

# **IMPACTO FISCAL DE LOS PLANES URBANOS EN CASTILLA Y LEÓN**

**Joaquín ROMANO VELASCO**

**Universidad de Valladolid. Departamento de Economía Aplicada**

## **1.- PRESENTACIÓN.**

Castilla y León sucumbe a un urbanismo mal concebido, donde triunfan los especuladores y se diluye la autoridad de los gobernantes, últimos responsables de todo esto, de que la ancha Castilla tenga un suelo urbano tan pequeño, escaso y caro, condenando a la sociedad, su trabajo, pero también a la tierra, su naturaleza. Si en la Región más extensa de Europa, dónde vivimos es en un espacio tan pequeño y caro, no puede ser debido más que a la escasa talla que traslucen estas autoridades conformadoras de un espacio a su tamaño, haciendo de Castilla y León una naciente Liliput, contraria a la tradición histórica que refleja su rico patrimonio monumental y la armonía de su arquitectura popular, todo lo cual exige replantear la organización del espacio urbano en la Comunidad.

Sobre todo nos preocupamos en este trabajo por la que a nuestro juicio constituye una de las causas más significadas de los errores cometidos en la evolución urbana: no hemos sabido crear mecanismos de evaluación de los impactos ambientales del proceso de urbanización, capaces de proteger a la sociedad de los riesgos que amenazan no solo la calidad de vida, sino también a su supervivencia. La comunicación tiene por objeto examinar las posibilidades que ofrece la reciente Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León de resolver esta problemática, y efectuar una propuesta metodológica para prevenir los impactos del urbanismo sobre los diferentes factores a los que afecta, ocupándonos especialmente de los relativos a los ingresos y gastos públicos, cuyos aumentos o disminuciones habrán de ser valorados no tanto desde la perspectiva clásica de la economía del bienestar, como desde la de la sostenibilidad, la cual implica a las interrelaciones de este aspecto financiero con los demás aspectos económicos, sociales y ecológicos.

## 2.- URBANISMO Y DESARROLLO EN CASTILLA Y LEÓN: LAS DIMENSIONES DE SU FRACASO.

La tendencia global a la concentración urbana que domina la dinámica actual del urbanismo, tanto en países o regiones desarrolladas como en las subdesarrolladas, responde a una inercia extendida con las primeras sociedades industriales y acelerada en las actuales de servicios, sin que ni aquellas ni estas hayan sabido organizar el espacio de la ciudad en beneficio del progreso social. Esta misma percepción ha extendido entre los analistas de lo urbano la conclusión de que en algo tan esencial como el lugar dónde habitamos la actual sociedad tecnificada y desarrollista está fallando. Como ha señalado Choay(1983) "esa misma sociedad fracasa a la hora de ordenar tales lugares. La sociedad industrial dispone de especialistas de la implantación urbana. Y, a pesar de todo, las creaciones del urbanismo, a medida que aparecen, son objeto de controversia y puestas en tela de juicio".

De una parte, las ciudades, que apenas ocupan en el planeta un espacio del uno por mil, absorben como si de verdaderos agujeros negros se tratase los recursos que se disponen en el resto de mundo, atrayendo en una espiral de la que es difícil escapar no solamente los recursos materiales, sino los humanos, pues como revela el estudio *Urbanisation and the Function of Cities in the European Community* (Instituto Europeo de Temas Urbanos, 1992), en la Unión Europea las ciudades absorben ya el 79 por 100 de la población. Y, aunque todavía por debajo de esa proporción, la población de Castilla y León que vive en las capitales se encamina a él de un modo inexorable.

La evolución de lo urbano en Castilla y León es un hecho incuestionable, tan sólo tenemos que observar la inversión de las proporciones entre la población que habita en el campo y la que lo hace en la ciudad en apenas cuatro décadas. Se trata de un proceso inducido por una tendencia global dominada por una corriente económica centrada en el mercado para la toma de decisiones, que tiene sin embargo efectos locales muy singulares, de modo que la primera cuestión a determinar en cada Región es si esa evolución ha servido para su desarrollo, entendido como progreso, para *ir a mejor*.

Aunque domine esta corriente económica, el urbanismo sigue teniendo sentido desde el contexto de lo social y ecológico, que provocan sobre el desarrollo económico los efectos tanto de prestarle alas como de ponerle grilletes, haciendo que el progreso sea o deje de ser, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿En qué condiciones el urbanismo moviliza o en cuales paraliza las oportunidades sociales de mejorar más y de una forma más segura la sociedad?. La respuesta no es sencilla ni desde luego única. Dentro de la controversia, nos sentimos identificados con los que acusan a la ciencia de haberse puesto a disposición de un progreso entendido como el de cada una de las partes o elementos en

los que se fundamenta, logrando magníficos avances tecnológicos e institucionales, haciendo realidad imágenes que hasta hace escasos años solo podían ser soñadas por el hombre, pero provocando desde esta visión atomista una acusada miopía sobre el todo, de modo que al abandonar una visión universal del progreso han provocado que tanto signo de prosperidad no sean más que una ilusión sin visos de continuidad, por que el desarrollo al que atiende es insostenible, sin que sea necesario esperar más para sentir en el propio urbanismo los efectos negativos del despilfarro de recursos personales y materiales que conlleva la actuación conforme a esta corriente que confunde el crecimiento económico con el progreso.

El urbanismo, en su descomposición inicialmente como ciencia arquitectónica, conforme a la idea de Le Corbusier de que "el urbanista no es más que un arquitecto", pero también económica, histórica, o sociológica, entre otras, ha experimentado en cada una de ellas notables desarrollos normativos, aun cuando paradójicamente en la medida que estas han ganado en independencia también han perdido en realismo, y consecuentemente en operatividad para conducir el desarrollo de las ciudades a los escenarios deseados. En contraposición a los supuestos avances teóricos de la investigación en este campo, las transformaciones urbanas han mostrado a lo largo de las últimas décadas un urbanismo que sacrifica la utopía urbana para sucumbir a la decadencia, plasmada en la desaparición de las ciudades medianas, favoreciendo simultáneamente en unos casos la despoblación y en otros la sobrepoblación, con los consiguientes efectos de carencias de dotaciones urbanísticas incluso en los aspectos más elementales de seguridad e higiene, especialmente sufridos por los estratos sociales más indefensos tanto por razones de renta como de edad, afectando muy particularmente a las personas más pobres así como a los niños y los ancianos, de modo que contrariamente a lo que las teorías nos informan sobre la eficiencia urbana, la realidad nos revela que nunca las ciudades comportaron tanto despilfarro ni tanta desigualdad.

Destacados investigadores del urbanismo han identificado corrientes muy distintas de concebir el urbanismo, y aunque se plasman en momentos y lugares muy precisos, se puede reconocer en ellas su proyección o influencia universal. Peter Hall en su magistral obra "Ciudades del Mañana" o Françoise Choay, en "El urbanismo, Utopías y Realidades", escrutan en la historia del urbanismo y de sus ideas para alcanzar a comprender a partir de corrientes de signo tan diferente como el urbanismo progresista, culturalista, o naturalista, el sentido real del urbanismo. Su lectura por un lado, y la observación de los hechos por otro, nos permite advertir y denunciar el monismo arquitectónico al que estamos llegando a consecuencia de la pérdida de los ideales que inspiran la creatividad urbanística para caer víctimas de un ideal único de máximo beneficio económico, simplificado exclusivamente a la acepción crematística de la economía, tal y como señala Naredo(1999). Por ello, aun cuando el urbanismo tiene diversos sentidos reales de condición esencialmente social, la realidad es fruto de un único sentido

condicionado por el económico dominante en el que se defiende el ideal de "todo por el dinero que mueve mercado"

Sin entrar en los diferentes análisis que hacen las múltiples disciplinas académicas o visiones ideológicas dedicadas al fenómeno de la urbanización, podemos observar cómo en Castilla y León las dinámicas de concentración urbana estuvieron marcadas en un primer momento, situado entorno a las décadas de los sesenta y los setenta, por el despunte de la industrialización, que comportó un estructural movimiento cuantitativo y cualitativo en las poblaciones de sus pueblos y ciudades, acusando el fuerte contraste entre unos pueblos cada vez más mermados y envejecidos, que apunta en muchos casos su avocación a la desaparición; y de unas pocas ciudades agrandadas por este éxodo masivo de gentes, que llegaron con todas sus necesidades de viviendas, transporte, educación, salud, trabajo o abastecimiento insatisfechas, demandando urgentemente que las ciudades les proporcionen espacio para sus casas, sus coches, colegios, hospitales, centros productivos, comercios o almacenes.

Pero después, una vez asentadas aparentemente las poblaciones, con la terciarización de las ciudades los movimientos se han seguido sucediendo con mucha más fuerza y celeridad aún, por que cada día toda la población de las nuevas ciudades se ve obligada a recorrer grandes distancias para ir de un sitio a otro; en los días laborables de la casa al trabajo, la escuela o el lugar de aprovisionamiento; y en los festivos, comienzan los éxodos masivos fuera de la ciudad, lo cual ha lanzado a las ciudades hacia una peligrosa espiral de necesidades que exigen nuevas infraestructuras viales, marcadas por rutas de circunvalación que son absorbidas por la ciudad antes incluso de ser terminadas .

Las vertiginosas transformaciones en la ciudad también han cambiado el talante personal del castellano y leonés, antaño caracterizado por su sobriedad y sentido del espacio, que ahora se desvanecen en esa idea tan extendida de creer que moviéndonos aceleradamente podemos escapar de nuestros problemas físicos en la ciudad, de la que nos permitimos dudar cuando la forma de correr es sobre máquinas que llamamos automóviles y que no son otra cosa que un pequeño trozo de la ciudad, celdas urbanas que incluso fuera de la ciudad sólo permiten tener vistas laterales al campo y frontales de otras celdas más. Contra todo principio lógico y natural la gente quiere salir hacia dónde no está. Descansar corriendo parece ser también en Castilla y León la terapia adecuada para soportar el nuevo hábitat de la ciudad.

De ello únicamente podemos deducir que la transformación del urbanismo esta siendo causa y a la vez efecto de una celeridad en la evolución sin precedentes, y que la rapidez con que se suceden estos cambios ha agravado los traumatismos inherentes a los mismos, desbordando además de la capacidad de los ecosistemas naturales para soportarlos, la de los mercados inmobiliarios, así como de las administraciones públicas

para organizar coherentemente el proceso urbanístico, reflejado en las acusadas carencias y deficiencias en las dotaciones de infraestructuras y servicios, así como en los significados impactos negativos provocados tanto sobre la propia actividad económica, como en la sociedad y el medio físico, cuyo deterioro, en ocasiones irreversible, ha permitido advertir la insostenibilidad del desarrollo alcanzado.

El urbanismo Regional comenzó a fracasar desde el momento en que aisló el tratamiento de sus preocupaciones, centrándose en cuestiones como el crecimiento económico o el transporte en y entre las ciudades y los pueblos, descuidando ganar los espacios para su disfrute y el de su rica historia. Las concentraciones de población ciertamente están favoreciendo el consumo y la producción que mantiene el crecimiento económico, pero en su visión independiente de lo social y ecológico se pierde la referencia de la medida en que dicho crecimiento corresponde a las externalidades y deseconomías a escala que propician, es decir desde su ineficiencia técnica y la desigualdad que introduce este nuevo modo de habitar el espacio, claramente manifestadas en efectos como la dependencia del transporte mecánico para los desplazamientos horizontales y verticales, la contaminación, en la acumulación de residuos que genera el sistema urbano quedan inservibles para su incorporación al ciclo productivo valiosos recursos, y una larga secuencia de servicios económicos surgidos para paliar los males sociales de la ciudad, los cuales sin embargo en la corriente económica dominante aparecen agregados con el mismo signo positivo que otros servicios dispuestos para disfrutar y satisfacer necesidades de las que depende la calidad de vida.

Las regiones históricas de la talla de Castilla y León acusan de un modo singular todas estas tendencias con también todos sus fracasos, imputable a numerosas circunstancias que concurren en lo urbano, pero sobre todo debido a la falta de comprensión de los sentidos de la ciudad o los pueblos heredados, a los que los urbanistas modernos parecen haber perdido el respeto de su significación histórica, obsesionándose en perseguir inútilmente una solución tecnológica que optimice el desplazamiento de individuos y cosas, hasta el punto de llegar a relegar a un segundo plano su habitabilidad para las personas, ignorantes de una tradición ligada a su adaptación al medio en todas las dimensiones sociales, ecológicas y económicas, en las que se define su sustentabilidad.

No puede extrañar que nuestra conciencia de este fenómeno global la hayamos adquirido no tanto del estudio de los magníficos trabajos académicos realizados sobre el fenómeno urbano, como de la observación de la singular realidad urbana de Castilla y León, particularmente afectada por las deseconomías a escala provocadas tanto en sus crecientes ciudades como en sus menguantes pueblos, provocando que todo ese anunciado crecimiento económico de los últimos años haya estado dominado por la monotonía arquitectónica, fruto de la especulación privada en un mercado intervenido para

beneficio de unos específicos intereses económicos, causante de la segregación social imperante.

Conciencia que en cierto modo coincide con la mantenida por el legislador en la exposición de motivos de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, de 8 de abril de 1999, en cuyo tercer objetivo establece *"la incorporación a la actividad urbanística de principios exigidos con fuerza por la sociedad, como la transparencia administrativa, el fomento de la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio, llamados a compartir en forma creciente el peso de las decisiones de ordenación urbanística con los históricos valores de abaratamiento del suelo y dotación de servicios"*. Objetivo sobre el que se reconoce la dificultad de vencer ese contexto social que aún identifica "desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos".

La gran virtud de esta Ley es el interés manifestado en abordar *"las relaciones entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros Documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, considera que el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras. Y asimismo, que debe la Administración matizar la acción del mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas."* Su defecto es sin embargo el de su inoportunidad, llega demasiado tarde para frenar las fuertes inercias adquiridas en los últimos años en un viciado mercado inmobiliario marcado por el signo de la especulación privada y el fallo del conjunto de las administraciones que integran el sector público regional, precisamente por su falta de coordinación en el ejercicio de las competencias distribuidas para la provisión del servicio de urbanismo. Falta que la Ley no resuelve de un modo comprometido, lo cual nos lleva a temer por su efectividad.

La Administración del Estado carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, tal y como recoge la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, que sin embargo facilita a través de la misma "regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común. Ha sido precisamente esta Ley estatal la que realiza una "llamada al legislador autonómico, tanto para aclarar la notoria complejidad normativa, como para ejercer su propia competencia urbanística", cuya respuesta no se hizo esperar con la citada Ley 5/1999 de 8 de abril de urbanismo de Castilla y León, en la que se comienza apelando al

ejercicio exclusivo por la Comunidad Autónoma de la competencia en materia de urbanismo, conforme al artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, para, en virtud de la cual, limitársela así misma al de *"regular la actividad urbanística, proporcionando los instrumentos y técnicas para que la Administración competente, en primera línea la municipal, pueda desarrollar el modelo urbanístico que se ajuste a su propia experiencia y necesidades."*

Ahora bien, debemos preguntar, en primer lugar, ¿cual es la atención prestada por los propios municipios a su experiencia urbana?. Ciertamente los municipios de Castilla y León reflejan en algunas de sus casas, en sus antiguos cascos urbanos de pueblos y capitales, ese rico pasado, en el que el urbanismo se construía dando relieve al suelo para hacerlo más habitable, elevando casas de adobe donde el suelo era de barro, o de cantería donde era piedra. Siempre con el cuidado que da la pobreza de no tratar de hacer daño a nada, con el respeto que da la debilidad y el sentido del sacrificio. El descubrimiento de la belleza urbana en los antiguos cascos urbanos que centralizan la actividad de los pueblos castellanos y leoneses ha sido muy reciente, en ocasiones justo cuando hemos comenzado a perderlos o cuando hemos advertido que frente al extranjero no tenemos otro espacio en el que mostrar nuestra identidad regional. Pero el pujante ritmo acelerado que confiere la modernidad a la vida en la ciudad, nos impide disfrutar la lujosa trama urbana que se configura entorno a ellos, por que vivimos atrapados en la trampa de las modernas urbes regidas por los intereses económicos del capital, al coste del sacrificio de la sociedad y la naturaleza, el trabajo y la tierra.

Iniciamos en los años cincuenta la emigración de los pueblos a la ciudad buscando el trabajo que nos permitiera vivir mejor, y nos hemos encontrado atrapados ahora por el capital, que define ese circulo vicioso o codicioso construido en torno al urbanismo, que nos obliga a invertir miles de horas y recorrer miles de kilómetros entre la casa y el lugar del trabajo, sin que ni siquiera los sindicatos hayan reclamado un derecho en favor de los trabajadores a percibir el pago de la salida. Un urbanismo que nos impulsa a guardar nuestros primeros salarios para comprar el coche que gastamos también en ir al trabajo, y los segundos en adquirir una vivienda, muchas veces dormitorio para descansar del trabajo en los días laborables, por que en cada día festivo reproducimos el éxodo inverso al que no condujo en unas décadas a vivir en la ciudad.

Sufrimos en Castilla y León lo que los economistas denominamos las diseconomías de escala, por que las agrandadas ciudades son demasiado grandes para disfrutarlas, y los encogidos pueblos se quedan demasiado pequeños. En unas se malvive por que sobran coches, y en los otros por que faltan sus gentes. Al final, nos encontramos con lo que podríamos entender la antítesis de un sereno bienestar. Los de la ciudad nos vamos ahora al campo y los del campo se vienen a la ciudad, permitiendo que el coche, que forma parte del capital, se apodere de las calles y las carreteras, sustituya a las casas, y

también a la familia o los amigos. En la alienación que suscita nadie se siente invitado en recobrar el orden natural del urbanismo, que no es sino el del sentido común, al parecer el menos común de los sentidos.

Paradójicamente, las únicas buenas experiencias que los municipios guardan se reflejan en esas partes antiguas de las urbes que aún perviven, en ocasiones de un modo milagroso, construidas quizás desde la ignorancia de no saber bien las cosas, pero nunca desde el olvido de sus necesidades. Los Castellanos de antaño podrían pensar que Dios era tan sabio que había colocado un río justo al lado de cada ciudad para dar de beber a sus gentes, pero jamás se les ocurriría verlo como una cloaca natural y ocultarlo, hacer como que el río sucio no existe, esperar a que pasen las aguas por la ciudad para atestarlas con el traicionero puñal de nuestras cloacas, ahora oculto bajo la lujosa capa de las depuradoras, la mitad de las cuales nunca entrarán en funcionamiento, y la otra mitad lo harán para convertir la hemorragia externa en interna; sacar la basura de la superficie de las aguas para meterla en el interior de la tierra. En el moderno urbanismo castellano los ríos se pierden bajo magestuosos puentes, erigidos a lo alto para borrar el relieve del cauce, y pasar de ser lugar desde el que admirar la obra de la naturaleza a levantar la admiración egocéntrica por la obra del hombre.

En segundo lugar nos preguntamos si saben los municipios realmente cuáles son sus necesidades urbanas. Es decir, que "la actividad urbanística pública se orientará a la consecución de los objetivos citados en la Ley. El desconocimiento de tales objetivos es manifiesto, tanto en los pequeños municipios, en los que su debilidad les hace caer en el clientelismo, como en los grandes, cuya ordenación se dicta desde los grupos con fuerte poder económico o influencia electoral. Los primeros generalmente pierden población residente, pero mantienen el valor de sus edificaciones, incluso cuando no son ocupadas ni en cortos periodos estivales, lo que impide un mercado inmobiliario que facilite vivienda barata a quien lo necesita para residir o desee invertir en una segunda vivienda conservando el patrimonio arquitectónico tradicional, en ellos seriamente dañado además de por el abandono de sus propietarios por la falta de recursos municipales, personales y materiales, para afrontar ni siquiera las competencias exigidas por la Ley de Bases de Régimen Local, y su dependencia de actividades agropecuarias que han llevado a la construcción indiscriminada de naves que ocupan solares internos, eras o fincas pegadas a las viviendas y monumentos urbanos. Excepcionalmente crecen los pequeños pueblos del entorno de las capitales, y lo hacen de un modo desordenado, por que no habiendo generado su propia dinámica de crecimiento, finalmente se supeditan al orden de la gran ciudad que les afecta, surgiendo una heterogeneidad en las necesidades urbanas de sus ciudadanos que obligan a plantear la nueva identidad municipal en el contexto del alfoz en el que se integran.



En otro orden, los grandes municipios parecen desbordados en todos sus aspectos, aunque se manifiesta de una forma muy evidente en el funcional del tráfico, como consecuencia del cual se afecta de un modo determinante a la eficiencia del sistema económico, tiene alcances sociales y ecológicos de mucha mayor transcendencia, pues socialmente se afecta a la redistribución, de un lado, por implicar a un bien tan esencial como la vivienda, presentando esta Región unos elevadísimos niveles de inequidad, con pocos propietarios de muchas viviendas y muchas familias con serios problemas para el acceso o el disfrute de una vivienda dignas; así como por otro, debido a la apropiación individualizada de las plusvalías urbanas que hacen determinados grupos económicos de actividad inmobiliaria y constructiva, perseguidores de grandes beneficios a corto plazo, lo cual únicamente pueden conseguirlo si influyen en las autoridades municipales para que estas limiten la autorización de suelo urbano, y lo hagan en favor de terrenos propiedad de estos grupos . Y, ecológicamente se advierten niveles de ruido, contaminación atmosférica, de suelos y aguas que superan los niveles aconsejados para la salud de las personas y la biota, llegando en todos estos municipios a transgredir incluso los máximos permitidos por la normativa vigente.

Debemos comenzar por reconocer que pese a las investigaciones de la ciencia, o quizás precisamente por ellas, hemos perdido el juicio que nos facilita la comprensión de los sentidos de lo urbano, y nos advierta del error cometido por la sociedad de identificar la gran metrópoli como el símbolo del progreso y la modernidad, por que ello supone apoyar todas nuestras teorías en el horror que señala Alcina(1999) de pensar que " lo simple, lo antiguo, lo primitivo, es peor que lo complejo, lo moderno, lo nuevo. Se evoluciona hacia lo mejor, lo que implica una visión optimista de la vida humana. No se contempla la posibilidad de que en algún momento de esa evolución se cometa -socialmente hablando- un error que nos conduzca a algo peor".

Únicamente desde este reconocimiento podemos empezar a buscar soluciones que lo sean verdaderamente, es decir simultáneamente en los tres ordenes sociales, ecológicos y económicos afectados, siendo conscientes de que pese a la coincidencia con otras regiones en la problemática urbana, la singularidad de Castilla y León impide la aplicación de las propuestas académicas ofrecidas como leyes urbanas universales, sino que debemos comenzar contextualizadamente a pensar en el nuevo estilo de los planes de gestión urbanos en Castilla y León.

### 3.- PENSAR PARA CONSTRUIR EL ESPACIO. RECUPERAR EL SENTIDO DEL URBANISMO

Pese al interés de la denuncia de unos hechos que por axiomáticos no necesitan demostración, las soluciones no podemos encontrarlas en los efectos en sí, tratándolos aisladamente y sobre bases coyunturales circunscritas al restringido espacio que ha sido calificado de urbano, por que si hay algo que singulariza la Región de Castilla y León es la gran extensión física de su territorio y la incuestionable riqueza de su historia, y son ellas las que deben conducir nuestro pensamiento de lo urbano, para definir las bases ideológicas del urbanismo que soporten las deseables reformas capaces de invertir las perniciosas tendencias actuales de muchos pueblos y ciudades de Castilla y León, tan ricas en pasado como necesitadas en sus expectativas de futuro.

Cuando la palabra urbanismo aparece, la mayor parte de la gente solo alcanza a ver su casa, sus calles o, en el mejor de los casos, su ciudad. Pero el urbanismo cívico trasciende a todas estas esferas materiales para llegar a lo más hondo del ser humano; es como un espejo de la sociedad, en el que los ciudadanos tienen cada vez más difícil el verse, simplemente por que ahora no pueden admirar su obra, su rastro en la senda. Es fácil apreciar el modo en que las riberas, las montañas o los páramos castellanos y leoneses aparecen trastornados por tanta minería, pantano, carretera o tendido que alimentan el hambre insaciable de recursos de la ciudad, que en su atracción se ve obligada a vomitar montañas de escombros y basuras en escombreras y vertederos, siempre incontrolados. De igual modo que los paisajes se desfiguran las personas, creyéndose antes conductor que peatón, reclamando las calles para conducir o aparcar antes que para caminar, jugar, conversar o discutir. Hasta los mendigos prefieren ya los semáforos a las esquinas.

Pero quien esencialmente se desnaturaliza es el sector público, que, como en la obra que escribiera Mandeville allá por el año 1829, titulada "la fábula de las abejas: Dónde los vicios privados se convierten en virtudes públicas", encuentra en el urbanismo ese espacio ideal para imponer la venta de sus servicios, con lo que se pueden cobrar dos veces las mismas prestaciones públicas: una, cuando se entrega el suelo calificado y se recibe urbanizado; otra, cuando se recaudan los impuestos afectos a la propiedad inmobiliaria. Todas las autoridades, pero sobre todo las más pequeñas, los ayuntamientos que viven de la migajas fiscales, quieren tener un departamento de urbanismo por que desde allí se controlan muchos fondos y se pueden reclamar muchos derechos. Pero ninguna desea el recuerdo de sus obligaciones. En ello se refleja todo su desprecio a ese urbanismo que constituye la esencia misma del espacio, un espacio singular en el que, como tierno barro, se marcan las huellas que el hombre deja en el tiempo, fundiendo de este modo las dimensiones vitales a las que los individuos entregamos nuestra efímera

existencia, y en las que la sociedad resuelve su eternidad o su muerte. ¿Cuál es el secreto? ¿Cuál la diferencia entre un urbanismo vital y otro letal?.

La pregunta para el urbanista moderno queda sin respuesta por que solo saben mirar en la tecnología, en la doctrina, o el mercado, embridados todos ellos por la trampa de los fuertes intereses económicos que el urbanismo suscita. La diferencia está en entender que la trama urbana se configura en una equilibrada intersección de los intereses sociales, económicos y ecológicos, definiendo un urbanismo eterno, o sostenible como lo queremos llamar ahora. Un urbanismo a la vez espacio y tiempo, lugar e historia, que ha de dejar de ser jaula para constituirse en refugio, abandonando su configuración desde la destrucción del hábitat para integrarse en su construcción, único modo en el que entendemos vencer a la muerte para ganar la eternidad.

El urbanismo vital es sin duda el de los ciudadanos, que no es ni el de las autoridades competentes para dar licencias urbanísticas, empeñadas en hacer proyectos propios en los apenas cuatro años que florece su autoridad, mancillando el culto al tiempo que venera un urbanismo sostenible, dispuesto al servicio de los demás. Ni por supuesto es el urbanismo de los constructores, que en la ambición por maximizar su beneficio se permiten jugar con las vidas ajenas, sin otro propósito que ganar en la propia el disfrute del placer de la gula. Ellos, políticos y constructores, deciden el funesto urbanismo que nos gobierna, siendo fácil verlos cruzar agarrados de la mano esos puentes que no permiten llegar mucho más lejos de sus propios mandatos, o, en el mejor de los casos, sus cortas vidas, cuando lo que las sociedad reclama son construir espacios públicos que los trasciendan, perviviendo tal y como lo hacen los puentes romanos que siguen hoy comunicando a nuestras gentes de Castilla y León sin pedir nada a cambio, más hermosos cada día que pasa. Las obras públicas que se deterioran rápidamente, que consumen muchos recursos en su ejecución, mantenimiento y abandono, como las jardineras, los suelos de mármol o las farolas dispuestas para alumbrar las copas de los árboles, son además de funestas un fraude de quienes parece les interesan sólo para las fotos que reproducen una discreta secuencia de los celebrados instantes inaugurales; sustituyendo, al parecer con grandes beneficios electorales, a la política, instrumentada a través del plan, los programas y lo proyectos garantes de la continuidad, en los que se justifica la celebración.

Tenemos, por ello, que preguntarnos a cerca de la función del urbanismo actual en una Comunidad tan peculiar como la de Castilla y León que vive atrapada entre el fuerte peso de su historia que resulta obligado conservar y el de su responsabilidad de pervivir en la vertiginosa dinámica de cambios que depara el futuro. En primer lugar, hemos de comprender que por encima del momento, el urbanismo evoca a la esencial necesidad social de disponer un espacio en el que habitar, trascendiendo su significación a otras esferas de lo social, de lo económico, y también ecológicas. Constituye una actividad de

síntesis en la que se reflejan con singular claridad los valores dominantes en una cultura. A través del urbanismo podemos recorrer la historia de los pueblos o las ciudades, incluso la de las comarcas, regiones y hasta las naciones; pero también podemos avanzar predicciones sobre lo que depara el futuro a estas culturas. La razón se haya en que la configuración del hábitat trasciende a la adaptación del lugar dónde vivir para configurar el modo mismo de vivir.

A los valores históricos debemos unir los de su naturaleza, que lejos de ser los condicionantes del urbanismo han de ser considerados como sus principales determinantes. El racionalismo occidental que impone su particular propuesta de eficiencia y el ajuste darwinista de justicia social dominante, superviven los más ricos, se empeñan en ignorar como determinante de la evolución la adaptación ecológica, definida por Lewis R. Binford(1965) como " un sistema extrasomático de adaptación que es empleado en la integración de una sociedad con su ambiente y con otros sistemas socioculturales". La infección que provocan aquellas corrientes lleva a despreciar interpretaciones tan obvias como la de que " una formación tribal, por ejemplo, constituyendo una buena o incluso perfecta adaptación al medio no tendría que ser calificada como peor que una formación de jefatura o incluso estatal, cuando esas otras formaciones, de darse, es probable que representasen formaciones peores adaptadas a ese medio en concreto, lo que nos llevaría a afirmar que la modernización representaría un desajuste sociocultural notable y, por lo tanto, un empeoramiento real de la sociedad en cuestión, con lo que la idea de progreso caería por su base, al menos en su aspecto concomitante con la evolución" (Alcina,1999).

El Informe Ciudades Europeas Sostenibles destaca la diferencia de funcionamiento entre los ecosistemas naturales y el sistema urbano, entendiendo constituye una de las principales causas de insostenibilidad que debe ser abordada. "Los gestores, los planificadores urbanos, los arquitectos y los constructores, etc., deben aprender de la naturaleza lo que es una gestión de flujos económica y ecológica. Esa enseñanza es vital y puede hacer aumentar le eficiencia de manera significativa. Está demostrado que una gestión urbana ecológica puede suponer un ahorro real de hasta un 50 por 100 de electricidad, calefacción, agua potable y residuos (Hahn, 1993)".

La Administración Regional de Castilla y León ha definido estas funciones del urbanismo, plasmadas en la reciente Ley de Urbanismo de Castilla y León, de 8 de abril de 1999 en la que se establece procurar con el urbanismo los siguientes cuatro fines esenciales:

- a) *Asegurar que el uso del suelo se realice conforme al interés general, en las condiciones establecidas en las leyes y en el planeamiento urbanístico.*
- b) *Establecer una ordenación urbanística para los Municipios de Castilla y León que favorezca su desarrollo equilibrado y sostenible, la calidad de vida y la cohesión social de la población, la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, y especialmente la consecución del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna.*
- c) *Garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la propia actividad urbanística pública, así como el reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivados de cualquier forma de actividad urbanística.*
- d) *Promover la ejecución coordinada de las competencias administrativas legalmente atribuidas para la gestión de los intereses públicos, tanto de ámbito sectorial como local, que requieran la ordenación, la transformación, la conservación o el uso del suelo."*

Pero en el mismo momento de definir las introduce una ambigua distinción entre actividad urbanística pública y privada que anima la intromisión del mercado y el conflicto entre los objetivos de la política económica y los de la social, contradiciendo el hecho de que pocas acciones humanas se han significado socialmente como lo hace el urbanismo, acompañando todas las modificaciones realizadas al amparo del anhelado progreso de las comunidades, favoreciendo el dominio de la esfera de lo económico sobre lo social y natural, debido simplemente al triunfo de una corriente de pensamiento que impone sobre los demás ámbitos su idea de alentar la ambición material de los individuos para impulsar los mercados hacia el objetivo de maximizar el bienestar.

Las necesidades vinculadas a lo urbano facilitan la generación de sus propios mercados para satisfacerlas, pero en ellos la mano invisible no funciona garantizando óptimos asignativos ni desde luego redistributivos, por que siendo el suelo un bien rival y excluible, las fuertes y diversas externalidades que provoca su ocupación exige también unas fuertes y diversificadas intervenciones públicas. Incluso los más liberales convienen en reconocer que el urbanismo no se resuelve en los mercados, sino en la organización dispuesta por las administraciones públicas competentes, dado el evidente interés general que comporta, interés que sin embargo se entiende como simple agregación de los individuales, sin entender existe un sentido social diferente al de los individuos, en el que se resuelve la sostenibilidad del urbanismo.

En esa mercantilización del Estado, las Administraciones Públicas venden su razón de servir por la de ganar, resultando que uno de los factores determinantes de este masivo éxodo del campo a la ciudad haya sido la propia concentración de servicios públicos promovida en las ciudades, en cuya decisión no han intervenido los agentes naturales del mercado, los cuales por otra parte es en la ciudad dónde pierden toda su naturalidad, fallando con mucha mayor intensidad que lo hacen en mercados medianos o pequeños, en los cuales se dan todas esas operaciones de autoconsumo y trueque que tanto persiguen los gobiernos, al entender que por encima de su contribución al bienestar social está su daño a las arcas del estado, sin que hayamos podido encontrar en la amplia literatura de economía urbana una investigación profunda sobre estas contradicciones del sector público.

Entonces, si este complejo urbanismo de las aglomeraciones parece opuesto a la idea de progreso, entendida como la oportunidad creada para el futuro de las sociedades, entendemos hemos de volver a decidir sobre bases más simples, confiando esencialmente en nuestra propia capacidad sensitiva para valorar los riesgos y oportunidades del entorno y los que derivan de nuestras acciones. Reconocer que pese al avance de la técnica, no es la técnica la que marca nuestras decisiones sino dicha capacidad sensitiva sobre la adaptación a nuestro ambiente, lo que exige disponer procedimientos adecuados para desde la conciencia ambiental colectiva provocar la reacción incluso antes que la propia acción, creando toda una cultura de la prevención como base de la sensibilización social, opuesta a la actual cultura impulsada desde la esfera de lo económico, que conmina a los científicos a la exploración de los límites ambientales. Esta cultura de la adaptación ecológica entendemos es desde dónde hemos de descifrar las claves para implementar la evaluación ambiental sobre las decisiones urbanas, de modo que podamos disponer un conjunto de principios y técnicas operativas capaces de anticipar en el tiempo los resultados a los que conducen determinados procesos generados en el espacio.

#### 4.- EVALUACION ESTRATEGICA DE PLANES URBANOS: UNA VISIÓN HOLÍSTICA DE SUS IMPACTOS FISCALES

Para conectar las ideas sobre el urbanismo con la realidad hasta convertirlas en la propia realidad hay una relativa unanimidad doctrinal, política y técnica en reconocer que el instrumento más adecuado es la planificación urbana (Rivas Sanz,2000). Es decir, elaborar un plan en el que definir tanto la secuencia de intervenciones públicas como las reglas de intervención privada, conforme a las cuales conducir la transformación del espacio a los escenarios deseados. En este mismo sentido La Ley de Urbanismo de Castilla y León sigue disponiendo que " la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación se instrumenta mediante el planeamiento urbanístico.

Sin embargo, hemos demostrado con los hechos que la planificación urbana en sí misma no garantiza la sostenibilidad. En un análisis más técnico, Rivas Sanz(2000) muestra a través de una secuencia de circunstancias la crisis que atraviesan los planes urbanos "como instrumento de reequilibrio territorial, de control de la especulación y de creación de la calidad ambiental", acentuada por "la dificultad de pensar un contexto complejo, cada vez más imprevisible e inestable". Resulta pues evidente que si no podemos prescindir de la planificación, ni admitir los resultados a los que nos está llevando en Castilla y León, únicamente nos queda pensar en la urgencia de su reforma.

El grupo de expertos sobre medio ambiente urbano designado por la Comisión Europea para la elaboración del Informe Ciudades Europeas Sostenibles ha formulado su propuesta, quizás la única que pueda ser admitida en estas circunstancias, soportada en tres claras premisas:

*- Los sistemas de planificación espacial son esenciales para la aplicación de políticas urbanas de desarrollo sostenible. Deben mejorarse los sistemas de planificación espacial existentes, potenciando los enfoques ecológicos y el abandono de una concepción estricta de los usos del suelo. Deberá estimularse la fijación de objetivos ambientales al principio del procedimiento de planificación, el uso de metas e indicadores, sistemas perfeccionados de participación del público en la planificación y el establecimiento de una relación entre la planificación espacial y el Programa 21 local. Habrá que reconocer la capacidad de carga del medio a nivel local, regional y mundial como principio de referencia dentro del cual se pueden discutir otras consideraciones.*

*- El proyecto de ciudades sostenible implica creatividad y cambio. Pone en duda la manera tradicional de actuar de las autoridades gubernamentales y busca nuevas capacidades y relaciones institucionales y organizativas.*

*- La sostenibilidad hay que planificarla expresamente.*

Su articulación exige bien elaborar planes ambientales integrados, dentro de los cuales la ordenación del territorio y el uso del suelo serían solo una parte, o bien someter los planes generales de urbanización al procedimiento de Evaluación Ambiental. En la actual organización administrativa de Castilla y León la primera opción es imposible pueda llevarse a cabo, por que exigiría una difícil redistribución de competencias, y un impensable traslado del centro de gravedad de los departamentos de economía y hacienda al de medio ambiente. La segunda opción tiene sus oportunidades tanto en la presión social por someter los planes a consideración ambiental, como por sus antecedentes, al existir en la Ley de Urbanismo de Castilla y León el reconocimiento de someter los Planes Parciales al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual es así mismo desarrollado en la correspondiente legislación

Técnicamente el procedimiento de evaluación ambiental que corresponde aplicar en este caso es el de Evaluación Estratégica, definido "como un proceso de evaluación y examen de planes, programas y políticas u otras iniciativas previas a los proyectos" (ACEE, 1996). La Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorias Ambientales de Castilla y León contempla este procedimiento, si bien en su desarrollo reglamentario queda postergada, alegando el no saber como ha de hacerse, si bien resulta demasiado obvio que la razón de fondo es el no querer asumir las responsabilidades administrativas que de ella se deriva, en una nefasta interpretación de que las obligaciones ambientales implican al sector privado, correspondiendo al sector público únicamente los derechos en el ejercicio de sus competencias. Interpretación que también trasluce la Ley de Urbanismo de Castilla y León, en la que injustificadamente se discriminan los planes parciales - de iniciativa esencialmente privada- del planeamiento general - de iniciativa pública-, pues mientras los primeros, en suelo urbanizable no delimitado, deberán someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el segundo, mucho más amplio, completo y trascendente, curiosamente no requiere dicho procedimiento.

El legislativo regional refleja en esta trascendental Ley de Urbanismo de Castilla y León el conocimiento de los problemas urbanos, con todo el alcance de su gravedad, y sin embargo parece desconocer la adecuada articulación de los instrumentos disponibles para abordarlos así como su propia implicación en los mismos, toda vez que la Evaluación Estratégica de Planes Urbanos en su presentación del medio ambiente antes del plan y de la previsión sobre el mismo después, va a permitir obtener una serie de informaciones cruciales en la toma de decisión, en las que además de las relativas a los impactos sobre el medio físico y social pueden anticiparse los inducidos en el medio económico, entre las que por su propia cuenta debiera prestar especial atención a las presupuestarias, merced a los destacados efectos del plan urbano sobre los ingresos y gastos del conjunto de administraciones públicas que desempeñan sus competencias en Castilla y León.

Con la Evaluación Estratégica de Planes Urbanos en primer lugar vamos a considerar detalladamente cada una de las acciones que comporta en sus fases de planificación, ejecución, explotación y abandono, estudiando a continuación las alteraciones que directamente e indirectamente, a corto y largo plazo, producen sobre los ingresos y gastos de la Administración Central, la Regional y la Local-. Estas alteraciones o impactos habrán de ser valorados en razón de su repercusión en determinados principios ofrecidos como indicativos de la calidad ambiental de este factor. Genéricamente pueden ser conducidos a los clásicos de equidad y eficiencia, si bien entendidos desde su integración además de los criterios económicos, ampliamente discutidos en la hacienda pública, los sociales y ecológicos, lo que obliga hacia una apertura disciplinar e institucional, de suerte que a los principios aludidos podemos añadir los de transdisciplinariedad y coordinación administrativa.



Una visión holística de los impactos fiscales nos permite advertir como en cada uno de estos principios se encuentran implicados todos los demás, con los que mantienen simultáneamente relaciones de complementariedad, sustitución y conflicto, y si bien resulta imposible abordar en toda su amplitud estas relaciones, es posible simplificar el estudio de los impactos porque al evaluar los producidos en uno de ellos podemos empezar a conocer también los realizados sobre los demás.

Javier Salinas (1996), en su trabajo *Elementos institucionales de la organización territorial del sector público en Castilla y León* también alude al seguimiento de la coordinación administrativa a través de los siguientes principios: "1- El principio de asignación, delimitación y combinación óptimas de competencias. 2- El principio de subsidiaridad 3.- El principio de correspondencia 4- El principio de solidaridad", cada uno de los cuales comporta unas exigencias que deben seguir siendo respetadas tras la implementación de la planificación urbana.

En la actual distribución de la competencia urbanística entre las administraciones estatal, regional y local, resultante de una visión nuclear y cerrada de lo urbano, así como de la correspondiente para establecer tributos, desvinculada del gasto y armonizada hasta su descontextualización, podemos advertir el nivel crítico que alcanzan los impactos de las acciones derivadas de la urbanización sobre el factor fiscal, relativo a los ingresos y gastos públicos. La nueva organización territorial introducida por la Constitución de 1978 posibilitó que las competencias urbanísticas fueran asumidas también en el nivel regional o autonómico, como así lo reflejó la Comunidad de Castilla y León en su correspondiente Estatuto de Autonomía. Sin embargo, se ha convenido en mantener la misma en el nivel municipal, aludiendo al destacado "protagonismo de la Administración local", reservándose la Comunidad en razón de "la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa" competencias de legislación básica y de autorización, así como las de ordenación del territorio. Un estudio de los impactos fiscales puede advertirnos que las conveniencias de esta distribución de competencias están realmente más ligadas a los temores de la Administración Regional por asumir los déficit que la actividad urbanística reporta, que a su preocupación por atender el principio de subsidiariedad.

La Administración Regional apenas tiene capacidad tributaria ligada a la urbanización, y por ello rehuye el gasto. Pero la reconocida debilidad demográfica implica que los Ayuntamientos pese a disponer las principales figuras tributarias que gravan los bienes inmuebles, cuantitativamente la recaudación obtenida es insuficiente para asumir con eficacia esta competencia. Por último, en el balance de las repercusiones que el urbanismo tiene sobre la hacienda estatal, comprobamos que mientras apenas afecta a su gasto, obtiene grandes ingresos procedentes tanto de los consumos como las rentas generadas en la ciudad, y en sus decisiones de gasto, tanto de transferencias como en

inversiones, está distorsionando tanto el principio de correspondencia como el de eficiencia.

Por poner un ejemplo, el medio billón estimado para realizar el tren de velocidad alta Madrid-Valladolid, permitirá reducir en el mejor de los casos una hora la duración de este recorrido para unas 10.000 personas diarias. En cambio, esa misma inversión permitiría en la Ciudad de Valladolid terminar el cierre de la circunvalación, soterrar el ferrocarril, ordenar la antigua zona industrial ocupada por los talleres de RENFE y RENAULT, que permitirían además de reducir en una media hora los desplazamientos diarios de unas 200.000 personas, mejorar la habitabilidad de esta Ciudad.

Nuestra propuesta para conducir el urbanismo de Castilla y León hacia la sostenibilidad puede entonces sintetizarse en la de articular la Evaluación Estratégica de Planes Urbanos, lo que permitiría desde una perspectiva fiscal identificar los impactos de un urbanismo mal concebido, en el que los desequilibrios presupuestarios se traducen en ineficiencias que comportan un elevado coste económico, social y ecológico. Por otro lado, entendiendo que la dinámica urbana debe continuar para mejorar la situación de partida en Castilla y León, estos impactos críticos o severos conllevaran al estudio de las necesarias medidas correctoras, que pensadas desde las funciones residenciales y de accesibilidad del urbanismo, comportarán propuestas de cambio en la distribución de competencias urbanas, la organización administrativa y el sistema tributario actual.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCINA FRANCH, J. (1999): Evolución social. Akal. Madrid.

CHOAY, Ff. (1983): El urbanismo. Utopías y Realidades. Lumen. Madrid.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano. COM(90) 218 CCE, Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996). Informe Ciudades Sostenibles. Bruselas

CONESA FERNANDEZ-VITORIA, V.,(1995): Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental, 2ª edición, Mundi-Prensa, Madrid.

DESDENTADO DAROCA, E.(1997): Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico, Aranzadi, Madrid, 1997

- HAHN, E. (1993) '*Ecological Urban Restructuring*'. In Ministry of the Environment: The European City Today - The Helsinki Roundtable on Urban Improvement Strategies. Helsinki.
- HALL, P. (1996) Ciudades del Mañana, Ediciones del Serval, Barcelona
- HOUGH, M. (1998) Naturaleza y ciudad., Barcelona, España.
- MUÑOZ MACHADO, S., "El planeamiento urbanístico", en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Civitas, Madrid, 1988.
- NAREDO, J.M.(1999). La Economía en Evolución. SigloXXI. Madrid.
- PANIAGUA SOTO, F. (1997): Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria: su papel en el Sistema Impositivo y análisis de efectos económicos y urbanísticos. UNED. Madrid.
- RIVAS SANZ, J. L. (2000) Modos de urbanización y desarrollo sostenible. sobre el sentido de la planificación espacial. En Romano Velasco, J. Evaluación de Impacto Ambiental. Del impacto al pacto con nuestro entorno. Valladolid, Ambito.
- SALINAS SANCHEZ, J.(1996) Elementos institucionales de la organización territorial del sector público en Castilla y León. Romano Velasco, J. et. al. Las administraciones Territoriales en Castilla y León: un análisis empírico de su actividad presupuestaria. pp. 21-53. Valladolid, Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda.
- VAN DER WAL L.J.J. (1993) *Ecological Planning in an Urban Region*. INRO-TNO 93 NP-116, INRO-TNO, Delft.