



**CONAMA10**  
CONGRESO NACIONAL  
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

# **El Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español**

Autor: Ángela de la Cruz Mera

Institución: Ministerio de Vivienda

e-mail: [adelacruz@vivienda.es](mailto:adelacruz@vivienda.es)

## RESUMEN

El Libro Blanco constituye la carta de presentación de un trabajo intenso realizado sobre la base del fuerte compromiso y voluntad política del Ministerio de Vivienda a favor de un desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente integrado. Se enmarca en un conjunto de iniciativas coordinadas, incluidas en la agenda de las actividades programadas en el marco de la Presidencia española de la UE, que el Ministerio ha desarrollado para contribuir, desde el respeto escrupuloso de las competencias estatales al respecto, a la reflexión y al desarrollo de ese modelo de crecimiento que los retos de la sostenibilidad y la crisis económica hoy nos demandan, en un momento de cambio y de búsqueda de nuevos instrumentos de todo tipo para acometer la transición hacia ese modelo. Estamos convencidos de que será útil para gestores y responsables institucionales, para estudiosos y profesionales, para los ciudadanos, y sobre todo, para los planificadores territoriales y urbanísticos, que podrán extraer del mismo valiosas aportaciones de futuro. El Libro Blanco reúne y analiza toda la normativa estatal y también toda la normativa autonómica con relevancia en el planeamiento urbanístico y sobre el principio de sostenibilidad. Aglutina información procedente de la legislación urbanística, de edificación, de vivienda, de protección medioambiental, de accesibilidad, etc. y la agrupa por Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta un número muy amplio de criterios e indicadores de sostenibilidad. De hecho, se barajan 112 criterios, y se aporta su posible localización en cada una de las normas anteriormente mencionadas.

**Palabras Clave:** Planeamiento urbanístico; desarrollo urbano; sostenibilidad urbana

## EL LIBRO BLANCO DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL

El Ministerio de Vivienda, desde su creación en el año 2004, se comprometió activamente con el objetivo de proteger los recursos limitados que la naturaleza pone a nuestra disposición, con la creación y mejora de ambientes armoniosos para alojar la vida humana, con la innovación técnica y el planeamiento ordenado de los procesos de urbanización y con el empeño de transmitir a quiénes, desde los más diversos sectores, se dedican a la arquitectura y al urbanismo, para dirigir sus actuaciones hacia el compromiso de un desarrollo sostenible que sea compatible con la mejora continuada de las condiciones de habitabilidad de las ciudades, en desarrollo de sus competencias. En la actualidad, sigue persiguiendo los mismos objetivos desde la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, enmarcada en el Ministerio de Fomento.

Desde esta perspectiva, se plasmó en el **artículo 2 de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008**, el denominado **“Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”**, de acuerdo con el cual:

*“1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.*

*2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:*

*a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*

*b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*

*c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.”*

En este contexto, en el año 2008, se firmó un Convenio con la **Escuela Técnica Superior de Arquitectura**, de la Universidad Politécnica de Madrid, para que, desde su **Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio**, se elaborase un Libro Blanco sobre Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, dónde se recogiese la situación en la que se encontraban los elementos que definen la sostenibilidad en

dicho planeamiento, y, sobre todo, en el que se desarrollasen recomendaciones, criterios e indicadores que permitan hacer realidad este principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

En concreto, las actuaciones que contenía el citado Convenio eran las siguientes:

1. **Recopilar toda la información necesaria** para poder establecer la situación en la que se encuentran los elementos que definen en **términos de sostenibilidad el planeamiento urbanístico español**, tanto en sus aspectos legislativos, como los planes que puedan ser considerados como Buenas Prácticas Sostenibles en cada una de las Comunidades Autónomas.
2. **Analizar y elaborar la información** obtenida con el objeto de establecer un **listado de recomendaciones o criterios y de indicadores** que permitieran medir el grado de cumplimiento de las recomendaciones, así como emitir un diagnóstico final.
3. Elaborar, con todo ello, un **Libro Blanco**.

El equipo formado para la elaboración del trabajo ha estado dirigido por D. José Fariña Tojo, Doctor Arquitecto, Licenciado en Derecho y Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid y D. José Manuel Naredo Pérez, Doctor en Ciencias Económicas y Técnico del Cuerpo Superior de Estadísticos Facultativos del Estado.

Para el análisis de la ingente documentación a manejar se nombró un equipo de cuatro personas y, además, se realizaron consultas con expertos independientes. Entre ellos: ALFONSO ÁLVAREZ MORA, MARÍA CASTRILLO ROMÓN, JOSE MARÍA EZQUIAGA, FERNANDO GAJA I DÍAZ, LUIS ANDRÉS ORIVE, JUAN LUIS DE LAS RIVAS y LUIS SANTOS GANGES.

Las tareas de producción y organización del trabajo fueron encomendadas a AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA y la coordinación con el entonces Ministerio de Vivienda, a la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas, a través de la Subdirección General de Urbanismo.

Durante el año 2009, y una vez que el trabajo de recopilación de datos se había iniciado, se realizó un contacto con todas las Comunidades Autónomas, para solicitar la designación de un representante que pudiera coordinar con el equipo de trabajo el acierto de la documentación manejada. El 1 de junio del año en curso, el Libro Blanco fue presentado al Presidente de la FEMP y a los medios de comunicación.

El Libro Blanco es la carta de presentación de este trabajo intenso y de un compromiso y voluntad política claros a favor de un desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente integrado. Se enmarca en un conjunto de iniciativas coordinadas, incluidas en la agenda de las actividades programadas en el marco de la Presidencia española de la UE, que se desarrollaron para contribuir, **desde el respeto escrupuloso de las competencias estatales**, a la reflexión y al desarrollo de ese modelo de crecimiento que los retos de la sostenibilidad y la crisis económica hoy nos demandan, en un momento de cambio y de búsqueda de nuevos instrumentos de todo

tipo para acometer la transición hacia ese modelo. En este sentido, creemos que será útil para gestores y responsables institucionales, para estudiosos y profesionales, para los ciudadanos, y sobre todo, para los planificadores territoriales y urbanísticos, que podrán extraer del mismo valiosas aportaciones de futuro.

El Libro Blanco reúne y analiza, como ya se ha dicho, toda la normativa estatal y también toda la normativa autonómica con relevancia en el planeamiento urbanístico y sobre el principio de sostenibilidad. Aglutina información procedente de la legislación urbanística, de edificación, de vivienda, de protección medioambiental, de accesibilidad, etc. y la agrupa por Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta un número muy amplio de criterios e indicadores de sostenibilidad. De hecho, se barajan 112 criterios, y se aporta su posible localización en cada una de las normas anteriormente mencionadas. Estos 112 criterios se organizan en torno a siete grandes bloques.

Para esquematizar todos los intereses del planeamiento urbanístico en dichos bloques se tiene en cuenta que éste no sólo conforma el soporte físico de la ciudad, sino que también influye en otras esferas. Sólo desde ese aspecto, pueden integrarse en el planeamiento las estrategias de sostenibilidad precisas.

Veamos, por tanto, cuáles son esos ámbitos de influencia del planeamiento y los objetivos generales que deberían perseguirse en cada uno de ellos, en aras de la sostenibilidad:

#### **1º.- En el entorno de la ciudad.**

Preservar, mantener y proteger el capital natural, reduciendo la huella de deterioro ecológico de la ciudad y sus servidumbres territoriales.

#### **2.- En el ámbito urbano.**

- Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible.
- Fomentar un uso más intensivo y/o eficiente del patrimonio construido.
- Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos.
- Favorecer el acceso a la naturaleza (zonas verdes).
- Mejorar la accesibilidad a los equipamientos.

#### **3.- En temas de transporte.**

- Reducir distancias.
- Potenciar los medios de transporte no motorizados.
- Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público.

#### **4.- Sobre los recursos.**

- Optimizar y reducir el consumo de energía.
- Optimizar y reducir el consumo de agua.
- Minimizar el impacto de los materiales de construcción.

**5.- Sobre los residuos.**

- Reducir los residuos.
- Gestionar los residuos para reducir su impacto.

**6.- En temas de cohesión social.**

- Favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión.
- Complejizar el tejido social.

**7.- En temas de gobernanza o gobernabilidad.**

- Fomentar la transparencia administrativa.
- Favorecer la formación de los ciudadanos.
- Integrar la participación ciudadana en el planeamiento.

Nótese que los dos primeros ámbitos se corresponden con el territorio o soporte físico de la ciudad; el transporte queda (debido a su doble naturaleza de infraestructura y flujo) en una posición intermedia entre soporte y metabolismo; mientras que los dos últimos entran en la esfera social desde dos enfoques distintos: la lucha contra la exclusión social como parte del contenido del planeamiento, y el fomento de la participación ciudadana como elemento fundamental del planeamiento entendido como procedimiento de gestión de lo público.

Parece claro que el principal reto inmediato que tienen nuestras ciudades, desde el punto de vista de la sostenibilidad, estriba en gestionar la ciudad y el patrimonio construido sobre nuevas bases. Necesitamos desarrollar pautas de crecimiento urbano distintas, y superar el dogma de crecimiento económico sobre el que se ha asentado en la última década. Pero conseguir ciudades más sostenibles pasa por repensar nuestro actual modelo de desarrollo urbano, y el planeamiento urbanístico es una de sus piezas clave.

Nuestro planeamiento urbanístico cuenta en España con una larga y fructífera tradición que hay que reivindicar, pero es bien cierto que no siempre ha sido capaz de cumplir su función de ordenación de la ciudad. Ordenar es poner orden, concierto y buena disposición, y en las últimas décadas, todos hemos asistido a casos bastante llamativos de un urbanismo desordenado y desconcertado.

El marco normativo de España ya consagra a la ordenación urbanística y territorial como funciones públicas no susceptibles de transacción, que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, según el principio de desarrollo sostenible, pero necesitamos avanzar generando una nueva cultura urbana en torno a estos principios, sobre la base del mayor consenso posible, desde el compromiso integrador de todas las Administraciones, con la implicación de todos los agentes sociales afectados, en especial, del sector inmobiliario y de la construcción, y con la participación real de los ciudadanos.

El Libro Blanco detecta claramente estas distorsiones.

En efecto, partiendo del análisis de los 112 criterios de sostenibilidad a los que antes me he referido, que se organizan en torno a siete grandes bloques referidos a los principales ámbitos de influencia del planeamiento urbanístico, se extraen consecuencias ciertamente curiosas, como las siguientes:

**1ª.-** Se regulan de manera exhaustiva todos **los criterios relacionados con el fomento de la transparencia administrativa y del acceso de los ciudadanos a la información urbanística**, pero el gran ausente es la participación activa y efectiva de los ciudadanos en la toma de las decisiones estratégicas o en los propios procedimientos de aprobación de los Planes Urbanísticos.

En efecto, en este bloque relativo a la “Gobernanza”, la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y el propio Estado también, han legislado de forma copiosa sobre determinados indicadores. Encontramos numerosas referencias a aspectos como la transparencia administrativa, el acceso a la información, la colaboración entre todas las Administraciones Públicas, la necesidad de favorecer la formación de los ciudadanos y fomentar la educación y sensibilización ambiental, así como la participación de éstos en el planeamiento urbanístico. Y, sin embargo, destacan, por su casi inexistente mención, el desarrollo de talleres y debates ciudadanos en materia de urbanismo, y la participación activa y efectiva de éstos en las decisiones estratégicas y de planificación.

**2ª.-** Un aspecto tan esencial en el momento presente, como **es la cohesión social**, constituye un bloque escasamente regulado en la normativa autonómica. Se encuentran muchas referencias legislativas al derecho de acceso de los ciudadanos a la vivienda y a la identificación de la población con su entorno, mediante la protección del patrimonio, por poner algunos ejemplos, pero aspectos tan relevantes como la mejora de la oferta de equipamientos y servicios en cada barrio y el fomento de la mezcla de usos en cada uno de ellos, permitiendo lo que se llaman “las actividades de proximidad” para los vecinos, son casi inexistentes en la mayoría.

**3ª.-** Los mismo cabría decir **en relación con los criterios de actuación en suelo urbano**. Pese a estar comúnmente asumido en Europa el modelo de ciudad compacta y compleja, la legislación autonómica no plasma esta idea, salvo por lo que se refiere a sub-criterios muy puntuales como pueden ser el fomento de la rehabilitación, la eliminación de barreras arquitectónicas o la exigencia de estándares mínimos de zonas verdes, equipamientos y servicios públicos.

**4ª.-** Curiosas resultan también **las conclusiones en relación con el grupo de criterios de actuación relacionados con el transporte**. Toda la legislación autonómica hace hincapié en la necesidad de reducir el tráfico motorizado privado para favorecer el uso del transporte público, pero regula muy escasamente o incluso no regula, aspectos tan importantes como la construcción de redes peatonales y ciclistas, el aumento del espacio disponible para el peatón, o la reducción de la velocidad del tráfico motorizado privado.

En este grupo de indicadores, resulta ciertamente desolador que el 90% de las casillas de referencias legislativas esté en blanco. Si se exceptúa el caso de Canarias con su Ley 19/2003 en la que se encuentran algunas referencias indirectas, y alguna referencia más aislada, se puede decir que los indicadores que miden este criterio están bajo mínimos.

**5ª.- Si atendemos a los criterios de actuación en cuanto a recursos naturales,** encontramos numerosas referencias legislativas a la necesidad de optimizar y reducir el consumo de energía y de los recursos naturales (básicamente del agua), así como el fomento del uso de energías renovables. Sin embargo, no se desarrolla con la misma intensidad la necesidad de adaptar los edificios a condiciones bioclimáticas, la de utilizar materiales reciclables en la construcción, la de reducir las pérdidas de energía en las redes de difusión, la de fomentar el uso compartido de las galerías de servicios (gas, electricidad, telefonía, etc.), entre otros.

Destaca, especialmente, la casi total ausencia de criterios como fomentar tipos edificatorios con menores demandas de agua, o fomentar sistemas eficientes de riego, por ejemplo.

**6ª.-** Los dos bloques de actuación en los que se observa una mayor intensidad de regulación en la práctica totalidad de las normas estatales y autonómicas, son los siguientes:

- **El entorno de la ciudad,** con indicadores como la necesaria preservación de los ecosistemas, el respeto al paisaje o la reducción en el consumo de suelo y
- **El tratamiento de los residuos,** en el que cabe destacar aspectos como la reducción de los vertidos contaminantes y de los residuos, por medio de su más adecuada gestión y el fomento del reciclaje y la reutilización.

**7ª.-** Se han analizado los resultados de la matriz, distinguiendo **entre territorios del litoral y del interior,** y dentro de los primeros, **entre el litoral mediterráneo y el cantábrico,** con el objeto de determinar coincidencias o divergencias. También se han analizado las regulaciones que afectan, de una parte, **a las grandes concentraciones urbanas y a los territorios del interior,** con muy escasa densidad de población. Y las conclusiones son ciertamente curiosas.

La elevadísima heterogeneidad en el tratamiento de los 112 indicadores, por parte de la normativa estatal y la de las 17 CC.AA. impide hallar elementos comunes. Es decir, en determinados indicadores de sostenibilidad, la legislación valenciana se parece mucho más a la gallega y a la vasca, que a la murciana, por poner algún ejemplo. En otros casos, la legislación asturiana (también, por ejemplo) no tiene nada que ver con la del resto de las CC.AA. que también tienen litoral.

Por lo que respecta a las posibles diferencias (que parecen más que razonables) entre grandes concentraciones urbanas y territorios del interior, la posible comparación es mucho más complicada. Dado que el análisis que contiene el Libro Blanco se ha realizado sobre la base de la legislación autonómica, y en las CC.AA. coexisten territorios completamente diferentes, en los que concurren desde grandes concentraciones urbanas, a territorios de interior muy poco densos, además de grandes zonas del litoral, con características específicas, hacen imposible un tipo de comparación como el indicado.

**8ª.-** La matriz permite también **hacer análisis comparativos entre Comunidades Autónomas, o entre una o varias de ellas** con el resto.



De este modo, si hablamos de sostenibilidad en general y comparamos, por ejemplo, la Comunidad de Madrid con las demás CC.AA. resulta que su normativa alude en menor medida que la de la media a aspectos como el fomento de la compacidad urbana (es decir, la utilización eficiente del suelo mediante criterios de densidad y edificabilidad), la utilización de criterios bioclimáticos en la urbanización y la edificación, la reducción del tráfico motorizado potenciando el transporte público, o la reducción y optimización del consumo energético. Pero, por el contrario, está mejor posicionada que la media de las Comunidades Autónomas en el requerimiento de zonas verdes de barrio y de ciudad.

Buscando sub-criterios específicos, también es posible extraer conclusiones significativas. Por ejemplo, si analizamos el criterio relativo a la **rentabilización del suelo urbano, por medio de una mayor densidad o edificabilidad**, éste aparece regulado, sobre todo, en las CC.AA. con litoral, entre ellas, en Baleares, Cantabria, Canarias, Cataluña, Valencia y el País Vasco, pero también, en La Rioja.

Como ven Uds., el formato de este Libro Blanco, exclusivamente digital, se vuelve especialmente útil para la realización de este tipo de análisis, y también para la reflexión. El escaso papel utilizado, que se centra en la escueta explicación de sus características y contenidos fundamentales, es congruente también con el criterio de eficiencia energética que defiende el Gobierno de España.

En cualquier caso, la propuesta del Libro Blanco estriba en ofrecer, desde la información, elementos de reflexión y de debate que nos permitan avanzar en un nuevo modelo de crecimiento que prime la calidad sobre la cantidad, la sostenibilidad frente a la insostenibilidad, la atención al patrimonio construido sobre la transformación de nuevos suelos. Se trata de un documento no ejecutivo, sino de diagnóstico, de análisis y propositivo, en relación con el suelo, la vivienda y sus componentes especulativos, así como la forma en la que se han abordado –con mayor o menor fortuna- los problemas derivados de los mismos.

En su introducción se hace referencia a una factores que, indudablemente, han contribuido a agravar estos problemas. Entre ellos: el peso del factor económico en nuestro pasado reciente, que influyó de manera decisiva en la forma de hacer urbanismo en España, o el problema específico que representó la construcción de vivienda con independencia de las necesidades reales de la población, o como mero bien de inversión.

Es innegable la relación que existe entre el diseño y la ejecución de los Planes Urbanísticos, y el modelo de ciudad que a través de ellos se configura. Ese diseño y ese modelo determinan también la relación de los ciudadanos con el medio urbano, por lo que su acierto o desacierto tiene consecuencias decisivas sobre la calidad de vida de las familias y condiciona la convivencia en los barrios y el acceso a los servicios públicos, al empleo, a la cultura y al ocio en igualdad de oportunidades.

El contexto de crisis en el que vivimos debe ser especialmente propicio para dicha reflexión y debate, así como para asentar unas nuevas bases de crecimiento sostenible, inteligente e inclusivo.

Por último, resulta imprescindible referirse a uno de los documentos fundamentales del Libro Blanco, el que nos puede servir como Conclusión y reflexión final. Se trata del denominado:



## **DECÁLOGO A FAVOR DE UN URBANISMO MÁS SOSTENIBLE**

*Las diez reglas de oro que contiene se esquematizan del modo siguiente:*

- 1º.- Promover el uso eficiente de un patrimonio inmobiliario sobredimensionado que enfrenta viviendas sin uso a personas sin vivienda. Es necesario promover el equilibrio en el sector inmobiliario, incentivando la rehabilitación y utilizando parte del stock de inmuebles para aumentar el parque de vivienda asequible.*
- 2º.- Vincular la legislación urbanística con la ambiental, es decir, el planeamiento urbanístico y la perspectiva medioambiental.*
- 3º.- La ruptura del nexo que une el planeamiento urbanístico con el derecho de propiedad. El Plan no es un instrumento para distribuir los valores monetarios del suelo, sino para fijar estrategias de futuro en las ciudades. Esto ayudará a luchar contra la especulación y la corrupción.*
- 4º.- Hacer depender la gestión de los Planes no sólo del estricto ámbito territorial (regional o local), sino de todas sus afecciones socioeconómicas y ambientales, así como dotarse de ámbitos administrativos mucho más flexibles que los que tenemos.*
- 5º.- Relacionar de verdad la planificación territorial y la urbanística y conseguir una implicación y participación ciudadanas reales.*
- 6º.- Cambiar determinadas características de los Planes, entre ellas el horizonte temporal tan corto de ocho o diez años, para lograr objetivos de sostenibilidad global a largo plazo, como el cambio climático.*
- 7º.- Hacer un verdadero seguimiento de la ejecución de los planes en relación con los cambios producidos en el territorio. Los observatorios territoriales deberían ser cruciales aquí, y además de su contenido analítico y descriptivo, deberían añadir cierta capacidad de decisión.*
- 8º.- Recuperar la pérdida de la conciencia ciudadana y del interés de éstos por participar en el diseño y en el futuro de las ciudades, más que en concretas operaciones urbanísticas. Ayudar con información, educación, campañas de difusión e incentivos de participación.*
- 9º.- Utilizar indicadores y criterios de sostenibilidad comúnmente aceptados en el planeamiento urbanístico.*
- 10º.- Necesidad de cambiar el modelo inmobiliario español, claramente insostenible y poco habitable. Lograr el necesario acuerdo de todas las Administraciones Públicas para conseguirlo.*

Madrid, a 3 de noviembre de 2010