

La planificación urbana sostenible¹

(Sustainable urban planning)

Echebarría Miguel, Carmen; Aguado Moralejo, Itziar
Univ. del País Vasco. Fac. de CC. Económicas y Empresariales.
Avda. Lehendakari Agirre, 83. 48015 Bilbao

BIBLID [1137-439X (2003), 24; 643-660]

Recep.: 23.05.02

Acep.: 19.08.02

Últimamente, la ciudad se erige como un órgano contaminante y consumidor de recursos naturales, generador de exclusión social y ente económico irresponsable, alejándose, de este modo, de los principios del desarrollo sostenible. Por ello, en esta comunicación, pretendemos mostrar cuáles son las pautas e instrumentos de la planificación territorial que faciliten incorporar el concepto de sostenibilidad en el ámbito local. Nuestra intención, es realizar las recomendaciones que permitan alcanzar una mayor cohesión social, un medio ambiente urbano de mayor calidad y un desarrollo económico perdurable.

Palabras Clave: Sostenibilidad local. Planificación urbana sostenible. Cohesión social.

Azkenaldian, hiria organo kutsatzaile eta baliabide naturalen kontsumitzaile, gizarte bazterketaren sortzaile eta izaki axolagabea bilakatu da eta, modu horretara, garapen jasangarriaren printzipioetatik aldentu da. Horregatik, komunikazio honetan, erakutsi nahi dugu zein diren tokiko mailan jasangarritasun kontzeptua eranstea bidera ditzaketen lurralde plangintzako jarraibide eta baliabideak. Gizarte kohesio handiagoa, kalitate handiagoko hiri ingurumena eta garapen ekonomiko iraunkorra iristea ahalbidetuko dituzten gomendioak egitea da gure asmoa.

Giltza-hitzak: Tokiko jasangarritasuna. Hiri plangintza jasangarria. Gizarte kohesioa.

Dernièrement, la ville s'érige comme un organe contaminant et consommateur de ressources naturelles, générateur d'exclusion sociale et organisme économique irresponsable, s'éloignant, de cette façon, des principes du développement soutenable. Pour cela, dans cette communication, nous prétendons montrer quelles sont les règles et les instruments de la planification territoriale qui facilitent l'incorporation du concept de soutenabilité dans le milieu local. Notre intention est de réaliser les recommandations qui permettent d'obtenir une meilleure cohésion sociale, un environnement urbain de meilleure qualité et un développement économique durable.

Mots Clés: Soutenabilité locale. Planification urbaine soutenable. Cohésion sociale.

1. Esta comunicación ha sido realizada gracias a la ayuda de la UPV, Código: 9/UPV 00032.321-13856/2001.

INTRODUCCIÓN

En la sociedad en la que nos encontramos, en continuo proceso urbanizador, la forma de construir ciudades influye directamente sobre el medio ambiente urbano y la calidad de vida de sus ciudadanos. En las ciudades conviven diversos modelos de estructura (centros históricos, ensanches, polígonos, urbanizaciones y áreas de edificación dispersa), junto a nuevas tendencias de extensión y renovación. El desarrollo de las últimas décadas ha introducido una separación extrema de funciones por barrios, la urbanización discontinua y la ocupación extensiva del territorio. Estos cambios, están creando nuevos y graves problemas de habitabilidad y sostenibilidad, junto al despilfarro de suelo e infraestructura y la elevación de los costes de suministro de servicios (electricidad, agua, transporte público, etc.). Este encarecimiento de los costes de vida incide en una segregación de las clases sociales y en la concentración de la pobreza y las situaciones de marginalidad en ciertos barrios. De hecho, en la actualidad estamos siendo testigos de crecientes procesos de polarización y exclusión social y de un sistema urbano caracterizado por importantes desequilibrios a nivel socio-espacial.

En consecuencia, para conseguir una ciudad sostenible, no sólo se han de tener en cuenta las cuestiones económicas y medioambientales, sino que también hay que considerar los aspectos sociales. Por ello, aunque se interviene constantemente sobre la ciudad con nuevas políticas y actuaciones, no siempre el diseño de dichas políticas contempla las oportunas medidas sociales correctoras, especialmente las dirigidas a los grupos y las áreas más vulnerables.

Nuestra intención, en esta comunicación, es realizar un recorrido por los diferentes instrumentos de planificación urbana y de ordenación territorial que sirven de herramienta para una gestión local más eficiente. En definitiva, lo que se plantea es el estudio de las distintas realidades socio-espaciales existentes dentro de los municipios vascos en términos de sostenibilidad y de los distintos instrumentos de planificación para paliar los efectos negativos derivados de este proceso urbanizador.

1. LA SOSTENIBILIDAD LOCAL

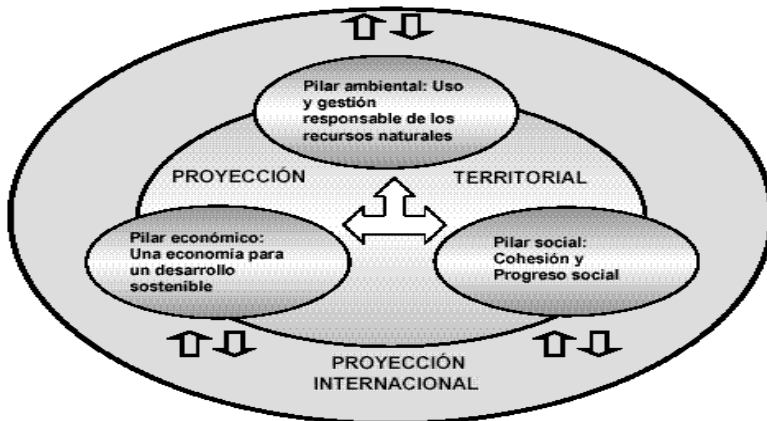
1.1. El concepto de Sostenibilidad global y local

Entre los numerosos planes y programas que han implementado los distintos gobiernos nacionales, regionales y municipales, muchas veces, se mencionan de forma contradictoria y manipuladora el término *Desarrollo Sostenible*, por ser éste un concepto que se ha constituido como un principio “políticamente correcto”, al que se alude con frecuencia. Sin embargo, el mayor problema no radica en que muchos políticos hablen de sostenibilidad, sino que, la mayoría de las veces, confundan el término “Desarrollo Sostenible” con crecimiento sostenible. Por tanto, existe una evidente manipulación debido a la gran radicalidad del tér-

mino, a pesar de que la definición propuesta del término *Desarrollo Sostenible* por el Informe Brundtland² (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 67, 1987), primer documento oficial en el que apareció dicho concepto, se ha granjeado una aceptación generalizada. Este informe define *Desarrollo Sostenible* como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

En este informe, junto con muchos otros emitidos por múltiples organismos internacionales (UNESCO, UNCED, UNCHS, UNDP, UNEP, OMS, ICLEI, DG XI, EEA, etc), el Desarrollo Sostenible incorpora una percepción tridimensional en la que se integran los vectores económicos, ecológico y social. De este modo, también el Banco Mundial lo plantea como un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social (ver figura 1). Por ello, el concepto *Desarrollo Sostenible* reclama una mayor equidad y justicia social, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional sectorialización de las políticas ambientales.

Figura 1: Los tres pilares del desarrollo sostenible



Fuente: Estrategia de Desarrollo Sostenible Española, 2002, Documento de Consulta, Ministerio de Medio Ambiente

En resumen, la sostenibilidad debe estar basada en una economía que provea un lugar para vivir y una alta calidad de vida, segura y saludable, para la generación actual y para las futuras generaciones, y que proteja su medio

2. Documento elaborado por la Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland en 1987 para la Comisión Mundial de Medio Ambiente, titulado “Nuestro Futuro Común”.

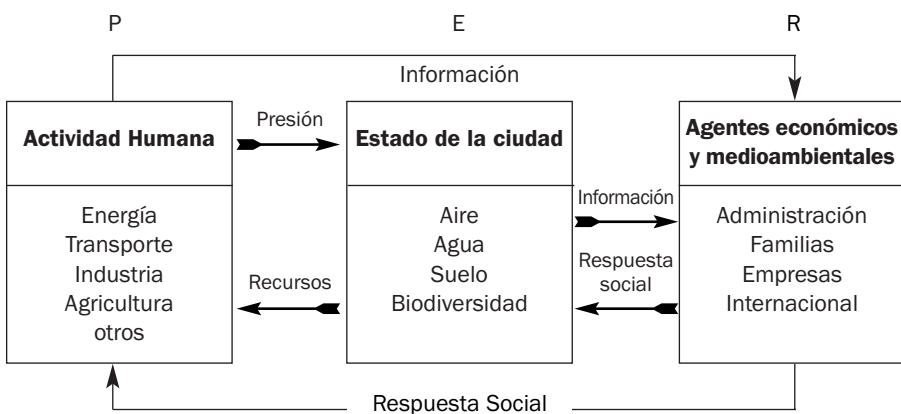
ambiente y la viabilidad de los sistemas naturales. Sin embargo, a pesar de que el deterioro del medio ambiente y las desigualdades sociales y económicas existentes sean problemas de índole internacional y, por tanto, la sostenibilidad un objetivo de alcance mundial, parece claro que la implementación del Desarrollo Sostenible debe fundamentarse, también en la escala regional y local. De hecho, la Administración Local es la administración más próxima y receptiva a las demandas ciudadanas, por lo que ha sido permeable a la inquietud social por la sostenibilidad. Por este motivo, el desafío de este nuevo siglo consistirá, por un lado, en reducir el consumo de recursos naturales y, por otro, en crear ciudades más habitables.

1.2. La ciudad como producto insostenible

De acuerdo con la visión estática de la ciudad (OCDE, 1993), cada ciudad y pueblo conforma un sistema interrelacionado (ver gráfico 1), en el que en un entorno concreto confluyen fuerzas motrices (sectores económicos y población) que ejercen presiones sobre el medio (usos del territorio, consumo de recurso, residuos,...) generando un estado (realidad del medio ambiente urbano-medio ambiente rural) y unos impactos (medioambientales y sociales), a los que se les da respuesta a través de políticas sectoriales, macroeconómicas, vectoriales,...

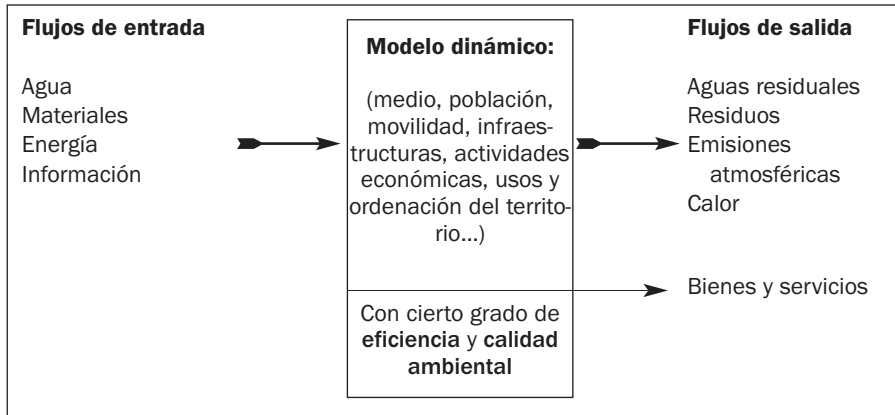
Por el contrario, numerosos autores (EEA, 1997; Salvador Rueda, 1995) definen a la ciudad como un sistema dinámico y abierto, en los que se concibe al municipio como un ecosistema (ver gráfico 2) con unos flujos asociados de entrada de recursos e información, transformación y salida en forma de distintos outputs.

Gráfico 1: El modelo presión-estado-respuesta aplicado a la ciudad



Fuente: OCDE (1993) y Elaboración Propia

Gráfico 2: La concepción ecosistémica del municipio



Fuente: Servicio de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona, 2000.

Otra posible modelización de las ciudades, más acorde con esta segunda visión, es aquella que las clasifica en función de su metabolismo (Girardet, 1992), y distingue entre ciudades lineales y ciudades de metabolismo circular. Las primeras se caracterizan por tomar lo que necesitan de una zona extensa y todo lo que la ciudad demanda debe ser transportado en largas distancias, consumiendo grandes cantidades de energía, y deshaciéndose posteriormente de los restos. En las segundas, por el contrario, todo lo que sale se puede reutilizar en el sistema de producción, afectando a un entorno mucho menor porque sus necesidades se obtienen de sí mismas y de los alrededores inmediatos.

En definitiva, para que las ciudades sean sostenibles y ecológicamente viables, se debe replantear y reorganizar su funcionamiento mediante la introducción de la cuestión ambiental en la gestión local a través de políticas sectoriales y macroeconómicas. Tampoco hay que olvidar que existe una relación intrínseca entre la problemática del mantenimiento de los recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos. En concreto, las ciudades son consumidoras de altas cantidades de energía, energía que desempeña un papel importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos. Cuanto mayor es el consumo de energía, mayor será la necesidad de recursos naturales para sustentar la producción de energía y por lo tanto mayor será la cantidad de residuos acumulados. No se puede pensar en una ciudad sin pensar en la impronta que la misma tiene sobre el territorio y la naturaleza. La extensión de las ciudades sobre las tierras agrícolas productivas de sus periferias, sobre las áreas naturales, así como la contaminación de aguas y aire no pueden ser ajenas a la gestión de la ciudad. Por lo tanto a la hora de abordar un problema específico, las opciones de actuación deben contemplar al resto de las varia-

bles. Hay que analizar la capacidad de carga del Territorio y de las concentraciones urbanas y se ha de promover la diversidad en todos los aspectos (social, económico y ecológico). A partir de estas reflexiones se consiguen extraer los objetivos de una ciudad sostenible que pueden presentar multitud de variaciones:

- **Conservación de recursos:** tiene por objeto asegurar la disponibilidad de recursos naturales para el presente y para las futuras generaciones a través del uso eficiente del suelo, disminución del derroche de recursos no renovables y su sustitución, siempre que sea posible, por recursos renovables y, finalmente, el mantenimiento de la diversidad biológica.
- **El ambiente construido:** se plantea asegurar que el medio ambiente antrópico respete y esté en armonía con el ambiente natural, y que la relación entre ambos sea mutuamente productiva.
- **Calidad ambiental:** consiste en evitar o reducir procesos que degraden o contaminen el medio ambiente, proteger la capacidad de regeneración del ecosistema y evitar desarrollos que sean perjudiciales para la salud humana o disminuyan la calidad de vida.
- **Equidad social:** trata de evitar desarrollos que contribuyan a aumentar el foso existente entre pobres y ricos, y apoyar desarrollos que reduzcan las inequidades sociales.
- **Participación política:** propone el cambio de valores, actitudes y comportamientos a través del estímulo a la participación en la definición de políticas y mediante la implantación de mejoras ambientales a todos los niveles de las comunidades, utilizando el enfoque desde abajo hacia arriba.

En definitiva, todas las acciones tendrán, fundamentalmente, los siguientes fines: En primer lugar, la reducción en el consumo de recursos de todo tipo (agua, energía, suelo, materiales...) y en segundo lugar, la reducción de la contaminación y la salvaguarda de la biodiversidad. Por último, cada vez se reconoce más, la necesidad de ejecutar políticas multisectoriales dirigidas a zonas concretas, propugnando también una mayor participación ciudadana al igual que un tratamiento integral del medioambiente urbano.

2. PLANIFICACIÓN URBANA SOSTENIBLE

2.1. Planificación sostenible

Las nuevas políticas de planificación urbana juegan un papel especialmente relevante en la consecución de un desarrollo local sostenible, dado que el urbanismo y el acto de crear ciudades es la fuente de impacto medioambiental global más poderosa. No pasa desapercibido el hecho de que la urbanización mundial es un proceso en continuo incremento y que las ciudades consumen la

mayor parte de los recursos naturales, pese a que sólo ocupan el 2% de la superficie terrestre. Si a esto añadimos, que el 80% de la población europea vive en ciudades y que las ciudades son el soporte de los mayores desequilibrios ambientales y sociales, es lógico que se genere una preocupación creciente por parte de los gobiernos por compatibilizar el bienestar deseable con un Desarrollo Sostenible.

En consecuencia, la necesidad de aplicar el concepto de sostenibilidad se torna bastante clara, sobre todo, cuando se trata de luchar contra la expansión desordenada o incontrolada de las ciudades, que a menudo contribuye a agravar, entre otros problemas, la contaminación urbana, el inadecuado suministro de servicios esenciales o la desagregación socioespacial. Para solucionar estas cuestiones, se pueden establecer numerosas actuaciones, entre las que podemos citar, la articulación de políticas eficaces de planificación urbana que asuman criterios de sostenibilidad (ciudad compacta, diversidad de usos, zonas protegidas...), la elaboración de estrategias de transporte urbano que empujen a una reducción del transporte privado, la valoración y protección de la biodiversidad en la ciudad, la elaboración de políticas que fomenten un uso racional de los recursos, la implementación de políticas que favorezcan la cohesión social o el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones municipales.

Sin embargo, la planificación urbana no sólo constituye una gama de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que facilita una apropiada organización del uso del suelo, sino también, una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de una ciudad que regulan la vida económica y social de sus ciudadanos. Por ello, actuaciones tales como la mejora física de los espacios públicos, la mejora de la accesibilidad y habitabilidad o la rehabilitación de edificios, en los barrios considerados vulnerables, pueden ayudar a lograr una mayor cohesión e integración social que fomente la sostenibilidad.

En otras palabras, hay que recalcar la existencia de fuertes interacciones entre los ciudadanos, el medio físico, la organización social y política y la tecnología, que han de ser consideradas a la hora de elaborar una planificación funcional y espacial integral. Esta visión se traduce en la práctica en la idea de que gran parte de los problemas ambientales que se plantean en la actualidad, sólo encuentran una solución en la puesta en marcha de programas de intervención social; y, a la inversa, gran parte de los problemas sociales requieren modificaciones sustanciales en los modos y pautas de estructuración del hábitat físico.

Para abordar, por ejemplo, la problemática de la exclusión social, se habrán de considerar conjuntamente los aspectos físicos –realizando el diagnóstico en un escenario físico concreto– y los sociales, analizando las condiciones de vida de las personas afectadas. Habrá que observar una serie de indicadores básicos de vulnerabilidad que abarquen aspectos tales como, el acceso a los recursos económicos y a los recursos sociales, sanitarios y de promoción de la salud;

el acceso al empleo, a los recursos educativos y a la formación; el acceso a una vivienda equipada y adecuada a las necesidades personales y familiares, junto con la disponibilidad de servicios básicos en el entorno residencial; la posibilidad de participación, formal o informalmente, en las redes sociales y grupos y en la planificación y desarrollo de la comunidad o la dotación de sistemas de garantía, previsión y seguridad futura.

En definitiva, cualquier programa de actuación que pretenda mejorar las condiciones sociales debe ir en paralelo a una mejora de la calidad ambiental, y viceversa. La elaboración de propuestas ha de tener en cuenta la complejidad de las situaciones de exclusión social y deben ser medidas de carácter integral que no sólo se preocupen de la rehabilitación del espacio, sino que también promuevan el desarrollo de la comunidad mediante iniciativas de dotación de nuevo equipamiento social y comunitario, de articulación de diversas actividades y de complementación de usos.

2.2. La Planificación municipal en la Comunidad Autónoma del País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco posee su propio marco jurídico³ de ordenación territorial a través de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que son el marco de referencia en el que se insertan los Planes Territoriales Parciales, los Planes Territoriales Sectoriales y el Planeamiento Municipal. Las DOT proponen un conjunto de actuaciones de corrección del modelo territorial actual. Resulta necesario, no sólo corregir los desequilibrios, carencias y desventajas que hereda el territorio, sino que también es preciso recoger las fortalezas y potencialidades existentes para integrarlas en las apuestas de futuro.

Presentan el objetivo de potenciar una red de ciudades de tamaño medio clasificadas en quince áreas funcionales. También establecen las siguientes determinaciones vinculantes de Aplicación Directa para el Planeamiento Municipal. Sus funciones son las siguientes:

- Formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales.
- Construir un marco de referencia en cuanto a la ordenación y al uso de los espacios y del territorio para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales en todos los niveles administrativos dentro de la CAPV.
- Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras Comunidades Autónomas.

3. Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco

Los Planes Territoriales Sectoriales regulan los diferentes instrumentos de ordenación sectorial de las Administraciones Vascas, mientras que los Planes Territoriales Parciales, son de aplicación en las quince áreas funcionales. En el ámbito municipal o supramunicipal, existen los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento cuya función es clasificar y calificar el suelo, definir los elementos fundamentales de la estructura general. Estos planes han de estar en coordinación con los Planes Directores Territoriales de Coordinación y con las Directrices de Ordenación del Territorio, los Planes Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.

El Plan General de Ordenación Urbana tiene por objeto completar la ordenación del suelo urbano mediante la regulación del uso de los terrenos y la edificación. En el suelo urbanizable, define los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística, regula los diferentes usos globales y niveles de intensidad y fija los programas de desarrollo a corto y medio plazo. En el suelo no urbanizable, preserva dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establece las medidas de protección oportunas.

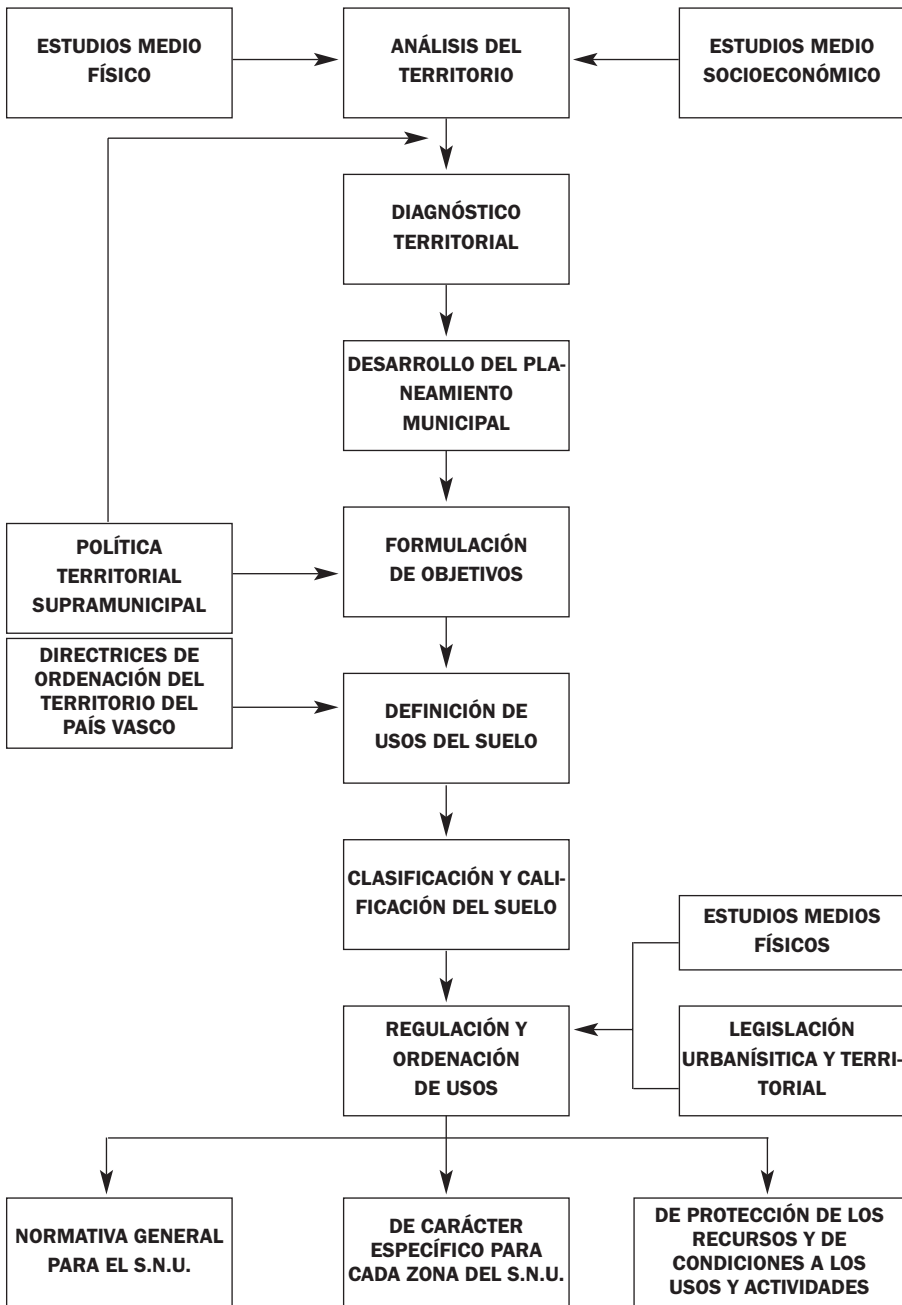
Las Normas Complementarias regulan los aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por los Planes Generales, pero sin modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones que los Planes Generales a los que complementen establezcan.

Las Normas Subsidiarias se redactan con la finalidad bien de establecer una normativa de carácter general para una provincia o parte de ella sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación aplicables a los municipios que carezcan o para definir la ordenación urbanística concreta para los municipios que carezcan del Plan General.

Una vez definido el marco legislativo de la planificación urbana en Euskadi, al que se han de remitir todos los municipios, se han de considerar una serie de estudios básicos (ver gráfico 3) en la realización de la planificación municipal, en los que partiendo de un análisis territorial se llega a la regulación de los usos del suelo. Esto es, mediante el análisis de una realidad territorial, se pretende lograr la identificación de los problemas espaciales del sistema socioeconómico desde una concepción integral y funcional del territorio. Ello permitirá conocer y evaluar tanto su situación actual como la dinámica a corto plazo de los problemas más importantes.

Como se puede observar en el Cuadro 1, todo análisis del territorio implica un estudio tanto del medio físico, entendido como espacio natural en su situación actual, como del medio socioeconómico, es decir, el entramado de relaciones que se producen entre diferentes sistemas construidos por la persona. Este análisis del medio ha de tener en cuenta diversas consideraciones que se exponen en el siguiente cuadro:

Gráfico 3: Planificación municipal
METODOLOGÍA DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL



Fuente: Gobierno Vasco

Cuadro 1: Estudio del Medio Físico y socioeconómico

ESTUDIO MEDIO FÍSICO	ESTUDIO MEDIO SOCIOECONÓMICO
CLIMATOLOGÍA	DEMOGRAFÍA
GEOLOGÍA Y GEOMORFOLOGÍA	SECTORES PRODUCTIVOS
EDAFOLOGÍA	MERCADO DE TRABAJO
HIDROLOGÍA	INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS
VEGETACIÓN	INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIÓN
FAUNA	EQUIPAMIENTOS
PROCESOS Y RIESGOS	MEDIO URBANO
PAISAJE	USOS DEL SUELO

Fuente: Gobierno Vasco

Los principales aspectos a considerar en el estudio del medio físico hacen referencia a tres factores: aptitud de la zona a los usos considerados, impacto o vulnerabilidad de la zona a los distintos usos y capacidad de acogida de la zona a los usos considerados. Por otro lado, al análisis del medio socioeconómico girará en torno a tres grandes sistemas territoriales: el de Asentamientos, la Estructura Productiva y los Sistemas de Conexión.

En otras palabras, para llegar a entender el modelo territorial actual de la Comunidad Autónoma del País Vasco habrá que analizar múltiples factores: su evolución histórica, las características geográficas, su estructura económica, su población, etc.

En relación con la estructura y la dinámica demográfica la CAPV, al igual que la mayoría de los países occidentales, se encuentra inmersa en un proceso de envejecimiento de su población⁴ con unas tasas de crecimiento demográfico negativas en los últimos años. Este aspecto habrá que tenerlo muy en cuenta para dotar de mayores servicios asistenciales a los barrios y para construir las nuevas infraestructuras con condiciones más estrictas de accesibilidad.

4. Los mayores de 65 años representan ya el 16'6% de la población (CES, 2000).

Otro aspecto relativo a la población, es la existencia de una gran concentración en los municipios de más de 10.000 habitantes. Este proceso tampoco es exclusivo del País Vasco, sino que afecta también a Europa y al resto de España, tendiéndose cada vez más hacia un modelo territorial concentrado y polarizado. En Euskadi, los mayores niveles de concentración espacial de la población se presentan en el Área Funcional de Vitoria-Gasteiz, con una tendencia adicional hacia el desequilibrio, y en el Área de Bilbao, aunque en este caso con tendencia hacia una disminución de la concentración. Son también importantes los valores del Índice de Desequilibrio⁵ en Llodio y Tolosa, que son además Áreas con tendencia creciente hacia el desequilibrio.

A su vez, también se está produciendo una excesiva concentración de actividades en ciertos puntos del territorio. Junto a esto, destaca también la escasa diversificación sectorial de la mayor parte de la CAPV, a excepción de las tres capitales y sus zonas más próximas. Por un lado, existen áreas fuertemente industrializadas como la margen izquierda o Durango en Bizkaia, Llodio en Álava o la mayor parte del Territorio Histórico de Guipúzcoa. Por otro lado, la Llanada y la Rioja Alavesa, junto con zonas del entorno de Markina-Xemein o Gernika, son principalmente agrarias. Esta especialización sectorial, tiene su reflejo en la ordenación del territorio y en los distintos usos a los que se destina el suelo en los municipios vascos. Además, los sectores primarios y secundarios son, por lo general, mayores consumidores de recursos que el sector servicios, por lo que éste último deberá ser potenciado si lo que se pretende es conseguir una economía desmaterializada, en la que el crecimiento no se consiga a costa del incremento en el consumo de recursos naturales.

Otro factor característico es la fuerte presión ejercida por el crecimiento urbano a la que se ha visto sometida la Comunidad Autónoma Vasca en la etapa de su industrialización. Durante esta etapa, se han yuxtapuesto sobre el territorio usos incompatibles desde el punto de vista funcional y ambiental. Además, el posterior declive industrial ha dado lugar a graves deterioros urbanos y, todavía, existen numerosos núcleos urbanos que no se han recuperado. Al mismo tiempo, el crecimiento económico industrial se ha mostrado históricamente concentrado en el espacio y esto se ha quedado plasmado en una distribución de densidades muy desigual y con importantes niveles de congestión en ciertos puntos del territorio.

Por tanto, a la hora de realizar la planificación territorial, habrá que tener en cuenta que el suelo es un recurso escaso y sirva de ejemplo que en la CAPV el suelo vacante para actividades económicas ha disminuido en el periodo 1996-1999 en 603,3 Hectáreas. Por otro lado, hay que contemplar la necesidad real de viviendas para dedicar el suelo necesario para uso residencial y no utilizar

5. Es un indicador de cálculo muy complejo, que está en relación con la distribución de la población en un territorio determinado. Cuando el indicador vale 1 significa que toda la población está concentrada en un punto; cuando vale 0 significa la existencia de una homogeneidad total en la distribución de la población en el territorio.

este recurso para fomentar la especulación del suelo o para enriquecer las arcas públicas. En relación con esto, el suelo residencial ha aumentado un 21,1%, a pesar de que la población vasca se mantiene estable. Esto nos lleva a la conclusión de que el suelo se está despilfarrando y no se construye de acuerdo con las necesidades vigentes.

3. PROPUESTAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Nuestras ciudades están adoptando el modelo difuso de urbanización, es decir, tienden a ocupar cada vez áreas más extensas, a la expulsión de ciertas actividades (parques de oficinas, actividades industriales, residencias de baja densidad, instituciones universitarias, etc.) fuera de los límites de la ciudad, a la creación de barrios dormitorios... Esto está motivado, en parte, por la aparición de una serie de factores como son el incremento de los precios del suelo, los cambios en las percepciones de calidad de vida que influyen en la construcción de nuevas viviendas (la edificación de conjuntos residenciales cerrados con jardín privado y la alta valoración del contacto con la naturaleza, entre otros), el dominio del coche sobre la ciudad, etc. Todo esto provoca que las ciudades necesiten cada vez mayores consumos de energía y materiales y sean, por tanto, menos sostenibles.

Si continuamos a este ritmo en la difusión de la ciudad, en vez de optar por una ciudad compacta, estaremos minando nuestro bienestar futuro. Nos haremos cada vez más dependientes del automóvil al tener la necesidad de utilizarlo para ir a trabajar, a estudiar, a comprar, etc. y será más cara, a la vez que más lejana, la dotación de los servicios públicos. La solución de este dilema está íntimamente ligada a la planificación urbana eficiente, en la que partiendo de un análisis territorial, económico y sociológico exhaustivo se adopten medidas orientadas a construir una ciudad “de y para sus habitantes”.

En consecuencia, la introducción de la planificación urbana en la búsqueda de la sostenibilidad local como instrumento operativo, pero siempre contando con la participación ciudadana como punto fuerte, puede ser de gran utilidad para lograr un entorno más habitable y equitativo para sus habitantes. Por eso, exponemos a continuación, una serie de acciones generales cuya introducción en la planificación territorial urbana consideramos imprescindibles.

Primero, y como ya hemos señalado, mantener una ciudad compacta puede ayudar a reducir los consumos y acortar distancias, y llegar a conseguir un ciudadano no dependiente del automóvil. Para ello, se deberán rehabilitar los centros históricos, conservando las fachadas de valor arquitectónico, imponer unas densidades mínimas e introducir criterios de eficiencia energética en la construcción de los nuevos bloques de viviendas. Se han de localizar los servicios públicos en lugares estratégicos para que la población tenga fácil acceso a ellos. Unido a esto, la creación de barrios autosuficientes, no sólo en cuanto a

servicios públicos, sino también de tipo comercial y de ocio, reforzará la necesidad de movilidad por parte de la ciudadanía.

En segundo lugar, se deben también compaginar diferentes usos en el territorio, aunque a veces existan usos incompatibles como, por ejemplo, el residencial y el industrial, por lo que se habrán de analizar las mejores localizaciones para ellos. En este punto, habrá que considerar que unos usos no generen molestias a otros, pero también que la cercanía favorecerá el ahorro de tiempo y de energía. Se ha de incidir sobre aspectos como la adecuación del urbanismo al medio, la existencia de barrios y zonas marginales así como las características de los espacios abiertos y las zonas naturales dentro de la ciudad, etc.

En tercer lugar, a la hora de destinar nuevo suelo para viviendas, se podrán aplicar medidas alternativas a la construcción de nuevas viviendas, como la rehabilitación de las que se encuentren en mal estado, la demolición de ruinas industriales dentro de la ciudad o, incluso, penalizar la tenencia de segundas viviendas vacías con impuestos, para de este modo, no fomentar la especulación en el mercado inmobiliario y reducir la carestía de la primera vivienda. Así, también se evitaría la construcción de una ciudad expandida y se reducirían el consumo de recursos y la necesidad de movilidad.

En cuarto lugar, en los municipios con ríos, se deberían recuperar las riberas y dedicarlas a usos no agresivos para el río. Por ejemplo, la vertebración de parques o paseos colindantes, la construcción de edificios públicos como museos o palacios de congresos, etc. pueden cumplir una función estratégica, no sólo en cuanto a mejorar las opciones de ocio de los habitantes, sino también como fuerza de atracción turística.

En quinto lugar, la creación de corredores verdes circundando la ciudad, puede promover un mayor contacto de los ciudadanos con la naturaleza, favoreciendo de este modo su concienciación ambiental, actuar como pulmón para la ciudad y facilitar una banda de tránsito para la fauna del lugar. Aunque, también, puede ocasionar el aislamiento del municipio y la falta de interacción con los municipios próximos, por lo que habrá que buscar medidas paliativas a estos efectos secundarios.

Por último, habrá que recuperar la ciudad para los peatones, peatonalizando calles, ampliando las aceras, diseñando recorridos e itinerarios, etc. Se deberá priorizar el transporte respetuoso con el medio ambiente (a pie, bicicleta o público) y mejorar la accesibilidad, reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados. En este sentido, se han de emprender políticas de expulsión del automóvil de la ciudad, a pesar de que esto pueda generar controversias y rechazo por parte de la población. Estas medidas se han de complementar con una mejora del transporte público urbano.

En definitiva, las ciudades del País Vasco, al igual que las del resto de países desarrollados, se enfrentan al reto de conseguir ser competitivas en un mundo

cada vez más globalizado, pero garantizando un entorno más habitable y equitativo. El cuidado del entorno suele conllevar la mejora de las condiciones de vida y la habitabilidad de los espacios. De este modo, se puede luchar contra la marginación y la exclusión social, al mismo tiempo que se crean espacios más atractivos para las empresas. En este aspecto, la cohesión social, que implica una sociedad más cualificada y un medio ambiente urbano cuidado, con territorios bien equipados y comunicados, dinamizan la ciudad, por lo que los empresarios estarán más dispuestos a implantar sus empresas en el municipio o a invertir en la zona.

Habrá que cuidar el entorno edificado (edificios en ruinas, fachadas deterioradas, calles sucias, etc); el entorno natural (espacios verdes y jardines suficientes dentro del municipio, espacios naturales de riqueza cercanos al municipio, tierras agrícolas que permitan, en cierto modo, una economía diversificada, etc); el entorno económico (diversidad de sectores y empresas, localización de industrias en suelos compatibles con el uso al que estén destinadas, etc.) y sobre todo, el entorno social, ya que el factor humano es el motor principal del desarrollo local.

Por todo esto, se ha de partir de un análisis que contemple el carácter territorial de los procesos para comprender los efectos de un modelo de implantación urbana que, en la mayoría de los casos ignora y no presta atención al espacio sobre el que se asienta. A ello se suma que no es sólo el territorio el que se ve afectado por los problemas de esta carencia de perspectiva territorial sino que también afecta a la sociedad.

Por último, aunque la perspectiva territorial deba ser tomada en cuenta y las políticas de ordenación del territorio cumplan un papel fundamental en todos los procesos de desarrollo local sostenible, no es éste el único factor, ni siquiera es el más importante. Por ello, se deberá coordinar con otro tipo de políticas sociales, ambientales, económicas, etc. Sin embargo, la planificación urbana sí puede ser considerada como un eje vertebrador del resto de políticas y todos los programas que se implementen tendrían que considerar como aspecto imprescindible el espacio físico y el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1997): *Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Más allá del Informe Brundtland*. Editorial Trotta, serie Medio Ambiente, Madrid.

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2001): *El Medio Ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI (Resumen)*. Disponible en: http://reports.eea.eu.int/term2001/es/ES_TERM_summary.pdf

ALLENDE LANDA, José (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Universidad del País Vasco, Bilbao.

- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (1998): *Revisión del Plan General de Ordenación Urbana*. Ayuntamiento de Vitoria, Vitoria-Gasteiz.
- BERMEJO, Roberto (2001): *Economía Sostenible: Principios, conceptos e instrumentos*. Bakeaz, Bilbao.
- BERMEJO, R. y NEBREDA, A. (1998): "Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad local". *Cuadernos Bakeaz*, nº 26. Bakeaz, Bilbao.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las Ciudades en la era de la información*. Ed. (Habitat) United Nations for Human Settlements y Santillana S.A. Taurus, Madrid.
- CIEDLA (1997): *La protección del medio ambiente, conceptos y políticas*. J. Thesing y W. Hofmeister, Buenos Aires (Argentina).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- (1997): *Hacia una política urbana para la Unión Europea. Comunicación de la Comisión*. Bruselas (Bélgica), COM (97) 197 final.
 - (2001): *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)*. Bruselas, Mayo de 2001, COM (2001) 264 final.
 - (2001): *Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente 'Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos'*. Bruselas, COM (2001) 31 final.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Progress Report on the Implementation of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development "Towards Sustainability*. Communication from the Commission. Bruselas, COM(95) 624.
- (1998): *Ciudades Europeas Sostenibles*. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1987): *Nuestro futuro común*. Alianza Editorial, Madrid.
- CONFERENCIA EUROPEA DE CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES (1994): *Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad (La Carta de Aalborg)*. Dinamarca.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL VASCO (2001): *Memoria sobre la Situación Socioeconómica de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2000*. Consejo Social y Económico Vasco, Bilbao.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en los municipios de Barcelona. El diagnóstico ambiental: documento básico de la auditoría municipal*. Diputación de Barcelona, Barcelona.

- (2000): *Sistema municipal de indicadores de sostenibilidad*. Diputación de Barcelona, Barcelona.

EUROPEAN ENVIROMENT AGENCY (1997): *Toward Sustainable Development for Local Authorities*. European Environment Agency, Copenhagen (Denmark).

FONT, Nuria y SUBIRATS, Joan (2000): *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria, Barcelona.

GIRARDET, Herbert (1992): *Ciudades: alternativas para una vida urbana sostenible*. Celeste, Madrid.

GOBIERNO VASCO (1988): *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. II Congreso Mundial Vasco. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.

- (1993): *Guía sobre criterios ambientales en la elaboración del planeamiento*. Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

- (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

- (2000): *Actuaciones del Programa de Demolición de Ruinas Industriales en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

- (2000): *Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (CD-ROM). Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

- (2000): *UDALPLAN 99. Sistema de Información Geográfica aplicado al Urbanismo y la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (CD-ROM). Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

- (2001): *Inventario 2000. Planeamiento urbanístico integral de los municipios de la CAPV*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

GRUPO DE EXPERTOS SOBRE MEDIO AMBIENTE URBANO (1996): *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)*. Comisión Europea, Dirección General XI, Bruselas.

JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (1997): *Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología*. Editorial Síntesis, Madrid.

- (2000): *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Pirámide, Madrid.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1996): *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*. Secretaría General de Medio Ambiente, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Madrid.

OCDE (1993): *Jeu de base d'indicateurs de l'OCDE pour l'étude de performance environnementale*. OCDE, Paris.

Echebarría Miguel, Carmen; Aguado Moralejo, Itziar: La planificación urbana sostenible

RUEDA, Salvador (1995): *Ecología urbana. Barcelona y su región metropolitana como referentes*. Beta Editorial, Barcelona.