

URBANISMO COMPACTO Y MOVILIDAD

COMPACT URBANISM AND MOBILITY

Leopoldo Tolivar Alas

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo
Técnico Urbanista

RESUMEN

El presente capítulo trata de relacionar dos principios muy próximos y complementarios como son, de un lado, el del retorno, cada vez más aceptado y reconocido al modelo de ciudad compacta, vinculado al modelo planificador y, de otro lado, la movilidad, adjetivada de sostenible desde hace años en el ámbito de los transportes. Tanto desde las instituciones europeas como desde la legislación estatal —pese a no ser urbanística— y autonómica, se trata de conjugar ambos modelos con Declaraciones, Cartas y reformas legales de las que han surgido ya experiencias concretas a las que se hace mención en el trabajo. Igualmente, se da cuenta, por lo reciente de su aprobación, de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 diciembre de 2015, sobre movilidad urbana sostenible, que culmina una ya nada desdeñable evolución en cuanto a la accesibilidad exterior e interior en las ciudades, particularmente en las a la vez más antiguas y degradadas. Colmatar la ciudad consolidada y hacerla más gratamente habitable con una serie de medidas encabezadas por la movilidad, abandonando criterios expansivos que se han revelado ciertamente erráticos, pese a las dificultades del empeño de las que también se da cuenta crítica, es uno de los grandes retos jurídicos, técnicos y operativos de nuestros tiempos.

Palabras clave: Urbanismo, compacidad, ciudad, movilidad, transporte, sostenibilidad.

Leopoldo Tolivar Alas

ABSTRACT

This paper aims to connect two principles which are very close and supplement each other, such as the accepted and appreciated return to the model of compact city, linked to urban planning, and the so called “sustainable mobility”, in the transport sector. Both models have been addressed by European institutions and Spanish national and regional legislation through Declarations, Charters and legal reforms that have given birth to specific experiences mentioned in this research. The recent European Parliament resolution of 2 December 2015 on sustainable urban mobility has also attracted the attention of the author as it culminates the far from negligible evolution towards exterior and interior urban accessibility, specifically in the most long-standing and degraded cities. In this sense, one of the greatest legal, technical and operative challenges of our time is to fulfill the consolidated city and make it fit to live in with a number of measures headed towards mobility, in spite of the troubles posed by such a task, also accounted for in this paper.

Keywords: Land Planning, Compactness, City, Mobility, Transport, Sustainability.

SUMARIO

1. PRESENTACIÓN Y CONVICCIÓN SOBRE EL TEMA.
2. ABANDONO Y RETORNO DE LA CIUDAD COMPACTA.
3. CONCAUSAS Y EFECTOS DEL MODELO DE CIUDAD DISPERSA.
4. UNA EXPERIENCIA A FAVOR DE LA CIUDAD COMPACTA: EL PROYECTO CAT-MED.
5. UN CAMBIO LEGISLATIVO DE PERSPECTIVA.
6. PREVISIONES LEGISLATIVAS EN CASTILLA Y LEÓN.
7. SOBRE LA MOVILIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA CIUDAD COMPACTA.

8. LA RECIENTE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, DE 2 DICIEMBRE DE 2015, SOBRE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE.
9. REFLEXIÓN FINAL ENTRE EL VOLUNTARISMO Y EL ESCEPTICISMO.

1. PRESENTACIÓN Y CONVICCIÓN SOBRE EL TEMA

Pocas veces puede señalarse con más fundamento que el planeamiento en sí, en cuanto mero diseño de la ciudad y particularmente de sus nuevos desarrollos, no es nada, ni debe serlo, sin otros condicionantes no solo económicos o de viabilidad en su gestión, sino de previo debate multidisciplinar sobre su idoneidad y adecuación a las necesidades de la población y a las conveniencias de todo orden para el territorio. Y no únicamente desde la perspectiva ambiental o de la sostenibilidad. Agotada y desacreditada tiempo atrás la simplista identificación de hacer o crear ciudad con nuevos desarrollos que urbanizaran terrenos hasta ese momento nunca transformados, en una concepción no solo expansiva e irrespetuosa con una visión integral del territorio, sino, en las más de las ocasiones, fruto de ambiciones especulativas y de rentabilidad rápida de un sector privado alentado, con todos los grados de responsabilidad según los casos, por unos gestores municipales cuando menos deseosos de hacer más grande su urbe, para competir en una absurda batalla comparativa, ofreciendo, a la par, un mercado de vivienda que, aunque realmente poco o más bien nada abaratara precios, generara un efecto llamada para el incremento poblacional, con efectos positivos para las arcas municipales no solo beneficiadas por cesiones, sino por el pago de licencias e impuestos *per omnia* sobre bienes inmuebles.

La invitación cursada para participar en este número monográfico me permite, con apoyo de la mejor doctrina y hasta de una convicción social ya suficientemente arraigada, expresar mis preferencias en favor de un urbanismo ahora denominado compacto, que siempre defendí, desde una modesta posición de vocal, en los dos períodos en que fui, respectivamente, miembro de una comisión autonómica y de una comisión municipal de urbanismo. Compacidad, adelante, que no debe servir de coartada para justificar aumentos desmesurados en volumetría, básicamente en altura mediante modificaciones de planeamiento que sustituyan o recrezcan el parque de vivienda existente en los suelos consolidados, pues el resultado de una ciudad sobresaturada de hormigón, empobrecida en luz y con una densidad fuera de escala perjudicaría cualesquiera estándares de calidad y volvería hostil lo que pretende ser una apuesta por una ciudad amable y sostenible donde movilidad y sociabilidad sean señas distintivas.

2. ABANDONO Y RETORNO DE LA CIUDAD COMPACTA

El profesor Tomás QUINTANA LÓPEZ, autoridad reputada en la materia, ha recordado muy recientemente¹ que aunque se haya llegado «a convertir en un lugar común (...) que el urbanismo en España ha sido durante décadas expansivo», estamos en presencia de «un aserto totalmente verosímil». Para este autor ese modelo de crecimiento urbanístico en nuestro país, en los años previos a la crisis económica, tiene unas claras concausas que incluyen el apuntado aumento de la población que se venía experimentando, el crecimiento económico, las facilidades de financiación que el propio sistema brindaba², las medidas de apoyo a la adquisición de vivienda mediante distintas ayudas públicas³, «así como la infundada confianza en que el crecimiento económico se prolongaría indefinidamente».

Ese desarrollo urbano expansivo obedecía a la misma filosofía que lo alentaba y que se había plasmado en la normativa liberalizadora iniciada con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones que, con gran dureza a efectos descalificadores de las *trabas* impuestas por la normativa previa, y particularmente por la Ley 8/1990, de 25 de julio y el subsiguiente texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, del que la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 destacaba «que ha sido objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997», anunciaba un cambio radical ante un «fracaso, que hoy es imposible ignorar», y que reclamaba esa «enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad», buscando «facilitar el aumento de la oferta de suelo [y] haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado». En esa línea, como es bien sabido, el artículo 10 de la Ley 6/1998 declaraba enfáticamente que todo «suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la

¹ En la obra por él dirigida (con coordinación de A. CASARES MARCOS), *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, capítulo I, «Hacia un modelo de urbanismo sostenible», Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 15-69.

² «Merced a la disminución de los tipos de interés que acompañó a la introducción de la moneda única en Europa» (p. 15).

³ En el marco de políticas que fomentaban la construcción y también, añade QUINTANA LÓPEZ, por la vía de los beneficios fiscales. En lo referente a la política de fomento de la vivienda y rehabilitación, este autor recuerda cómo el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se reguló el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, hubo de ser necesariamente reformado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, cuya justificación fue acogida por la STS, Sala Tercera, de 6 de febrero de 2012 ante la «profunda crisis financiera, creciente déficit público y necesarios reajustes presupuestario», partiendo de la capacidad normativa del gobierno como poder público, la suficiencia de rango y la no vulneración de un supuesto principio de confianza legítima de los potenciales beneficiarios de la disposición en su versión original.

Leopoldo Tolivar Alas

consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable». Solo la remisión a los términos de la legislación autonómica y a las peculiaridades del planeamiento municipal mitigaba la colonización generalizada de nuestro mapa físico.

Desde la misma ideología, el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, entendiendo insuficiente el giro de dos años antes, destacó en su justificación que *«por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable».* En consecuencia, se añadía que la reforma pretendía incrementar la oferta del suelo *«mediante la eliminación de aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla».* Y con la ingenuidad —al menos aparente— que ha guiado tantas reformas urbanísticas, se apostaba por que ello trasladaría *«este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios».* Así se reformó la ley previendo, entre otros aspectos, que la transformación del suelo urbanizable pudiera ser también promovida por las Administraciones Públicas *«sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo».*

Pasado un trienio, aún la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, dirá constatar *«la evolución positiva de la economía española, en la que han tenido especial incidencia las medidas liberalizadoras acordadas por el Gobierno»*, pero que no parecían suficientes (o no se quería reconocer su idoneidad), por lo que se hacía necesario seguir avanzando en el proceso de liberalización para mantener el ritmo de crecimiento económico, lo que supuso una vuelta de tuerca más al concretar la protección y por ende clasificación del suelo no urbanizable (punto 2 del artículo 9) a cuando *«el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística».*

Sin ser en este punto la excepción, la Comunidad Autónoma asturiana, como recordé en anterior ocasión⁴, con la promulgación de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística⁵, pese a su carácter conservador y respetuoso con la normativa estatal de 1998 y 2000, partiendo del destacado nivel de protección de los suelos vírgenes que la Comunidad esgrime como seña de identidad territorial, no quiso dejar de marcar diferencias en el tratamiento de las clases de suelo donde, incluso, el legislador autonómico se mostró combativo con el carácter aparentemente residual que la Ley estatal ofrecía al suelo urbanizable (art. 10 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones). La razón de esta oposición no es otra que la preservación de los suelos rústicos que, con independencia de sus concretos valores, forman parte de esa imagen o identidad que la Comunidad Autónoma viene transmitiendo institucionalmente como *Paraíso natural*. Para salvaguardar esas peculiaridades regionales, y sin desatender las necesidades de nuevos desarrollos urbanísticos, se parte del principio de que

«... el suelo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural que identifica al territorio asturiano, especialmente rico y con valores propios, paisajísticos, ambientales y culturales, espacio que es necesario preservar, sujetándolo a una ordenación incompatible con una transformación que ponga en riesgo su propia existencia, de acuerdo con un adecuado modelo territorial que deben establecer las Directrices de ordenación del territorio de Asturias...».

La Ley era, en este sentido, coherente con la doctrina fijada en la STC 164/2001, de 11 de julio, en cuyo FJ 15 se dice que *«allí donde la Comunidad Autónoma disfrute de un amplio poder decisorio para la clasificación del suelo como urbano o no urbanizable, la clasificación legal residual (urbanizable) ni vacía ni impide el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas».*

Y en esa línea anunciada el suelo no urbanizable del Principado admite múltiples subdivisiones, que ampliaban, de algún modo, los valores justificativos de su protección, a los que se refería el art. 9 de la Ley estatal de 1998. Con respecto a esta, el art. 25.a) de la Ley asturiana de 2002 entendía que los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales o de riesgos naturales que justifican una protección en los Planes de Ordenación te-

⁴ «Notas a una norma largamente esperada: la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y ordenación urbanística», *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, núm. 7, 2003, pp. 15-29.

⁵ Actualmente, Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La legislación asturiana no se ha adaptado formalmente al nuevo modelo fijado por la legislación de suelo estatal impuesto en 2007 y hoy presente en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Leopoldo Tolivar Alas

territorial, incompatible con la transformación del suelo, no constituyen ningún *numerus clausus*, admitiéndose «*otras posibilidades*» proteccionistas que también pueden contenerse en Planes o en normas sectoriales.

Dicho lo anterior, también debe señalarse que en el Principado de Asturias, y no solo en sus grandes municipios, se aprobaron en los años subsiguientes, y hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria, numerosos instrumentos de planeamiento con la consiguiente previsión urbanizadora, en suelos que el tiempo y la coyuntura económica han evidenciado que carecían de demanda y eran inasumibles a efectos de gestión —situaciones concursales, numerosas, al margen—, pero no de planeamiento o gastos de urbanización previa. Urbanizaciones que, como en toda España, son hoy espacios desoladores ineditados o manifiestamente infrutilizados, con la consiguiente situación de insostenibles para las Administraciones locales, como luego se dirá.

3. CONCAUSAS Y EFECTOS DEL MODELO DE CIUDAD DISPERSA

Pese a algunas cautelas de la normativa territorial lo cierto, como refiere QUINTANA LÓPEZ⁶ es que se ofreció a los ayuntamientos la posibilidad de una transformación legal masiva de superficies «*al facilitar, mediante la aprobación de nuevos instrumentos de planeamiento general o la revisión de los existentes, la reclasificación como suelo urbanizable de aquellos terrenos que no reunieran las especiales características o valores naturales susceptibles de protección*», lo que, como gráficamente expresa este autor, «*abrió el camino a que muchos municipios apostaran por la industria urbanística como motor de desarrollo económico, promoviendo, mediante la reclasificación de suelo antes no urbanizable, la urbanización y edificación del mismo*». Y con el añadido, nada baladí, de que «*aquellas normas liberalizadoras del uso del suelo admitían la discontinuidad territorial de los procesos urbanizadores*»⁷.

Sin que pueda culparse por entero a esta normativa de las postrimerías del siglo pasado de este modelo⁸ que, además de influencias externas bien conocidas,

⁶ *Ibidem*.

⁷ También recuerda Tomás QUINTANA LÓPEZ que «*a la vez que se fue generalizando en la legislación de las Comunidades Autónomas la figura del agente urbanizador bajo distintas formas, lo que facilitó la puesta en marcha de ingentes procesos de urbanización de suelo al margen e, incluso, en algunos casos con el desconocimiento real de la transformación urbanística del suelo que se estaba llevando a cabo por parte de los propietarios de los terrenos...*».

⁸ Sobre el origen, la evolución y la insostenibilidad del modelo disperso, puede consultarse la obra *Urbanismo en el siglo XXI. Una visión crítica*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona, de Jordi BORJA y Zaida MUXÍ, Ediciones UPC- ETSAB, Barcelona, 2004, y singularmente el capítulo referente a la evolución de Barcelona, de Josep Maria MONTANER, en sus pp. 203 a 219.

enlaza incluso, curiosamente, con el minifundismo y la edificación unifamiliar, es cierto que aquella quiso favorecer el desarrollo de una ciudad expandida. A veces discontinua, insostenible y poco racional que, en no pocas actuaciones, quedó abortada por la crisis del sector inmobiliario.

Ese neodesarrollismo a costa del suelo virgen atrajo a inversores deseosos de plusvalías y en suma de enriquecimiento-exprés, tantas veces ligado a episodios de corrupción con cohechos, prevaricaciones y tráfico de influencias, y contó con no pocas complicidades de las entidades administrativas locales y también autonómicas (a quienes en suma les corresponde definir el modelo concreto de su territorio).

En su trabajo de referencia, el profesor QUINTANA LÓPEZ apunta lúcidamente a que mientras las Administraciones transigían o fomentaban un desarrollo urbanístico expansivo que ayudaba a financiar el creciente gasto público *«el ordenamiento jurídico mantuvo el tradicional deber de conservación de los inmuebles en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, vinculado a la propiedad de los mismos»*⁹. Este autor, oportunamente, no deja de recordar cómo premonitoriamente, y con una visión luminosa del territorio y su transformación y en otros contextos de crisis económica, no faltaron quienes reclamaron un urbanismo menos expansivo y más atento a la conservación y recuperación de lo construido, como fue el caso del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁰, al mantener que *«el tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos. Este es un tema típico del patrimonio cultural, y, además, un tema especialmente oportuno para ser planteado hoy, cuando la crisis que padecemos ha hecho que se detenga el proceso frenético de la construcción de nuevas viviendas»*.

El paradigma del fracaso —¿coyuntural?— del urbanismo disperso lo constituyen las urbanizaciones fantasma que la crisis ha dejado diseminadas por toda España. Hay numerosos ámbitos de actuación, muchos sin continuidad urbana con la ciudad consolidada, que han supuesto importantes movimientos de tierras, reparcelaciones y urbanizaciones costosas con kilómetros lineales de bordillos de granito, encintado de aceras, saneamiento, cableado de todo tipo y

⁹ *«Como una forma de cumplimiento de la función social de esta, deber que desde tiempo atrás ha venido operando como reverso de la situación de ruina económica de las edificaciones justificativa de la declaración como tal y de su demolición; aunque a partir de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, ese deber se vio ampliado al cumplimiento de las normas sobre rehabilitación urbana, siempre dentro de los límites económicos del deber de conservación»* (op. cit., p. 18).

¹⁰ Expresada, como nos precisa QUINTANA LÓPEZ, en una conferencia pronunciada en Madrid el 4 de noviembre de 1983 ante la Asamblea de Hispania Nostra, consultable bajo el título «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, pp. 589 y ss.

Leopoldo Tolivar Alas

miles de luminarias. En no pocos lugares de nuestra geografía hemos visto cómo esos suelos legalmente urbanizados han fracasado estrepitosamente por la ley de la oferta y la demanda o por la situación concursal de un buen número de promotores. En algunos casos, en cientos de miles de metros cuadrados se ha logrado terminar un bloque de viviendas aislado del centro y de sus equipamientos comerciales, sanitarios, educativos... Sin embargo, la cuenta municipal no ha diferido gran cosa —y sin contraprestación— de lo que sería un plan parcial exitoso y colmatado: miles de luminarias (muchas aún de vapor de sodio y alto consumo)¹¹ alumbrando la nada; vigilancia de seguridad; control de servicios y abastecimientos; transporte deficitario para casi nadie, mantenimiento de calzadas y señalización y todo ello, aún en ese caso, con graves problemas de movilidad y relación social para esos vecinos aislados que, a falta de todo, deberán utilizar, con las consiguientes emisiones, el vehículo para la compra más liviana de un periódico, un analgésico o una barra de pan. Y la distancia y el miedo al descampado tampoco hacen muy atractivo, especialmente a determinadas horas, el ejercicio peatonal o la bicicleta. Ello agrava la ya nada edificante situación del urbanismo disperso anterior a la crisis, costoso en términos de prestación de servicios pero que sí logra prosperar, alejado o discontinuo, donde también, como ha observado Tomás QUINTANA LÓPEZ, los continuos desplazamientos que deben realizar sus moradores, «*en muchos casos con sus propios medios de transporte, para acudir a los centros de trabajo, docentes, de comercio u ocio, normalmente bastaste distantes en kilómetros de sus lugares de residencia, (...) hacen doblemente insostenible este modelo de ciudad desde el punto de vista económico*»¹².

4. UNA EXPERIENCIA A FAVOR DE LA CIUDAD COMPACTA: EL PROYECTO CAT-MED

Con respecto a la ciudad compacta por la que, con influjo europeo, comienza a apostarse incluso tras un giro legislativo, una de las experiencias más importantes a nivel continental es la iniciada con la Carta de Málaga, firmada el 7 de febrero de 2011 pero fruto de un proyecto ya acordado y difundido desde dicha ciudad en mayo de 2009 y que se conoce por el acrónimo de CAT-MED (Changing Mediterranean Metropolises Around Time)¹³.

¹¹ Véase el excelente trabajo de Isabel GONZÁLEZ RÍOS sobre «La contaminación lumínica. Implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 307, 2008, pp. 27-66.

¹² *Op. cit.*, p. 17.

¹³ Promueve este proyecto «*el desarrollo urbano de manzanas verdes mediante estrategias metropolitanas a nivel transnacional con propuestas de acciones encaminadas a la integración de los factores territoriales, medioambientales, económicos y sociales*».

Este proyecto considera que la idea de un urbanismo compacto se inserta en un modelo de ciudad sostenible que, en buena medida, implica un retorno a la ciudad clásica mediterránea: compacta y compleja, ahorradora de recursos naturales y de emisiones de CO₂, y donde la escala peatonal marca la proximidad a los servicios públicos. Se parte, según la documentación oficial de CAT-MED, de que la organización del territorio tiene una influencia directa en la movilidad, la gestión de los recursos naturales, la eficiencia energética y al mismo tiempo sobre la cohesión social y el desarrollo económico. A todo ello habría que añadir que la ciudad compacta genera espacios de sociabilidad, como es unánimemente aceptado.

El impulso a este proyecto, que inicialmente contó con el apoyo de Málaga, Sevilla, Barcelona, Valencia, Comunidad del Pays d'Aix, Marsella, Génova, Turín, Roma, Atenas y Tesalónica, guarda relación con la preocupación por el deterioro del medio ambiente y el equilibrio necesario entre el consumo y la preservación de los recursos naturales, y se declara tributario de los ya lejanos Informes del Club de Roma, en los años setenta, y del movimiento que, en el tránsito entre las dos siguientes décadas, comenzó a hallar receptividad en el seno de la Comisión Europea, que paralelamente a la cumbre de Río de Janeiro de 1992 y la Carta de Aalborg de 1994, desarrolló ya algunas normativas relacionadas con las emisiones contaminantes de la industria, sobre la calidad del agua o el ruido en las ciudades.

El objetivo general de CAT-MED es actuar sobre los modelos urbanos de organización territorial, contribuyendo a que la configuración de la ciudad facilite no solo una mayor eficiencia energética, sino que ello suponga el aumento de la movilidad y la accesibilidad entre las personas y la distribución de bienes y servicios, aumentando la accesibilidad, la conectividad humana y la cohesión social, que deriva en una mejor calidad de vida para el conjunto de la población. Como se ha indicado, se parte de que la ciudad mediterránea en particular, y la europea en general, han tenido históricamente una configuración y una morfología compacta que las hacía identificables frente a la idea contrapuesta de ciudad difusa o dispersa¹⁴ que resultó contagiosamente hegemónico, pese a que ya las convenciones internacionales de Río de Janeiro, Kyoto, Aalborg o Leipzig habían apostado por modelos urbanos más sostenibles y eficientes.

CAT-MED se ha basado, con un análisis y sistemática plausibles, en 20 indicadores de sostenibilidad que pueden testar la ciudad compacta. Desde el punto

¹⁴ «Sin embargo, la necesidad de cambiar los comportamientos urbanos importados principalmente desde Norteamérica entre los años cincuenta y los ochenta de acuerdo con las indicaciones académicas, cartas o manifiestos de ámbito internacional han tenido poca repercusión. La inercia de los modelos urbanos difusos y que agrupa las actividades por zonas de la ciudad ha formado parte de una hegemonía cultural y económica de ámbito más amplio que nos ha sido sobrevenida».

Leopoldo Tolívar Alas

de vista del territorio y la configuración de la ciudad, nos hallaríamos ante los indicadores de densidad de población, el grado de compacidad o compactibilidad urbana y la complejidad de la urbe, así como la extensión y situación (proximidad vecinal) de las zonas verdes y áreas de esparcimiento. Los indicadores vinculados a la Movilidad y transporte incluyen el reparto modal del tráfico, la proximidad a paradas de transporte público y red de carriles bici, el número y extensión, continua o discontinua, de calles y espacios peatonales y, a la postre, la traducción de todo ello en las emisiones de CO₂. En cuanto a la Gestión de los recursos naturales, los aspectos a tener en cuenta son el consumo de energía y de agua, la recogida y gestión de residuos, la calidad del aire y el control del ruido, denominado con un punto lírico calidad del silencio. Los indicadores de la Cohesión social y económica albergan la proximidad de la población a servicios básicos, el porcentaje de viviendas de protección pública, la tasa de población activa y desempleo, las actividades medioambientales en la escuela primaria y —máxime en un proyecto mediterráneo— la evolución de la frecuencia turística. Por último, los Indicadores sociales se nutren de datos sobre renta media por hogar, tasa de pobreza y desigualdad de ingresos.

La Carta de Málaga, signada, como se ha dicho, el 7 de febrero de 2011 parte del objetivo doble de una mejor ordenación del territorio y de la lucha contra el cambio climático y de la fuerte interdependencia entre estos dos fenómenos, considera a las ciudades mediterráneas como modelos urbanos sostenibles que deben apostar por desarrollar configuraciones urbanas que, más allá de las particularidades geográficas, tengan en cuenta las principales características comunes a las ciudades mediterráneas sostenibles como son una determinada densidad de población, niveles suficientes de compacidad urbana y una elevada complejidad en la mezcla de usos y funciones.

Complementariamente, la Declaración de Génova, conocida como «La ciudad del Siglo XXI», se firmó el 9 de junio de 2014 durante el II Foro de Alcaldes Mediterráneos como anexo a la Carta de Málaga de 2011. Parten los firmantes de que *«nuestras ciudades poseen cualidades arquitectónicas y culturales únicas, fortalezas para la inclusión social y excepcionales posibilidades para el desarrollo económico. Representan centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación, que sin embargo, sufren problemas demográficos, desigualdad social, exclusión social de grupos específicos, falta de vivienda asequible y digna y problemas ambientales relacionados con la particular vulnerabilidad de los territorios mediterráneos»*. Entienden los signatarios que el modelo urbano mediterráneo, caracterizado por ser compacto, complejo en sus usos y funciones y de proximidad a los servicios básicos, se configura como el ideal para hacer frente a los objetivos de cohesión social y territorial ya que, por una parte, es más eficiente desde el punto de vista económico y ambiental en la línea Horizonte 2020 y, por otra, fomenta la actividad y la participación humana que dispone de un mayor nivel de información, intermediación y actividad

evitando así pérdidas de tiempo con continuos desplazamientos. Por ello se entiende que debe ser una prioridad para la Comisión Europea el apoyar a redes como la Plataforma CAT-MED, ya que posibilitaría una atención prioritaria el tratamiento y solución de problemas urbanos similares en otros lugares —antiguas ciudades, especialmente— de todo el viejo continente.

5. UN CAMBIO LEGISLATIVO DE PERSPECTIVA

Con respecto al reciente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana¹⁵, debe recordarse que la por él refundida Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas ya reconocía en su Preámbulo que

«la tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes. Estas otras intervenciones son mucho más complejas, tanto desde el punto de vista social como económico; complejidad que se agrava en el momento presente a consecuencia de un contexto desfavorable para la financiación pública, debido a los procesos de estabilización presupuestaria, y también para la financiación privada, por las restricciones en el acceso a los créditos, derivadas de la crisis del sector financiero y del empobrecimiento de muchas familias a consecuencia de los altos niveles de desempleo».

A todo ello se añadía «el dato de que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas¹⁶ que

¹⁵ El artículo Uno.h) de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, autorizó al Gobierno para aprobar un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El plazo para la realización de dicho texto era de doce meses a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 20/2014, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2014.

¹⁶ Vid. acerca de estas tres figuras los capítulos competencial (a cargo de Manuel Jesús ROZADOS OLIVA, pp. 107), del papel de la Administración local en su impulso y fomento (por Luis Miguel ARROYO LLANES, pp. 109-172) o de los instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y rehabilitación urbana (escrito por Rafael FERNÁNDEZ ACECEDO, pp. 173-216), en la obra colectiva, dirigida por T. QUINTANA LÓPEZ, *Urbanismo sostenible...*, cit. Sobre la conservación como deber, véase la monografía

Leopoldo Tolivar Alas

permitan hacer efectivo para todos, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como la exigencia del deber de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación» y «la gran distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades», dado que «casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética», y que la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, tras reconocer que los edificios representan el 40 % del consumo de energía final de la UE, obliga no solo a renovar anualmente un porcentaje significativo de los edificios de las Administraciones centrales para mejorar su rendimiento energético, sino a que los Estados miembros establezcan, también, una estrategia a largo plazo¹⁷, destinada a movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales, para mejorar el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario».

En el artículo 3.b) del Texto Refundido estatal de 2015, dentro del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, se afirma que las políticas públicas se dirigirán a 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. Inidoneidad que supone, sin duda, una visión muy distinta de la que llevó al BOE el legislador de 1998 y, de paso, una implícita referencia a otro urbanismo distinto del difuso.

La misma norma declara que los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de *manera eficiente*, combinando los usos de forma funcional. Dicha eficiencia supone a la par aprovechamiento de espacios disponibles y preferencia de estos intersticios no edificados con respecto a otras fórmulas expansivas. En particular, los poderes públicos deberán posibilitar el *«uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a*

de Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014.

¹⁷ Hasta el año 2020 para minorar el nivel de emisiones de CO₂, y hasta el año 2050 para reducir el nivel de emisiones entre un 80 y un 95 % en relación a los niveles registrados en 1990.

precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión». La apuesta por la movilidad en esos núcleos consolidados lo es a la vez por su cohesión y compacidad por y su debida modernización. A la movilidad también se dirige la garantía en coste y tiempo razonable, basada en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta. Y a la interrelación entre compacidad y movilidad, el deber de integrar «en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social».

6. PREVISIONES LEGISLATIVAS EN CASTILLA Y LEÓN

En la misma línea de esta normativa estatal, a la que alude y elogia el legislador autonómico, se encuentra la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de Castilla y León, cuya justificación preambular es ciertamente explícita:

«Los Ayuntamientos de las ciudades de Castilla y León han ido actualizando su planeamiento con un esfuerzo constante; ha surgido así una generación de planes con numerosas virtudes¹⁸ (...) Sin embargo, la atención al suelo urbano, a la ciudad consolidada, aún ocupa un lugar secundario, ya que está presente en los objetivos, pero tiene una escasa plasmación práctica y recurrente remisión al planeamiento especial».

La Ley intenta atajar la degradación de los barrios desfavorecidos, necesitados de rehabilitación y mejora de la calidad de vida. Se trata de contextos urbanos con viviendas envejecidas o inadecuadas, cuando no infravivienda, donde «al deterioro físico, funcional y ambiental se añade la carencia de recursos de sus habitantes, dramáticamente agravada en los últimos años». Como en otros lugares de España, son espacios bien intramuros de la vieja ciudad, bien de las cercanas periferias levantadas a partir de 1950, donde la necesidad de intervención es perentoria, dado el riesgo evidente de irreversibilidad de una degradación irresoluble.

¹⁸ Entre las que cita su «actualización, calidad técnica, notable participación social, sensibilidad hacia el medio ambiente y el patrimonio, coordinación en materia de infraestructuras, equipamientos y dotaciones, etcétera».

Leopoldo Tolivar Alas

La Ley se apoya en textos como la «Carta de Leipzig» sobre las ciudades sostenibles, de 24 y 25 de mayo de 2007, o el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la regeneración urbana en Europa, en la sesión de 9 y 10 de junio de 2010, que definieron los conceptos de regeneración urbana y desarrollo integral, insistiendo en la necesidad de prestar especial atención a los barrios más vulnerables teniendo en cuenta las múltiples causas de su declive, no ceñido a la obsolescencia de los edificios, sino también a las dificultades de accesibilidad exterior y movilidad interior, a unas infraestructuras anticuadas y a la problemática socio-económica del factor humano, sin desdeñar cuestiones ambientales (que hace décadas aún se llamarían higiénicas).

Estamos aún ante un problema de difícil solución a corto plazo pero que requiere, a la par, actuaciones perentorias. Lúcidamente, Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN ha apuntado recientemente algunas de las cuestiones a superar con respecto al tradicional deber de conservación: principales problemas que presenta la configuración legal del deber de conservación, entendiendo que este *«debería ser revisado, particularmente, por lo que se refiere al límite cuantitativo del mismo y las implicaciones que ello supone, puesto que no parece ser coherente con el marco jurídico en que se encuadra desde diversas perspectivas (...) sin olvidar que éste no solo se encuentra en las leyes de suelo o urbanismo, sino también en la normativa sectorial, en las ordenanzas de conservación y en los diversos instrumentos de planeamiento»*; e, intuendo esta creciente preocupación por la ciudad compacta, añade que dicho deber *«no solamente puede verse afectado desde el plano individual de un edificio concreto y su conservación, sino también de la rehabilitación de toda una zona del entorno urbano»*¹⁹.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, en este contexto de crisis, censura todo repliegue de una Administración tradicionalmente estática aunque exigente, a veces arbitrariamente, con los particulares, incitándola a que intervenga, *«pues sin duda las circunstancias desfavorables que se viven en la actualidad incrementan las diferencias de no hacerlo. Siendo más necesario que nunca que el legislador, la Administración y, en fin, los poderes públicos, en cumplimiento del mandato que la CE les impone, reaccionen y remuevan los obstáculos presentes en la sociedad con la finalidad de que la igualdad material sea un hecho»*²⁰.

¹⁹ Por otro lado, añade esta autora, *«sería importante que la correspondiente regulación tuviera en cuenta la importancia de la igualdad formal y también material en la cuestión, de su vinculación con el derecho a una vivienda y, en especial, del carácter adecuado y digno de la misma»* (Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Lustel, Madrid, 2014, pp. 275-283).

²⁰ Y añade que *« todo ello sin olvidar que también por el panorama de crisis en que nos encontramos, la Administración tendrá mayores dificultades para hacer efectivo el deber de conservación, teniendo en cuenta que las órdenes de ejecución, como mecanismo para hacer cumplir el mismo se han manifestado insuficientes, aunque son una constante también en otros sistemas. Así se recogen en el art. 177 del Baugesetzbuch alemán y también en el art. L. 451-2 del Code de l'Urbanisme francés. Al servicio de la Administración en este campo juega un papel destacado la inspección técnica de edificios, que si bien no se prevé en todas*

Y, en fin, terminando con la justificación de la Ley 7/2014 de Castilla y León, puede destacarse que en ella se hace una expresa *«llamada a un urbanismo que atienda a la ciudad edificada»* que, aunque ha sido una constante en el ámbito científico y doctrinal, tras *«unos años de profunda crisis en el sector de la construcción, es más fácil asumir críticamente que en gran parte de Europa la rehabilitación supone un porcentaje de la actividad constructiva muy superior al nuestro»*, pese a los esfuerzos realizados en la Comunidad, particularmente a través de las áreas de rehabilitación integrada, *«que en una década han permitido rehabilitar casi 15.000 viviendas»*.

Con acierto, el legislador reconoce que, en relación a la ciudad consolidada o compacta, *«carecemos de un régimen jurídico adecuado para gestionar procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Hasta ahora nuestra normativa urbanística se ha centrado en el control de la cantidad y calidad de los nuevos desarrollos, mientras la intervención en suelo urbano ha resultado técnicamente difícil, debido, entre otras causas, al sometimiento a estándares inflexibles, derechos preexistentes, un sistema de valoraciones que no refleja la degradación constructiva, la conflictiva gestión social asociada, etc.»*. Y reconoce el camino abierto *«con acierto y decisión por la Administración del Estado mediante la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que con carácter básico conforma un nuevo marco jurídico y administrativo para sustentar las actuaciones en la materia, removiendo los obstáculos legales que impiden su viabilidad técnica y económica y propiciando la generación de ingresos para hacer frente a su ejecución»*.

Esta Ley 7/2014, de 12 de septiembre, también recuerda la existencia de precedentes elogiados en la propia Castilla y León, como el exhaustivo Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León (PRICyL), cuyo documento de propuesta data de diciembre de 2011 y en el que, a su vez, se recuerda cómo ya con la versión original de la Ley 3/2008, de 17 de julio, de Ordenación del Territorio se aprobaron unas Directrices Esenciales de Ordenación Territorial, en cuyo punto 5.6 ya se abogaba por *«impulsar estrategias para la recuperación de los espacios consolidados, en particular de los tejidos históricos, dándoles prioridad al desarrollo de nuevas áreas»* e igualmente se apuesta por la accesibilidad hacia y dentro de esos espacios.

En consecuencia, la Ley 7/2014 incorpora un nuevo título a la Ley de Urbanismo de Castilla y León para insertar las actuaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbana, siendo los espacios urbanos vulnerables el ám-

las CC.AA. o normativa municipal, se viene a generalizar a través del Informe de Evaluación de Edificaciones contenido en el Plan Estatal de fomento del alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas para 2013-2016 y en la LRRRU» (ibidem).

Leopoldo Tolivar Alas

bito preferente de estas actuaciones, cuya delimitación concreta se dota de flexibilidad para facilitar su gestión: los ámbitos podrán ser discontinuos, o ampliarse limitadamente sobre su entorno inmediato, estableciéndose un margen para la demolición o sustitución, aunque el criterio general sea favorecer la rehabilitación.

Las actuaciones se planificarán mediante el planeamiento general o con un plan especial de reforma interior, y para la gestión se establecen reglas especiales sobre expropiación y ejecución subsidiaria, o las que permiten que no se generen nuevas obligaciones a causa de los aumentos de edificabilidad, volumen o densidad derivados de la sustitución de infraviviendas²¹.

La reformada Ley de Urbanismo de Castilla y León reformula la regulación del deber de conservación en sintonía con la nueva legislación del Estado, y se bonifican las actuaciones de regeneración y renovación urbana en cuanto al reparto de aprovechamiento; tratamiento favorable que se contrapesa, en un giro manifiesto, con el más exigente que recibe el suelo urbanizable, abandonando así la neutralidad de la normativa frente a cualquier desarrollo urbanístico, por no reconocer la preferencia por los nuevos ámbitos, *«que se sustituye por un tratamiento que favorece decididamente a la ciudad consolidada»*.

Acudiendo, pues, al articulado modificado de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, merece destacarse que, en el artículo 4, entre los objetivos de la actividad urbanística pública, se añade un nuevo apartado f) al artículo 4, con la siguiente redacción:

«f) Impulsar la rehabilitación edificatoria, así como la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente en los espacios urbanos vulnerables, entendiendo como tales aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social».

Y como señalará el artículo 154.1, *«las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana deben plantearse de forma preferente sobre los espacios urbanos vulnerables definidos en el artículo 4.f)»*.

El ámbito de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana puede ser discontinuo, así como, en caso necesario, incluir intervenciones

²¹ O las obras de mejora energética, que en algún caso habilitan la ocupación de superficies de dominio público o rotacionales.

justificadas de demolición, renovación integral o sustitución de viviendas o de edificios completos²².

Las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana se planificarán mediante el instrumento de planeamiento general o mediante un plan especial de reforma interior y darán prioridad a las actuaciones de rehabilitación frente a las de sustitución, y dentro de las primeras a aquellas que permitan el mantenimiento de la población residente.

Entre sus objetivos, y en lo que afecta a la temática de esta aportación, se encuentran, ya de forma diáfana, la colmatación de los espacios intersticiales infrautilizados o sin uso alguno, con preferencia a la ocupación de nuevas áreas sin urbanizar; la mejora de la eficiencia energética de edificios y viviendas, en particular en lo relativo a su aislamiento térmico; la supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores o en situación de discapacidad; la mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal y ciclista y con el transporte público, así como el mantenimiento de la vitalidad urbana mediante la mezcla de usos, admitiendo la mayor compatibilidad de las actividades productivas con el uso residencial²³.

Todo un cambio radical que pone en valor y declara abiertamente la protección y el carácter preferencial de la vieja ciudad, compacta, accesible y sostenible, sin renunciar a los valores arquitectónicos, naturales o histórico-artísticos tan propios de las ciudades de los viejos Reinos de Castilla y León. Pero no solo la voluntad política y los propósitos del legislador son suficientes: al igual que se señalaba al comienzo de este capítulo a propósito del planeamiento, las declaraciones plasmadas en un diario oficial pueden ser tan inoperativas como el diseño más excelso si no se logra la viabilidad en una gestión particularmente compleja en estos casos, por los sujetos intervinientes y por los bienes a intervenir.

²² Siempre que no afecten a más del 50 % de las viviendas o los edificios existentes, o de la edificabilidad total del ámbito. Igualmente, se podrá plantear una extensión razonable de las tramas y tejidos urbanos existentes sobre terrenos de la periferia inmediata, con independencia de la clasificación del suelo (art. 154).

²³ El artículo 156 también incluye la recuperación de los valores urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos de los espacios urbanos, así como de los elementos que representen la *identidad* local; la mejora de los espacios libres a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento; la recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, en especial en cuanto a los cursos fluviales y sus riberas; el despliegue de las infraestructuras técnicas de informática y comunicaciones de perfil elevado como una red de servicio básico más, y la integración de las perspectivas de género y de edad, utilizando mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia.

Leopoldo Tolivar Alas

7. SOBRE LA MOVILIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA CIUDAD COMPACTA

En una reciente aportación del mayor interés del profesor Pablo MENÉNDEZ se nos alerta de algo que puede no resultar tan obvio como parece a primera vista, y es que una primera precisión sobre el término «movilidad» nos lleva a afirmar que *«no se trata de un término específico de la ciencia del Derecho, pues ese término se utiliza, asimismo, para referirse a supuestos materialmente distintos del jurídico (...) Piénsese, por ejemplo, en la movilidad universitaria o en la movilidad reducida de algunas personas que tienen dificultades de movimiento»*²⁴; circunstancia esta última a su vez relevante para planificar una ciudad compacta acogedora.

La profesora Eloísa CARBONELL PORRAS, que en una reciente aportación ha incidido también en la pluralidad de aplicaciones del término²⁵, ha destacado certeramente la necesidad, en efecto, de una visión global de la movilidad, tanto en la política estatal como en la Unión Europea. Para dicha autora, *«las nuevas perspectivas en la ordenación del transporte urbano requieren un análisis de los diversos factores que influyen, condicionan o dificultan el desplazamiento de las personas y las cosas en la ciudad y su entorno. El acceso de los vecinos a medios de transporte de calidad, las consecuencias medio-ambientales y de desarrollo sostenible, de tráfico y seguridad vial, la promoción del transporte público, el adecuado uso de las vías públicas por las personas y los vehículos de todo tipo, la conexión entre las infraestructuras de transporte y la demanda de transporte son algunos de los factores que deben analizarse globalmente en la actualidad»*²⁶.

Como nos recuerda la autora últimamente citada, la política comunitaria no resulta ajena a este planteamiento, que aflora en el Libro Verde *Hacia una nueva*

²⁴ Pablo MENÉNDEZ, capítulo «Movilidad y Transporte», en la obra colectiva dirigida por T. QUINTANA LÓPEZ (con coordinación de A. CASARES MARCOS), *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, capítulo I, «Hacia un modelo de urbanismo sostenible», Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 481-535.

²⁵ E. CARBONELL PORRAS, «La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral de desplazamiento de personas y cosas en las ciudades», en la obra colectiva *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible* (Andrés BOIX PALOP y Reyes MARZAL RAGA, editores), Universitat de València, 2014, pp. 97 y ss. Para esta autora, el añadido en las ciudades y en el transporte del adjetivo «sostenible» busca *«introducirla tutela y protección del medio ambiente en sus diversas facetas»*.

²⁶ E. CARBONELL PORRAS, «Transporte urbano y movilidad», en *Tratado de Derecho Municipal*, (dir. por S. MUÑOZ MACHADO), tomo II, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, p. 2309. La autora se remite en la concepción de movilidad al trabajo «El transporte público urbano y su regulación jurídica», de Tomás CANO CAMPOS, en *Derecho público del transporte en la ciudad: renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana* (Eloísa CARBONELL PORRAS y Tomás CANO CAMPOS, directores del congreso), UCM, Madrid, 2009, pp. 391-447.

cultura de la movilidad urbana, de 25 de septiembre de 2007, donde se apuesta por

«un nuevo concepto de movilidad urbana [que] supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la comodidad entre los distintos modos de transporte colectivo (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie). También supone alcanzar unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda de transporte para garantizar la movilidad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente. Finalmente, significa también reconciliar los intereses del transporte de mercancías y del de pasajeros con independencia del modo empleado».

Dos años más tarde, la Comisión de la Unión Europea, mediante una Comunicación de 30 de septiembre de 2009 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, aprobó, tras la consulta y el debate que siguieron a la publicación del Libro Verde sobre la Movilidad Urbana, el Plan de Acción de Movilidad Urbana, en cuya Introducción puede leerse:

«La movilidad urbana es un componente central del transporte a larga distancia. La mayor parte del transporte, tanto de pasajeros como de mercancías, empieza y termina en zonas urbanas, y atraviesa varias de ellas en su recorrido. Las zonas urbanas deberían proporcionar puntos de interconexión eficaces para la red transeuropea de transporte y ofrecer un transporte de último kilómetro eficiente para pasajeros y mercancías. Resultan, por tanto, vitales para la competitividad y sostenibilidad del futuro sistema de transportes europeo».

La Comisión Europea, como destaca Pablo MENÉNDEZ, a través de estas propuestas, trata, de conseguir que las ciudades estén menos congestionadas con un tráfico ágil, una circulación más fluida y mixta (a pie y en bicicleta, con uso compartido de vehículos), más ecológicas por los la alimentación alternativa a los combustibles fósiles), apoyando la ampliación y modernización del transporte público urbano limpio, reduciendo el ruido ambiental, estableciendo restricciones al tráfico y dotándose de unos sistemas de transporte urbano inteligentes, accesibles a todos, seguros y eficaces.

El documento *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*²⁷, en su Anexo I, define la movilidad como «el conjunto de procesos y acciones orientadas a des-

²⁷ El Consejo de Ministros, el 30 de abril de 2009, aprobó la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* (EEMS), un documento previamente elaborado entre el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, como marco de referencia nacional que integra los principios y herramientas de coordinación para orientar y dar coherencia a las políticas sectoriales que facilitan una movilidad sostenible y baja en carbono. La movilidad sostenible, señala la nota oficial subsiguiente al Consejo de Ministros,

Leopoldo Tolivar Alas

plazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios». Y la adjetivada movilidad sostenible como «el conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, con un coste económico razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas».

En el Derecho positivo, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su Título III, Capítulo III, Sección 3.^a se refiere a la movilidad sostenible y a los principios que la fundamentan. Deben destacarse, al respecto, los artículos 100 y 101. El primero compila los objetivos de la política de movilidad sostenible de las Administraciones Públicas, entre los que se encuentran el contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos y a la eficiencia de la economía gracias a un uso más racional de los recursos naturales; el integrar las políticas de desarrollo urbano, económico y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental; el promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética; el fomento de los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo y otros modos no motorizados y, finalmente, la apuesta por la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, facilitando el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado.

Por su parte, el artículo 101 define, como novedad normativa, los *Planes de Movilidad Sostenible*, como un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan

implica garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y ambientales, reduciendo al mínimo sus repercusiones negativas. Los objetivos y directrices de la EEMS se concretan en 48 medidas estructuradas en cinco áreas: territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras; cambio climático y reducción de la dependencia energética; calidad del aire y ruido; seguridad y salud; y gestión de la demanda. Entre las medidas contempladas, se presta especial atención al fomento de una movilidad alternativa al vehículo privado y el uso de los modos más sostenibles, señalando la necesidad de cuidar las implicaciones de la planificación urbanística en la generación de la movilidad. La EEMS requiere para su implantación de la implicación de todas las administraciones, para lo cual se contemplan instrumentos de coordinación como: la Red de Ciudades por el Clima, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, el Consejo Nacional del Clima, la Comisión de Coordinación de las Políticas de Cambio Climático y Mesas Sectoriales, el Observatorio de la Movilidad Metropolitana y distintos foros de la movilidad existentes.

eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible²⁸.

A partir del 1 de enero de 2014, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales²⁹ incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, según impuso la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012³⁰.

El Libro Verde examina, con esos mismos propósitos, las dificultades que en las ciudades europeas se han de superar para mejorar la movilidad urbana y sub-urbana hasta hacer de ella una movilidad sostenible que facilite el crecimiento y desarrollo económico de las ciudades, la calidad de vida de sus habitantes y la protección de su medio ambiente. Estas dificultades se resumen en las cinco siguientes: la primera se aprecia en la *congestión en las ciudades*; la segunda en los *problemas medioambientales de las ciudades*; la tercera dificultad estriba en la *necesidad de implantar un transporte urbano más inteligente*; la cuarta, en la *accesibilidad al transporte urbano* (que afecta de modo especial a las personas con movilidad reducida, personas discapacitadas o mayores, a las familias con niños pequeños y a los propios menores) y la quinta dificultad se constata a la hora de *alcanzar un transporte urbano seguro y protegido*³¹.

²⁸ El precepto continúa señalando que estos Planes de Movilidad pueden tener un ámbito territorial autonómico, supramunicipal o municipal, pudiendo adoptarse Planes de Movilidad Sostenible de ámbito supramunicipal, cuando así lo acuerden los municipios que compartan un esquema de movilidad interdependiente.

A tal efecto, tienen esta condición los Planes de Movilidad Sostenible que hayan podido aprobar los municipios y agrupaciones de municipios con población superior a 100.000 habitantes, en el marco de los planes y programas para el cumplimiento y la mejora de los objetivos de calidad del aire previstos en el artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Por su parte, los Planes de Movilidad Sostenible autonómicos, supramunicipales o locales ajustarán su contenido a lo establecido en la normativa que resulte aplicable, así como a los principios recogidos en la propia Ley de Economía Sostenible y a lo dispuesto en los instrumentos de planificación que les afecten y, en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la ya citada Estrategia Española de Movilidad Sostenible.

El contenido de los Planes de Movilidad Sostenible incluirá, como mínimo, el diagnóstico de la situación, los objetivos a lograr, las medidas a adoptar, los mecanismos de financiación oportunos y los procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión y un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales. Lo expuesto será igualmente exigible al contenido de esos Planes en lo relativo a la seguridad vial.

En la elaboración y revisión de los Planes de Movilidad Sostenible se garantizará la participación pública.

²⁹ Sobre las competencias autonómicas y sus desarrollos legislativos sobre transporte y sobre las competencias municipales en el sector, véase E. CARBONELL PORRAS, *op. cit.*, pp. 2282-2290.

³⁰ Disposición final trigésima primera.

³¹ Un completo comentario a estas dificultades puede leerse en el trabajo citado de Pablo MENÉNDEZ «Movilidad y transporte», pp. 483-490.

Leopoldo Tolivar Alas

El Plan de Acción de Movilidad Urbana aprobado con Comunicación de la Comisión, de 30 de septiembre de 2009, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo³² y al Comité de las Regiones, propone, por su parte una serie de medidas que se centran en seis temas que responden a los resultados más importantes de la consulta sobre el Libro Verde.

En España, a nivel legislativo existen distintas experiencias de interés. En Cataluña, la Ley 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad, se ha considerado pionera en Europa, y tiene como objetivos básicos integrar las políticas de crecimiento urbano y económico con las de movilidad, dando prioridad al transporte público y a los sistemas eficientes de transporte, así como potenciar la intermodalidad, ajustar los sistemas de transporte a la demanda en zonas de baja densidad de población, disminuir la congestión de las zonas urbanas, aumentar la seguridad viaria y reducir la congestión y la contaminación. En su desarrollo se han aprobado las directrices nacionales de movilidad, los planes directores de movilidad (PDM), los planes específicos y los planes de movilidad urbana (PMU). En la misma línea, el 27 de julio de 2003 se aprobaron las directrices nacionales de movilidad como marco orientador para aplicar los objetivos de movilidad mediante orientaciones, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control. Las directrices nacionales de movilidad, que se aplican a todo el territorio de Cataluña, tienen carácter de plan territorial sectorial.

La Ley, lo que puede ser una premisa importante para compactar la ciudad, condiciona el urbanismo a la movilidad, de manera que en el futuro no se podrá aprobar ningún proyecto urbanístico nuevo si no cuenta con un estudio de la movilidad que genera.

También cabe destacar la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad en la Comunidad Valenciana, que ha sido recientemente analizada por Andrés BOIX PALOP en una obra de la mayor relevancia³³, en la que, pese a los avances detectados con la promulgación de esta norma, detecta carencias importantes, como un tratamiento poco audaz de la fiscalidad u otros gravámenes y peajes urba-

³² El dictamen de este Comité correspondió a Raymond HENCKS. Entre sus muchas observaciones críticas puede leerse que «*por lo menos, el plan de acción sometido a examen debería ir acompañado esta vez de objetivos cuantitativos mensurables sobre la base de una serie de indicadores que las ciudades y áreas metropolitanas deberían proponerse alcanzar por medio de planes de movilidad sostenible elegidos por ellas*»; que se estima necesario completar el plan de acción sometido a examen mediante otro plan en el que se aborden de forma más detallada, entre otros, la delincuencia en el transporte público, la movilidad no motorizada y los ciclomotores, y que el Comité acoge favorablemente la intención de la Presidencia española de crear un programa paneuropeo para fomentar la accesibilidad de las ciudades y municipios europeos, especialmente para las personas de movilidad reducida, y manifiesta su interés por participar estrechamente en esta iniciativa, dada su importancia para la sociedad civil.

³³ Capítulo «La movilidad urbana sostenible en la Ley Valenciana de Movilidad», en la obra colectiva *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible* (Andrés BOIX PALOP y Reyes MARZAL RAGA, editores), Universitat de València, 2014, pp. 187-211.

nos, una regulación poco ambiciosa e imperativa en materia de transporte colectivo, un deficiente modelo de adaptado al marco constitucional e inadecuado y, en fin, «*demasiados enunciados meramente proclamativos y dotados de muy poca densidad jurídica*»³⁴.

Y es que, en verdad, aunque el Derecho, siquiera tardíamente, como es habitual, pueda ser la vía de imponer un nuevo modelo de movilidad, como convenientemente defiende la profesora Elisa MOREU CARBONELL, no cualquier norma, y menos las especializadas o sectoriales, pueden invertir, sin más, una inercia nada beneficiosa para las ciudades y sus moradores. Dice esta autora, apoyándose en una opinión previa de SANZ LARRUGA, que para conseguir un cambio de hábitos de los ciudadanos se requiere una buena regulación y planificación capaz de coordinar a todas las Administraciones implicadas, pero que confiar únicamente en el efecto taumatúrgico de las leyes sectoriales, con una regulación específica pero parcial y desintegrada, puede resultar hasta de efectos perturbadores y contraproducentes³⁵.

8. LA RECIENTE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, DE 2 DICIEMBRE DE 2015, SOBRE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

Mucho más recientemente, la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 diciembre de 2015, sobre movilidad urbana sostenible, subrayará en 62 puntos declarativos «*que el trabajo realizado hasta el momento a nivel europeo y en muchas ciudades ha sido positivo y debe continuarse y, por ello, acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión sobre la movilidad urbana*». En su propósito de *devolver el espacio y la infraestructura a todos los ciudadanos y mejorar la accesibilidad* declara que la planificación de la utilización del suelo es la fase más importante para la creación de redes de transporte fluidas y seguras que sean duraderas y tengan un verdadero impacto en los volúmenes y en la distribución del tráfico; poniendo de relieve que la seguridad de los peatones siempre ha de considerarse un elemento clave de toda planificación urbana sostenible.

Expresa el Parlamento su convencimiento de que los planes de movilidad urbana sostenible a largo plazo, apoyados por las tecnologías de la información y las comunicaciones, son instrumentos importantes para facilitar soluciones adecuadas y en materia de movilidad segura a todos los ciudadanos; pide a las

³⁴ P. 207.

³⁵ Capítulo «Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible», en la obra colectiva *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible* (Andrés BOIX PALOP y Reyes MARZAL RAGA, editores), Universitat de València, 2014, pp. 89 y ss.

Leopoldo Tolivar Alas

autoridades competentes que estos planes tengan en cuenta las necesidades especiales de las personas con movilidad reducida y busquen, a la vez, alcanzar los objetivos de la UE en materia de emisiones de CO₂, el ruido, la contaminación del aire y la disminución de los accidentes.

Igualmente, se anima a las autoridades de los Estados miembros a que elaboren planes en materia de movilidad urbana sostenible que concedan la prioridad a los modos de transporte que producen menos emisiones, incluida la electro-movilidad y los vehículos propulsados por combustibles alternativos, lo que engloba a los sistemas de transporte inteligentes; apoya el establecimiento de zonas de tráfico y de plataformas intermodales que concedan la prioridad al uso del transporte público y a las políticas en materia de aparcamientos, así como a los nudos intermodales que ofrezcan servicios de transporte variados y permitan combinar sin fricciones el transporte colectivo, el transporte compartido, la bicicleta³⁶ y los servicios de alquiler.

Pide el Parlamento Europeo a las ciudades que evalúen cuidadosamente las necesidades de los ciudadanos y de las empresas y las características específicas de los modos de transporte para garantizar la movilidad sostenible en las ciudades y que adopten las medidas necesarias para mejorar la calidad de vida en las ciudades fomentando un cambio modal hacia modos de transporte sostenibles, incluido el caminar y la bicicleta.

Considera además la Cámara europea que la Comisión debe analizar el impacto que tendrían en la sociedad las nuevas formas de movilidad basadas en el modelo de la economía compartida, en particular el uso compartido de vehículos; considera que, a escala nacional, los Estados miembros deben desarrollar el concepto de «ciudad colaborativa» en los temas de movilidad y transporte, dado que ello puede suponer ventajas para los ciudadanos, especialmente en las ciudades de pequeña y mediana dimensión, en las que la red de transporte público es menos extensa, al poder desarrollarse soluciones de movilidad entre particulares. Asimismo, subraya la importancia de la información pública sobre ofertas de transporte público urbano, teniendo en cuenta también las necesidades lingüísticas de los turistas y los beneficios de una política turística sostenible; anima a las autoridades locales a proporcionar información en tiempo real a través de internet y de un número suficiente de monitores en las ciudades; invita a las autoridades y a los operadores de transporte a mejorar la disponibilidad de servicios digitales gratuitos en los transportes públicos y las estaciones.

³⁶ Véase el interesante y documentado capítulo de Francisco BASTIDA FREIJEDO «La movilidad ciclista en España y su regulación jurídica», en la obra colectiva *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible* (Andrés BOIX PALOP y Reyes MARZAL RAGA, editores), Universitat de València, 2014, pp. 163-185.

También —vieja exigencia española— se pide a los Estados miembros que, respetando las competencias locales, adopten medidas eficaces en materia de seguridad en el transporte público.

Igualmente, la Resolución anima a los Estados miembros y a las autoridades locales a establecer requisitos de rendimiento medioambiental en los procedimientos de contratación pública e insta a los Estados miembros y a las autoridades locales a que se replanteen la gestión de la velocidad a más tardar en 2020, teniendo en cuenta las condiciones locales, con el fin de garantizar la seguridad en las zonas residenciales y en los alrededores de las escuelas y los centros educativos y sociales, entre otras áreas, y que sopesen el desarrollo y diseño de una infraestructura vial más segura; pide a los Estados miembros y a las autoridades locales que utilicen todas las soluciones modernas, también la gestión avanzada inteligente del tráfico, a fin de proporcionar seguridad a todos los usuarios de la vía pública, incluidos los peatones; anima a las ciudades europeas a intercambiar las mejores prácticas en materia de gestión de la seguridad.

Y, en el último apartado, la Resolución parlamentaria de 2 de diciembre de 2015 se muestra favorable a la existencia de un sólido vínculo entre los planes de movilidad y la sostenibilidad urbana y otras iniciativas como «Ciudades Inteligentes» o el Pacto de los Alcaldes, encaminadas a que las ciudades sean más sostenibles y autosuficientes.

9. REFLEXIÓN FINAL ENTRE EL VOLUNTARISMO Y EL ESCEPTICISMO

La ocupación a efectos urbanizadores de toda suerte de espacios sin aparente valor natural, agrario, forestal, cultural o paisajístico no solo se reveló como un fiasco legislativo que, de no ser por el drama de la crisis, invitaría a esbozar una sonrisa ante la pretensión, tan ingenua como bienintencionada, de abaratar el precio del suelo edificable y, por ende, la vivienda. Esta solo ha bajado justamente por la crisis y las dificultades para dar salida a un stock saturado para el que ya no había inversores en nueva o segunda residencia. En cualquier caso, estructural o coyunturalmente, todo viene determinado por la ley de la oferta y la demanda. Y domiciliarse o invertir en una vivienda en un páramo lejano y mal comunicado con las poblaciones consolidadas no parece que provoque atracciones desmedidas, además de encarecer a las Administraciones, particularmente a la municipal, la prestación de los servicios mínimos de recepción obligatoria por los vecinos³⁷.

³⁷ Artículos 18 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Leopoldo Tolivar Alas

Inversamente, la potenciación y regeneración de los viejos cascos urbanos, en muchos casos herederos de la ciudad medieval o del primer desarrollismo extramuros de la postguerra, parece, pese a las dificultades de la cirugía en suelos consolidados, una alternativa mucho más recomendable, por no decir edificante, dado el sentido literal del término. La actuación sobre la ciudad compacta comienza por mantenerla viva y no desahuciada o encaminada a ruina inexorable, a éxodo vecinal, a marginalidad de todo orden: a un paisaje de calles con volúmenes distintos y perfiles desdentados, no muy alejado del que existiría antes del higienismo de la Ilustración y, por descontado, de la no siempre afortunada legislación de ensanche y reforma interior de poblaciones de la segunda mitad del XIX. Desgraciadamente, muchas ciudades de dispar tamaño pero larga historia y amplia monumentalidad requieren y carecen de un entorno o anillo verde que, además de ser pantalla de unos bordes estéticamente lamentables por el tradicional desprecio hacia los suelos no urbanizables genéricos, supusiera un escudo contra la contaminación creciente, procedente en buena medida del transporte. Conjuguar esta previsión planificadora con la movilidad y sostenibilidad debiera ser una prioridad para las ciudades.

Una ciudad requiere vivacidad. Frente al tantas veces inoperante deber de conservación por parte de unos propietarios envejecidos y empobrecidos —la lacra de las rentas antiguas ha dejado muchas víctimas— se levantan ahora, en la normativa estatal y en la autonómica o urbanística, las técnicas más ambiciosas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que, como expresamente ahora se señala, deben plantearse de forma preferente sobre los espacios urbanos vulnerables. De ser viable la gestión, se buscaría colmatar, con garantías estéticas y respeto al entorno, a veces hasta monumental o catalogado pese a su decrepitud, los espacios intersticiales infrautilizados o sin uso alguno, abandonando la preferencia de ocupar nuevas áreas sin urbanizar, y la mejora de la eficiencia energética de edificios y viviendas y su ahora precario e insostenible aislamiento térmico, la supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos y construcciones a las necesidades efectivas de las personas mayores o con discapacidad, eliminando las barreras subsistentes y procurando la mejora de la accesibilidad multimodal.

Todo ello debe combinarse con la denominada «convivencia de la movilidad motorizada con los hábitos peatonales —con numerosas vías de esta naturaleza que ofrezcan continuidad de tránsito— y con la utilización de la bicicleta. En este último extremo ha de recordarse, en tono escéptico, que por razones de angostura, de inclinación o de presencia masiva de transeúntes, muchas de las viejas vías de la ciudad consolidada no ofrecen garantías de seguridad o de compatibilidad para el uso ciclista, el pasear y el tráfico motorizado, incluso selectivo de servicio público. La limitación de velocidad, la preferencia de la bicicleta o los cojines berlineses son, en estos casos en que no hay posibilidad física de reservar carriles-bici, una solución tan deficiente como peligrosa. La

tradición también juega su papel y en España, a diferencia de otros países, la cultura del pedaleo no está arraigada en la mayoría de nuestras urbes, cuya progresiva creación no contempló, primero por razones de obvio anacronismo y luego por menosprecio o ignorancia de este modo de transporte de personas, a la bicicleta.

En cuanto al transporte público, la movilidad interior y la accesibilidad exterior deben contar con unos medios motorizados de calidad, eficientes, puntuales, cómodos y no contaminantes en emisiones de ningún tipo. La edad de la población, es cierto, de triunfar este modelo de urbanismo compacto, rebajaría su media con nuevas incorporaciones jóvenes, pero siempre requerirá de un atractivo sistema de comunicación. Y allí donde el espacio y el presupuesto lo permitan, deben buscarse fórmulas alternativas de transporte, incluidas, en poblaciones con importantes pendientes o desniveles, las escaleras o rampas mecánicas, complemento puntual pero efectivo de autobuses, tranvías o suburbanos.

El transporte de mercancías o abastecimientos también suele ser dificultoso y de mala convivencia con los demás modos de desplazamientos de personas. La carga y descarga, inevitable, debe ser cuidadosamente planificada; algo que no siempre se detecta en nuestros centenarios núcleos de población: deben ser un servicio y no un estorbo y, para los transportistas, una labor normal y no un suplicio con exposición a impactos, quejas y multas.

También para pequeñas poblaciones (los núcleos compactos no solo se dan en capitales) deben preverse, como ya ocurre en algunas comunidades autónomas y con apoyo de sus Administraciones, medios de acceso y transporte público o concertado que iguallen la calidad prestacional con respecto a poblaciones de mayor significación poblacional. Y en unos y otros debe procurarse el mantenimiento o recuperación de la vitalidad urbana, de la sociabilidad vecinal e intergeneracional mediante la mezcla de servicios y usos edificatorios a efectos de actividades económicas y culturales diversas. Pluralidad de sectores económicos, oferta cultural y equipamientos públicos y privados para cohesionar —y así fijar— a la población.

Tampoco deben esconderse algunos problemas fácilmente perceptibles en los últimos tiempos y que no se solventan solo con leyes de seguridad ciudadana. Me refiero a un hecho que conocí bien en la época en la que fui representante municipal: la ciudad antigua, la que se pretende compactar, no es el único pero sí uno de los grandes focos de atracción de las concentraciones juveniles y del mítico *botellón*. El ruido, el alcohol, la suciedad y hasta episodios de violencia, cuando no las sirenas de las ambulancias ante comas etílicos, no son el mejor escaparate para la revitalización, regeneración y colmatación de la ciudad consolidada. En ocasiones, ni los taxis pueden dejar en su domicilio a personas con problemas de movilidad, al margen del temor de quienes, como podría acreditar con numerosos expedientes, no se atreven a utilizar, como residentes, su

Leopoldo Tolivar Alas

vehículo por miedo a los desperfectos que la desinhibición de estas concentraciones juveniles puede ocasionar. No es oro todo lo que reluce y, en ocasiones, planificar zonas de ocio y esparcimiento para llevar forzosamente a quienes quieren divertirse —y precisan, por cierto, en su perjudicado retorno de transporte colectivo nocturno— es como poner puertas al campo. En suma, que esta batalla por la ciudad compacta, la movilidad, la sostenibilidad y la calidad de vida requiere de muchas horas de reflexión, imaginación y consenso político, ya que no se gana de la noche a la mañana con un giro legislativo o con brillantes aportaciones de la mejor doctrina.