

## 2. PANORAMA SINTÉTICO DEL URBANISMO EN EL ESTADO ESPAÑOL<sup>14</sup>

Si algo caracteriza el panorama territorial español es la diversidad en relación con todas las variables vinculadas al fenómeno urbano. Esta diversidad, debida a razones geográficas, históricas y políticas, no permite sintetizar fácilmente la situación existente en el momento actual en un retrato unitario a la escala de todo el territorio sin incurrir en simplificaciones. No obstante, existen una serie de factores comunes que pueden servir para caracterizar al menos una parte importante del territorio, aunque en algunas áreas y regiones la situación pueda presentar rasgos muy diferenciados con respecto a la media, situándose a gran distancia de la misma en uno u otro sentido. Es preciso tener esto en cuenta a la hora de interpretar el diagnóstico esquemático que se presenta a continuación.

Como marco de este “retrato robot” de la realidad urbano territorial española, es preciso referirse en primer lugar a aquellos aspectos que podrían categorizarse como estructurales, es decir, cuya incidencia es difícil de abordar exclusivamente desde una escala local.

Entre estos elementos de carácter estructural pueden mencionarse los siguientes, sin un ánimo exhaustivo y empezando por aquellos de carácter más general:

- Una ausencia endémica de ordenación territorial, a la que sólo se ha hecho frente en algunas comunidades, y una tradicional inoperancia efectiva de este tipo de ordenación allí donde existe.
- Una supeditación explícita de la planificación a las estrategias económicas de un modelo basado en el consumo de recursos.
- Una legislación urbanística basada en la “vocación de urbanizable” del suelo y en la consideración prioritaria del valor de cambio sobre el valor de uso del mismo. Esto se traduce en una desatención a todos aquellos usos no susceptibles de generar plusvalías equivalentes a los urbanos.

---

<sup>14</sup> El presente texto corresponde al Apartado 1 (Estado de la cuestión) del informe *Modelos de desarrollo urbano y densidades edificatorias. El reciclaje de la ciudad en el ámbito español* redactado en 2010 por Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas (gea 21) por encargo de la Fundación Complutense como documento preparatorio (Apartado 2b) para el informe Cambio Global 2020-2050. Programa Ciudades elaborado para CONAMA y el Observatorio de la Sostenibilidad en España.

- Una consideración reduccionista y unidireccional de lo ambiental, basada exclusivamente en el concepto de impacto de los procesos urbanísticos sobre la naturaleza, considerada como una realidad exógena, lo cual se traduce en un conflicto permanente entre la planificación urbano-territorial y la ambiental, dentro del cual corresponde a lo ambiental una función meramente defensiva.
- Derivado en parte de lo anterior, una visión fragmentaria, estática y sectorialista que se traduce en la falta de coordinación entre las políticas de planeamiento que afectan al territorio como son las que competen al urbanismo, al transporte, al medio ambiente y a la agricultura.

Dentro de esta primera categoría de temas estructurales, cabría referirse también a otros de carácter más específico, relacionados con aspectos administrativos, socio-económicos, políticos y educativos, entre los cuales se puede hacer mención a los siguientes:

- Inadecuación e insuficiencia de los instrumentos de planificación existentes para hacer frente a los retos planteados desde el paradigma de la sostenibilidad. Excesiva complejización y burocratización de los instrumentos de planificación, lo cual dificulta su comprensión y uso por parte de los ciudadanos y contribuye a acrecentar la brecha entre estos y todo el conjunto de “expertos” en urbanismo. A ello contribuye también el carácter en general muy hermético de las determinaciones del derecho urbanístico, que adolece además de falta de investigación empírica sobre el resultado real de la aplicación de la legislación.
- Falta de formación técnica para la incorporación del paradigma de la sostenibilidad a la práctica cotidiana.
- Falta de formación y de conciencia política para la incorporación de la problemática ambiental a las políticas y estrategias a la escala municipal
- Inadecuación de los mecanismos para la toma de decisiones en el ámbito de la planificación urbana. Inexistencia de mecanismos reglados para la participación ciudadana. Inexistencia de legislación, protocolos y organismos de participación ciudadana en el ámbito urbano.
- Ausencia o lentitud en la incorporación de la problemática ambiental y del paradigma de sostenibilidad en los currículos de todas las carreras universitarias relacionadas con la ciudad y el territorio (arquitectura, ingenierías, geografía, sociología, psicología), pero especialmente en las escuelas de arquitectura.
- Una industria de la construcción dominada por los grandes conglomerados empresariales con fuerte peso del sector bancario.

- Derivado de lo anterior, rigidez y falta de innovación en el producto vivienda.
- Ausencia tanto de mecanismos reglados como de voluntad política de coordinación interautonómica, debido en parte a un escenario administrativo proclive a los conflictos competenciales en el ámbito urbano-territorial.

Si se tiene en cuenta este marco general que acabamos de describir en términos muy esquemáticos, se entienden mejor muchos de los aspectos más críticos que presenta el conjunto de las ciudades españolas, ya que derivan directamente de dicho marco.

Sin duda, el primer conjunto de temas clave al que cabe hacer referencia es el que se refiere a las pautas de urbanización y ocupación del suelo, pues en estos momentos, este constituye el principal problema, derivado del urbanismo desbocado de la última década, y sobre el cual deben incidir prioritariamente todas las políticas hacia la sostenibilidad. A este respecto, los aspectos más relevantes a señalar son los siguientes:

- Un parque de viviendas sobredimensionado e infrautilizado, de más de 25 millones de unidades para una población de 46 millones el año 2008, con uno de los porcentajes más altos de Europa de vivienda secundaria con respecto a la principal, el 25 % respecto al parque total<sup>15</sup>, muy por encima de lo que justificarían las necesidades del sector turístico, y con una cifra de viviendas vacías entre nuevas y usadas que puede estimarse en torno a los 3,5 millones<sup>16</sup>.
- Una enorme cantidad de suelo clasificado derivado también del desenfreno urbanístico. Según los datos del OSE<sup>17</sup>, entre 1987 y 2000, la superficie de suelo artificializado aumentó en un 29,5 %, en detrimento principalmente de un suelo agrícola de calidad en especial en las áreas de desarrollo turístico próximas a la costa, pero también en el interior. El aumento previsto en el momento del estudio para el periodo 1987-2008 era del 41 %, pero sin duda la realidad habrá superado este

<sup>15</sup> OSE [<http://www.sostenibilidad-es.org/NR/rdonlyres/85E9F342-C393-4F9C-BC7F-445551A37677/3469/Ratioviviendasprincipalesviviendasnopprincipales.pdf>]

<sup>16</sup> La cifra de vivienda vacía en 2001 según el INE ascendía a 3.091.596. Entre 1980 y 2000, el porcentaje se ha mantenido estable en torno al 15 % [Raquel Rodríguez Alonso, *Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias*, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arro3.html#12>]; aplicando este porcentaje al parque existente en 2008, obtendríamos una cifra de 3.786.316 viviendas.

<sup>17</sup> Cambio de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Estudio realizado a partir del proyecto Corine Land Cover. Observatorio de la Sostenibilidad de España, 2006

indicador. La superficie artificializada por habitante entre 1987 y 2000 fue de 21,97 metros cuadrados.

- Un incremento desmesurado de la ocupación de la franja costera por el tejido edificado. En el periodo 2000-2005, la superficie urbanizada a lo largo de un franja de 0 a 2 km de anchura y 748.529 hectáreas de la costa peninsular española aumentó en un 22,9 % (el 17,5 % en la costa atlántica y el 27,5 % en la mediterránea)<sup>18</sup>
- Un incremento acelerado de las urbanizaciones de primera y segunda residencia con tipologías de baja densidad. En las zonas turísticas es donde este fenómeno ha adquirido mayores proporciones. Valga como ejemplo el caso de Mallorca, donde el porcentaje de viviendas unifamiliares construidas en el periodo 1998-2006 en relación con el total del parque edificado ha sido del 65 %, siendo dominantes (8 de cada 10) las tipologías aisladas frente a las adosadas<sup>19</sup>. Según los datos del OSE<sup>20</sup>, el incremento en la ocupación del suelo entre 1987 y 2000 por las denominadas<sup>21</sup> “urbanizaciones exentas y/o ajardinadas” y de “estructura urbana laxa” fue del 24,9,6 % y el 29,9 % respectivamente frente al 4,1 % correspondiente al “tejido urbano continuo”.

Una segunda batería de elementos clave para caracterizar la situación actual de las ciudades españolas es la que se refiere a las condiciones físicas del tejido urbano español, tanto el parque edificado como el espacio público. Constituye éste un aspecto fundamental desde la triple dimensión de la sostenibilidad ambiental, social y económica, pues en él confluyen en plano de igualdad todas las problemáticas vinculadas a estas dimensiones, desde los problemas de exclusión social e insalubridad urbana hasta los de ineficiencia energética y declive económico. Entre estos elementos clave se pueden señalar los siguientes:

- Deterioro generalizado del tejido periférico residencial edificado entre los años 40 y los 80, tanto en los aspectos constructivos como en la inadecuación y desarticulación del espacio público. Según los datos del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, el parque residencial

<sup>18</sup> *El País*, 24 de noviembre de 2008 y *El País Comunidad Valenciana*, 30 de marzo de 2009, citando datos de el informe provisional del programa europeo Land Corine Cover a partir e las imágenes satélite realizadas entre 2000 y 2005

<sup>19</sup> Antoni Albert Artigues y Onofre Rullán, *Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca, 1998-2006)* [<http://www.ub.es/geocrit/9porto/artigues.htm>]

<sup>20</sup> *Cambio de ocupación del suelo en España*, op. cit., pag 102, Tabla 5.10

<sup>21</sup> Clasificación CLC-90 Nivel 5

- español anterior a 1980 ascendía a 14.165.334 viviendas, correspondiente al 41% del parque inmobiliario del año 2001.<sup>22</sup>
- Problemática en los cascos históricos: a pesar de lo grandes avances en este sentido en muchas ciudades medias (Gerona, Vitoria, Zamora,...) el deterioro y degradación siguen presentes en el corazón de muchos núcleos urbanos, mientras que en otros apuntan fenómenos indeseados de expulsión y sustitución de población residente (gentrificación) y de museificación y sobre-terciarización. El número de viviendas anteriores a 1900 existentes en 2001 era de 1.313.096.
  - Falta generalizada de adecuación bioclimática del parque inmobiliario: malos aislamientos, malas orientaciones, malas distribuciones interiores. Ineficiencia energética de la mayor parte del parque edificado. Sobredimensionamiento y falta de articulación y vitalidad en los espacios públicos de los nuevos desarrollos, debido en parte a la aplicación mecánica de estándares urbanísticos obsoletos y sin base empírica
  - Falta de innovación y de flexibilidad en el producto vivienda, cada vez más desfasado con respecto a la realidad sociológica tanto por la insuficiencia en el abanico de tamaños, como en las distribuciones, los equipamientos y los materiales.
  - Obsolescencia y deterioro de áreas industriales y de grandes infraestructuras en desuso.

Dentro de un tercer paquete de elementos para el diagnóstico se englobarían todos aquellos que tienen que ver con el metabolismo urbano y los ciclos naturales, que son los que de forma más directa e inmediata afectan a los factores clave del cambio climático. La importancia de estos elementos, entre los que cabría incluir uno de fundamental relevancia de cara a la sostenibilidad urbana como es la movilidad, aconsejan su tratamiento específico en otros capítulos del presente informe, y por ello no se va a profundizar aquí en ellos más allá de su enunciación esquemática:

- Un retraso endémico en la inserción de la energía solar y las energías renovables en general dentro del tejido urbano de las ciudades españolas, que en el caso del agua caliente sanitaria llega a resultar incomprensible. El aprovechamiento y la optimización de la superficie potencialmente captadora de sol y agua de lluvia en las cubiertas y azoteas urbanas sigue siendo un aspecto por completo desatendido, que debería abordarse buscando la compatibilización con otros usos

---

<sup>22</sup> Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España [<http://www.eukn.org/espana/>]

para estas “cuarta fachada” de la edificación de enorme potencial ecológico.

- Ineficiencia generalizada y obsolescencia de las redes urbanas de distribución de agua, siendo las pérdidas uno de los problemas por resolver en la mayoría de las ciudades españolas. El reciclaje y la reutilización del agua y la presencia de redes separativas sigue siendo anecdótica en un país donde la desertización es una constante amenaza.
- Insuficiente incorporación de los ciclos naturales a los ecosistemas urbanos. Exceso de impermeabilización y sellado de las superficies urbanas. Predominio de la visión ornamental sobre la ecológica en relación con el verde urbano. Práctica inexistencia de fachadas y cubiertas verdes.
- Inexistencia de huertos urbanos ecológicos tanto en las áreas periurbanas como en el interior de las ciudades españolas.
- Inadecuación de los modelos de gestión de los residuos urbanos. Predominio de las políticas de eliminación, vertido y reciclaje sobre las de reducción y la reutilización. Inadecuación generalizada del parque residencial y el diseño del espacio público para los modelos más avanzados de gestión de los residuos.
- Predominio del modelo motorizado de movilidad: cuarteamiento del territorio y deterioro de los centros urbanos. Papel subsidiario del peatón.
- Importante retraso con respecto al escenario europeo en la incorporación de la bicicleta como modo de transporte urbano por excelencia, a pesar de las iniciativas tomadas por algunas ciudades (Sebastián, Sevilla, Vitoria-Gasteiz, Barcelona...) en este sentido.

Dentro de este diagnóstico esquemático, cabría finalmente englobar dentro de un mismo conjunto todos aquellos aspectos que no tienen que ver directamente con la ciudad como artefacto físico sino como escenario de usos y actividades y objeto de transacciones. Estos aspectos reciben atención también en otros capítulos del presente documentos, pero es ineludible hacer mención a los mismos a la hora de completar

- Predominio del modelo de vivienda en propiedad frente al de alquiler, en un proceso que ha ido transformando el modelo predominante en España hace dos generaciones desde el alquiler hacia la propiedad. El parque de viviendas principales en alquiler se reducía el año 2001 a un 11,4%.

- Falta de equipamiento y de diversidad funcional en los nuevos desarrollos urbanos.
- Procesos de terciarización excesiva y monofuncionalización de los centros urbanos.
- Expulsión del comercio de proximidad en los centros urbanos debido al auge de las grandes superficies.

Como se ha señalado al principio del presente apartado, este retrato esquemático de las ciudades españolas y su marco urbano territorial desde la perspectiva de la sostenibilidad no contempla la situación diferencial de las mismas, dado que el propósito de este breve diagnóstico es el de ofrecer un marco adecuado de referencia de cara a los objetivos del presente informe. Conviene, no obstante, señalar, que son numerosos los vectores positivos que, en la forma de buenas prácticas de resultado comprobado en un buen número de ciudades españolas, apuntan hacia la resolución de muchos de los aspectos críticos aquí detectados. Esta voluntad por parte de algunas ciudades de avanzar por delante de la práctica media hacia la excelencia constituye sin duda en sí mismo un importante vector de transformación.

.