido en una de las más importantes prioridades del Ministerio de Vivienda, desde su creación en el año 2004.



La defensa de la rehabilitación y la renovación de la ciudad ya existente, frente a la construcción nueva, constituye un reto fundamental de las sociedades actuales. Es importante establecer marcos institucionales y poner en práctica nuevas políticas que eviten cometer los mismos errores del pasado. No sólo es preciso propiciar la rehabilitación frente a la construcción nueva, sino también una arquitectura más acorde con el entorno y el clima del lugar frente al estilo universal imperante, la rentabilización a través de las rentas y no de las plusvalías, y el ahorro energético frente al despilfarro de los recursos. Sería imprescindible evitar también que la rehabilitación, cuando se aborde, tienda a imitar las formas y patrones de la ciudad de nueva construcción, que habitualmente se desarrolla segregando barrios o convirtiéndolos en monocultivos de determinadas clases sociales.

Esta difícil elección se ha ido postergando en España porque el cambio de modelo amenazaba con hundir la prosperidad del sistema durante los momentos de mayor expansión del mismo y, con ello, los negocios inmobiliarios y el propio pulso de la actividad económica. Pese a todo, y haciendo frente a este contexto, la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, encaró la necesaria reforma, explicando su Exposición de Motivos que era imprescindible adoptar un nuevo modelo en el que se ponderase el valor ambiental del suelo rural, que la clasificación del suelo, lejos de ser indiscriminada, respondiese a una elección responsable de aquél que es realmente necesario para atender las necesidades económicas y sociales, y, en relación con el suelo urbano, es decir, con la ciudad ya hecha, que se preservase su "valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación", y se favoreciese su rehabilitación y el fomento de su uso.

Así las cosas, en lo que concierne al tema crucial de la planificación territorial y urbanística, es preciso insistir en la necesidad de contar con instrumentos capaces de gestionar el patrimonio en suelo e inmuebles como stocks en régimen de escasez, impidiendo el desarrollo urbano indiscriminado de los mismos, que conlleva la destrucción de los valores naturales y constructivos preexistentes.

La transformación del suelo para urbanización y construcción no sólo debe quedar supeditada a la existencia de esas necesidades o demandas inequívocas que lo justifiquen, sino también al mantenimiento de ciertas calidades del territorio en sí, y de los propios inmuebles, y al logro de formas de ordenación que se estimen deseables, tal y como demanda la Ley de Suelo estatal. La limitación del propio territorio, con sus calidades, es un dato incuestionable, por lo que es preciso cerrar el paso a este tipo de desarrollo sin cortapisas, que se revela a la vez imposible y no deseable.

La puesta en marcha de este proceso exige replantear sobre nuevas bases la entera planificación, no sólo del conjunto de la superficie geográfica municipal, sino también de la regional y su inserción en planteamientos o estrategias territoriales más amplias (estatales y europeas). Pues debe de quedar bien clara la imposibilidad de solucionar los problemas relacionados con la sostenibilidad global al nivel meramente urbano y municipal, así como las incoherencias que plantea la pretensión de desarrollar el planeamiento solamente a esta escala.

El declive demográfico que acusa nuestro país (al que se une el desplome del saldo migratorio a raíz de la reciente crisis) ofrece una oportunidad sin precedentes para superar el dogma del crecimiento sobre el que se ha venido asentando hasta el momento el urbanismo, la construcción y el negocio inmobiliario en España.

Los cambios iniciados por medio de la legislación de suelo deberían servir de base a la superación del mito del crecimiento de la construcción y la urbanización como algo natural y deseable. Pero este cambio de óptica requiere también dar un giro importante a la política de vivienda y a los instrumentos económico-financieros vinculados a ella. En esta línea, cabe destacar también la vía iniciada por el Ministerio de Vivienda con la aprobación del Plan de Vivienda y Rehabilitación para el período 2009-2012. No es una casualidad que, por primera vez en la historia de estos Planes, su título incluya el término específico de la "rehabilitación", y se hayan incorporado al mismo los objetivos de sostenibilidad en las Áreas de Rehabilitación Integral (ARIs) y en las Áreas de Renovación Urbana (ARUs).

A todo este cambio de modelo territorial y urbano es al que trata de contribuir el presente Libro Blanco.