



DOCUMENTO RESUMEN Y CONCLUSIONES

REDACCIÓN Y COORDINACIÓN:
Carmen Moreno Balboa
María López Martínez

CONTENIDO

I Presentación

II Intervenciones de los ponentes respecto de las dos áreas temáticas abordadas.

MODELO URBANO

Ponente:

José Fariña Tojo. Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM-UPM. Grupo de expertos del Ministerio de Fomento.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DE PLANIFICACIÓN.

Ponentes:

Felipe Iglesias González. Profesor titular de Derecho Administrativo UAM.
Consultor URIA-Menéndez.

José María Baño León. Catedrático de Derecho Administrativo UCM. Abogado en ejercicio.

III Taller de participación y propuestas de los asistentes.

Dirigido por: GEA 21

Isabela Velázquez Valoria. Arquitecta Urbanista. Consultora Red Gea 21

Marta Román Rivas. Geógrafa. Consultora Red Gea 21.

Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas. Arquitecto Urbanista. Profesor en la UPM.
Consultor Red GEA 21.

IV Conclusiones a las Iª Jornadas Nacionales de Urbanismo del INAP

Ponente:

José María Ezquiaga Doctor Arquitecto. Presidente de AETU. Grupo de expertos del Ministerio de Fomento.

I Presentación

Las Iª Jornadas Nacionales de Urbanismo del INAP han sido organizadas por el Grupo de Antiguos Alumnos del Master Universitario de Urbanismo y Estudios Territoriales del INAP, y ha contado con la participación de destacados profesionales vinculados académicamente con esta institución o con otras universidades nacionales.

El tema escogido para estas primeras jornadas ha sido el de la **Agenda Urbana Local (AUL)**, por ser un tema de actualidad que aúna los principales temas de interés urbanístico (movilidad, vivienda, rehabilitación, economía circular, reformas normativas, cambio climático, modelo de ciudad ...); porque supone un cambio de cultura que todos los agentes urbanos deben asumir e incorporar a su praxis por la bondad de los objetivos y compromisos que contiene; por su actualidad ya que acaba de finalizar la definición de la Agenda Urbana Española (AUE) con el proceso de participación; y porque corresponde al ámbito local concretar la AU mediante su concreto plan de acción.

En concreto, las jornadas tenían como finalidad conocer el alcance del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) nº 11 de la Agenda 2030 en el ámbito local. El ODS 11 es la concreción del objetivo de desarrollo sostenible en el hecho urbano. Persigue lograr ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes a través de la definición de una nueva agenda urbana, definida "*Un plan de acción a favor de las Personas, el Planeta y la prosperidad*" (Ángela de la Cruz).

Para abordar este tema, en profundidad y desde diversos puntos de vista, la estructura de las jornadas se dividió en tres bloques:

1. Marco teórico. Compromisos internacionales Agenda 2030 asumidos por España y concretados en la AUE. Análisis de dos concretas áreas temáticas de la AUE: la segunda, el modelo de ciudad, y la décima, los instrumentos (normativos y de planificación).
2. Buenas prácticas nacionales de políticas urbanas sostenibles, con ejemplos reconocidos internacionalmente y con enorme trascendencia en los actuales planteamientos de modelo de ciudad como es el anillo verde de Vitoria-Gasteiz (renaturalización), o la ciudad para las personas de Pontevedra, o de procesos participativos en planeamiento ejemplares como el de Torreldones. También tuvimos oportunidad de conocer una panorámica de la AU en el entorno europeo.
3. Taller participativo a través de dinámicas de grupo sobre la AUL para aportar conclusiones y propuestas al proceso participativo de la AUE promovido por el Ministerio de Fomento.

II Intervenciones de los ponentes respecto de las dos áreas temáticas abordadas.

MODELO URBANO

Ponente:

José Fariña Tojo. Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM-UPM. Grupo de expertos del Ministerio de Fomento.

Respecto al MODELO de CIUDAD y cómo la Agenda Urbana puede intervenir en éste, el Catedrático José Fariña planteó aspectos básicos para aplicar la Agenda en las administraciones locales, desde la perspectiva de que cada ciudad es diferente, CADA CIUDAD DEBE BUSCAR SU CAMINO.

Parte de dos ideas fundamentales:

- El problema a resolver de los “límites planetarios”.
- La falta de salud en la sociedad y en nuestras ciudades.

Las soluciones que se están estudiando tratan de conseguir ciudades que respeten los límites planetarios, ciudades sanas, ciudades resilientes, ciudades seguras y ciudades inclusivas, esto es el ODS I, tal cual.

Propone TRES CAMINOS, su aplicación será distinta en cada caso:

I. Ciudades para andar

- Andar es el ejercicio más elemental: andar frente al sedentarismo y las enfermedades derivadas de este.
- Para reducir la contaminación: del aire, acústica, visual, electromagnética... para reducir el transporte horizontal.
- SE NECESITA:
 - Densidad adecuada: para la implantación de servicios y equipamientos
 - Compacidad: mantenimiento de los ecosistemas naturales, que permiten que la ciudad viva.
 - Complejidad: en tipologías urbanísticas, tipos edificatorios, mezcla de usos, eliminación guetos, mejora de las relaciones...
 - Espacio público de calidad: confort térmico, acústico,
 - Seguridad: frente a la delincuencia y frente a los accidentes
 - Sentido de identidad: identificación de las personas con el lugar, hacerlos suyos.
 - Sistema de prioridades de circulación: primero el peatón, luego el ciclista sin mezclarse con el peatón, después el transporte público. Accesibilidad universal.

2. Introducción de la naturaleza en la ciudad

- Espacios verdes de cercanía – espacios verdes de bolsillo:
 - Mejora la salud: reduce las enfermedades, el estrés,
 - Como espacios de convivencia: activados, complejidad de usos
 - Mejora la relación, el funcionamiento social, ...
 - Bien diseñados: seguridad subjetiva y objetiva. Reducción de delito de oportunidad.
- Jerarquización de espacios verdes a nivel de barrio y ciudad.
- Infraestructura verde, frente a infraestructura gris: como herramienta frente al cambio climático.
- Agricultura de proximidad: favorece la agricultura ecológica, la población en el campo, ...

3. Equipamientos de cercanía

- Espacios multiusos
- Diversidad social
- Utilización intensiva: mantenimiento más barato.
- Especialización de equipamientos a nivel de barrio y de ciudad.

Teniendo estos tres objetivos presentes conseguiremos que se cumpla el ODS I I.

Son las ciudades grandes las que tienen más problemas, las medianas y pequeñas los tienen prácticamente resueltos.

Terminó señalando los peligros de la SMART CITY y el uso de la tecnología, abogando por sistemas abiertos, información “para todos”: acceso a datos y su transformación para que sean asimilables, que sean útiles para evaluar las decisiones. La toma de decisiones debe hacerse por los responsables, no por las máquinas.

También remarcó la importancia de la PARTICIPACIÓN ciudadana basada en los siguientes principios:

- Necesidad de informar sobre la ciudad, su funcionamiento y la toma de decisiones.
- Civismo y educación como paso previo a la participación.
- Accesibilidad presencial y online para informar y promover la participación.

INSTRUMENTOS (NORMATIVOS Y DE PLANIFICACIÓN)

Ponentes:

Felipe Iglesias González. Profesor titular de Derecho Administrativo UAM.
Consultor URIA-Menéndez.

José María Baño León. Catedrático de Derecho Administrativo UCM.
Abogado en ejercicio.

La doctrina de manera casi unánime considera que el planeamiento está en crisis y que el modelo urbanístico español tradicional ha fracasado. Es el momento de repensar el modelo e introducir cambios de fondo. La Nueva Agenda Urbana ofrece una oportunidad de operar con un esquema más flexible y sencillo a través de planes estratégicos y de acción consensuados. Incorporar mecanismos de participación y negociación a la definición de los planes es una exigencia de los tiempos y de los compromisos internacionales asumidos por España para alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible 11 de la Agenda 2030.

Diagnóstico de la situación actual

1. Ordenamiento jurídico desfasado y excesivo

Ordenamiento jurídico urbanístico español desfasado respecto del momento histórico al que debe responder. Las Comunidades Autónomas no han innovado en el ejercicio de la competencia legislativa asumida en sus estatutos de autonomía, limitándose a reproducir el modelo urbanístico preconstitucional de la Ley del Suelo de 1956, basada en un modelo territorial centralista que tiene su reflejo en el esquema de planes, su jerarquización y la rigidez del procedimiento de modificación. Además, el modelo urbanístico de la Ley del Suelo de 1956 se centraba en la generación de plusvalías para la iniciativa privada en respuesta a un concreto momento histórico determinado por la falta de medios técnicos y económicos para acometer desde la administración pública el crecimiento de las ciudades que experimentaban una gran presión demográfica

Ordenamiento jurídico urbanístico muy amplio por la intensa producción normativa multinivel (estatal-autonómica-municipal). El exceso de normativa urbanística produce el efecto opuesto: genera inseguridad jurídica por la incapacidad técnica de garantizar un completo control de la legalidad de los planes. La escasa regulación estatal en materia de urbanismo da pie a interpretaciones dispares por la legislación autonómica generando desigualdades territoriales y con ello inseguridad jurídica para los operadores.

2. Planeamiento general desfasado y bloqueado

La mayoría de municipios españoles cuenta con planeamiento general pero no es funcional por varios motivos. Por un lado, el proceso de elaboración de los planes generales es largo. Dura de media 5 a 8 años y, una vez aprobados, nacen desactualizados respecto de la realidad cambiante de la ciudad. La velocidad del desarrollo tecnológico introduce constantes elementos de incidencia urbana no previstos por el plan, que no

tiene capacidad para adaptarse. Por otro, la vigencia indefinida de los planes permite que ese planeamiento general aprobado pero desfasado no caduque, y las dificultades del proceso de aprobación provocan que no se revise o actualice para evitar las consecuencias de inseguridad jurídica que conllevan las impugnaciones (nulidad en cascada). Por otra parte, el intento del Estado de incidir en el urbanismo de manera indirecta a través de la producción de normas sectoriales que prevalecen sobre las determinaciones del plan, vacían de contenido el plan general en muchos municipios convirtiéndolo en un instrumento ineficaz.

Inexistente modelo territorial. Los municipios utilizan los planes generales para crecer y competir con su oferta de suelo, aunque ese crecimiento no sea necesario para el propio municipio. Esto viene propiciado por la ausencia de ordenación territorial o falta de efectividad de la misma. La mayoría de las CC.AA. no han ejercido su competencia en ordenación territorial para coordinar los crecimientos de manera sostenible.

El carácter normativo de los planes es una construcción jurisprudencial asumida por la legislación urbanística autonómica que ha configurado los planes como reglamentos aplicándoles el principio de jerarquía normativa, el procedimiento de elaboración de normas (con múltiples informes) y el carácter absoluto de su nulidad (imposibilidad de convalidar los vicios invalidantes y nulidad en cascada). Esta naturaleza normativa somete a los planes a una rigidez de tal magnitud que paraliza los municipios y tiene graves consecuencias sociales y económicas para los mismos.

La rigidez del sistema de elaboración o modificación de los planes y su elevado coste temporal lleva a la paralización de las operaciones urbanas por la falta de control sobre el proceso que provoca inseguridad jurídica y dispara los costes a asumir por los operadores privados. Esta circunstancia se agrava en un contexto de crisis económica y deriva en la degradación de la ciudad.

Propuestas de mejora

1. Simplificar el ordenamiento jurídico

Simplificar el modelo competencial en materia de urbanismo como ocurre en otros países de nuestro entorno con gobernanza multinivel (por ejemplo el Estado Federal Alemán). Es posible superar el sistema de reparto competencial operado por el bloque de la constitucionalidad y su interpretación por las Sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente la STC 61/1997. La competencia legislativa exclusiva de las CC.AA. en materia de urbanismo es una interpretación jurisprudencial del artículo 148.1.3° CE que no hace ese reparto expreso. Otro modelo competencial del urbanismo es posible, al objeto de homogeneizar en lo básico, simplificar y reducir el exceso de normativa: el Estado legislaría, las CC.AA. desarrollarían y los Ayuntamientos gestionarían.

Empleo de mecanismos no normativos: soft law y negociación.

Intensificación del soft law por el Estado como medio más eficaz, flexible y rápido que la modificación normativa para contrarrestar los efectos de la falta de asunción real de competencias por las CC.AA. Se trata de proporcionar modelos no normativos a las

CC.AA y a los Entes Locales que, en la medida en que se asimilen, traigan consigo la reducción de la carga normativa, la homogeneidad en lo esencial y la flexibilidad para adaptarse a la realidad cambiante. La Nueva Agenda Urbana es una oportunidad en este sentido, sugiriéndose la producción de guías de referencia para operar urbanísticamente (incluso estandarizar ordenanzas municipales de usos).

Ejemplo: Guía del Planeamiento Energéticamente Eficiente del IDAE (1° edición, 2000). http://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_10528_Guia_Planeamiento_urbano_2ed_07_2bb4de9e.pdf

Impulsar la negociación. El escenario político actual de ausencia de mayorías absolutas en las Cámaras legislativas que dificultan o impiden la producción de leyes y la consiguiente adaptación de la normativa urbanística, es una oportunidad para cambiar legislación por consensos, *modus operandi* normal en países de nuestro entorno como los anglosajones. Se propone por un lado de establecer estructuras estables de encuentro entre los tres niveles de gobierno para la puesta en común y toma de decisiones estratégicas; por otro, volver a emplear los convenios urbanísticos para determinadas actuaciones urbanas, como marco para el desarrollo de la colaboración público-privada que desbloquee el estado de paralización en que se encuentra el urbanismo español actual. La Nueva Agenda Urbana es una oportunidad para establecer estructuras de negociación que favorezcan el cambio de cultura hacia el consenso frente a la imposición normativa.

2. Nuevos instrumentos de planificación: de la Planificación urbana a la Planificación estratégica.

El marco que propone la Agenda Urbana se estructura entorno a dos instrumentos: los planes estratégicos (a largo plazo y por tanto de necesario consenso multinivel) y los planes de acción (que concretan las estrategias en acciones locales). Para la efectividad de sus objetivos, el marco normativo debe adaptarse a este modelo.

Racionalizar el sistema competencial de la planificación urbana. Se propone que la competencia para decidir sobre los desarrollos de futuro corresponda de manera exclusiva a las CC.AA., de modo que se garantice el equilibrio territorial mediante el control sobre el crecimiento de las distintas ciudades. El instrumento para ello serían los Planes de ordenación territorial, que asumirían esta función. Actualmente cada municipio propone su crecimiento en el Plan General que aprueba definitivamente la CC.AA., cuyo control acaba siendo de legalidad y no de oportunidad. Esta medida simplificaría y agilizaría el proceso al desvincular el crecimiento de la ciudad del resto de cuestiones urbanísticas. Los municipios participarían en la elaboración de estos planes pero la competencia residiría en un ente territorial superior. Concentrar la competencia en las CC.AA. permitiría ejercer un verdadero control sobre el cumplimiento del principio de desarrollo urbano sostenible, garantizando modelos urbanos compactos a través de planes territoriales que coordinen los crecimientos futuros de municipios vinculados territorialmente.

Al tiempo, se propone la competencia municipal plena para la aprobación de los planes. Al separar el crecimiento urbano de la gestión de la ciudad existente, el municipio recupera la competencia plena y la autonomía urbanística para hacer frente de manera

ágil a los cambios de la ciudad, sin necesidad de elevar a una instancia superior el control sobre sus asuntos.

Disociar el contenido normativo de los Planes generales.

El Estado elaboró un Anteproyecto de Ley de Seguridad Jurídica que preveía cambios en el sistema tradicional y la naturaleza de los planes. Aunque el cambio de gobierno ha relegado su aprobación, las CC.AA. que ostentan la verdadera competencia legislativa en urbanismo, tienen capacidad para retomar la iniciativa e introducir las reformas necesarias que flexibilicen y simplifiquen el esquema de planes. Hasta ahora, las CC.AA. se han limitado a asumir el modelo tradicional de las Leyes estatales preconstitucionales y la interpretación jurisprudencial de la naturaleza de los planes, pero podrían ejercer su competencia legislativa para distinguir qué elementos del Plan tienen auténtico contenido normativo (las normas urbanísticas) y cuáles no tienen esa naturaleza (memoria, planos, catálogo, plan económico) y, por tanto, su nulidad no invalidaría todo el plan. Las normas urbanísticas son el único elemento del plan general que afecta a una pluralidad indeterminada de personas mientras que el resto son meros actos administrativos. Esta distinción permitiría limitar los efectos de las demandas que prosperasen sobre defectos formales o decisiones de clasificación (las más comunes), al ser posible la subsanación de los vicios de los actos anulables, evitando con ello la nulidad en cascada.

Al mismo tiempo, esta diferencia tendría otros efectos positivos de simplificación y racionalización como: la supresión de la jerarquía de los planes (unos podrían modificar a otros); la posibilidad de otorgar licencias de manera transitoria cuando el Plan General se hubiera anulado por un vicio meramente formal; y que el Estudio de Detalle no tuviera carácter normativo y no tenga que exigírsele los mismos informes que ya se exigieron en el Plan Parcial o Plan General en su momento.

Desvincular el planeamiento de la propiedad: el Plan General no debe asignar derechos. Esta es una peculiaridad única del sistema urbanístico español que se ha revelado contraproducente; es la causa de toda la conflictividad judicial urbanística, de la corrupción y la especulación inmobiliaria. Siguiendo el modelo anglosajón, en el plan general (*master plan*) se determinaría lo que se puede hacer y en el plan de gestión (*action plan*) se concretarían los derechos. El aprovechamiento no debe formar parte del plan general sino del plan de acción, que es donde operaría el principio de equidistribución. Así se recoge en la legislación estatal desde la Ley del Suelo de 2007 que vincula la equidistribución a las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, pero no a la ordenación estructural del plan.

Simplificar el procedimiento de elaboración de los planes. Crear órganos de coordinación que reúnan a todos los actores (Estado-CC.AA.-Ayuntamientos-iniciativa privada) para analizar y negociar los proyectos, haría innecesarios los múltiples informes sectoriales que informan con posterioridad los planes, ganando en seguridad jurídica para los operadores y en efectividad de los planes de acción.

Innecesariedad del Plan General. En la actualidad, el plan general tal y como lo conocemos es un instrumento ineficaz y para algunos, innecesario. Se propone su transformación en planes estratégicos como aboga la Nueva Agenda Urbana. En ciudades consolidadas que han agotado sus crecimientos y en las que las infraestructuras generales y locales ya están ejecutadas, el Plan se convierte no solo en un instrumento inútil sino en un corsé que impide la adecuada gestión de la ciudad. La concurrencia de la

ordenación territorial y la sectorial, junto con la irrupción de la agenda urbana local (planes estratégicos y planes de acción) harían suficientes a las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbanizado y a las actuaciones edificatorias para la gestión de la ciudad existente, sin la rigidez que el Plan impone actualmente a cualquier actuación propuesta que, de no estar prevista en el plan, conllevaría la modificación del mismo en un procedimiento largo e incierto. En la ciudad consolidada, bastaría la aprobación de ordenanzas para la regulación de los usos y la equidistribución interna en cada actuación urbanística de transformación y no respecto del conjunto de la ciudad.

III Taller de participación y propuestas de los asistentes.

Dirigido por: GEA 21

Isabela Velázquez Valoria. Arquitecta Urbanista. Consultora Red Gea 21

Marta Román Rivas. Geógrafa. Consultora Red Gea 21.

Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas. Arquitecto Urbanista. Profesor en la UPM.
Consultor Red GEA 21.

En la mañana del viernes 5 se llevó a cabo una experiencia de participación con el objeto de obtener aportaciones a la elaboración de la Agenda Urbana Española, considerando el enorme interés que puede tener la experiencia de los asistentes a las Jornadas, en su mayor parte urbanistas de la Administración Local, es decir los profesionales que llevan a la práctica los Planes y Proyectos urbanos y se encargan de la gestión y ejecución del planeamiento.

I. Reflexiones sobre el proceso

Como conclusiones del proceso participativo señalamos las ideas que se expusieron como reflexión en el propio proceso.

- Un tema fundamental es el respeto y estar convencido de que lo que se va a decir es importante. El ambiente debe ser agradable y evitar la susceptibilidad.
- Se puede emplear la tecnología pero no perder el debate, la discusión, el pensamiento en común y que salga la magia.
- Los métodos deben ser no inocentes, están muy estudiados, para que no sean manipulados.
- Si se plantea un entorno adecuado salen cosas de mucho interés, en las que se aprende más urbanismo que en foros más técnicos. Salen muchas cosas mucho sentido común
- Si se hace bien y la gente ve que las cosas cambian se convierten en asiduos y continúa participando, sin embargo, sino se hace bien y no pasa nada, la gente se desilusiona.
- Para generar un cambio, es necesario crear una red de complicidad, para que sea un proyecto común.
- La participación no sustituye el sufragio en las urnas, la pregunta es: ¿Hubiera sido mejor de no haber tenido participación? En muchos procesos de consolidación de ideas, el siguiente equipo no debería borrarlo sino apropiarse de él.
- Un proceso de participación no puede ser en asamblea, es mejor en grupos pequeños para que hable todo el mundo.
- Siempre hay ocasiones para la deliberación, en cualquier escala y momento del proceso.
- Siempre se debe ser muy transparente, la persona que después toma las decisiones. Hay que moverse entre el ciudadano pasivo y el técnico que puede ser excesivamente activo.

- Más que de perfiles hablamos de sensibilidades, en torno al tema que se esté tratando. Alguien que tenga la capacidad de expresar el conocimiento de los vecinos o afectados. A través de la empatía se genera más capacidad de reflexión colectiva, por eso debe haber un acuerdo previo de cuáles son los perfiles que van a participar.
- De carácter informativo, deliberativo o decisorio, si es este último hay que afinar muy bien las conclusiones a las que se llega. En los informativos interesa más tener la mayor información y lo más variada posible.
- El proceso que hace aflorar ideas y encajan bien tienen mucha resiliencia y persisten más allá de los cambios políticos.
- Algo tan relevante como un Plan General no puede estar pendiente de un proceso de participación de 150 personas, hay que buscar un consenso previo con todos los agentes a nivel político y social, lo que denominamos la “Cultura urbanística”.

2. Resultados del taller de Participación

RETOS

- Gobernanza (28)
- Educación en participación (11)
- Detener la despoblación rural (7)
- Ordenación supramunicipal (4)

Los resultados del proceso las acciones de la Agenda Urbana que como RETO fueron más votadas.

De los temas más votados cabe destacar que la GOBERNANZA, es el más votado con diferencia, poniendo de manifiesto la necesidad de cambiar o adecuar el sistema político actual en las administraciones locales, y la mejora en aspectos como la transparencia, dación de cuentas, participación, ... tanto dentro como fuera de las entidades locales.

Así mismo se aprecia el interés de los propios técnicos por los procesos de PARTICIPACIÓN cuyo aprendizaje debería iniciarse incluso a nivel escolar.

En cuanto a temas de mayor relación técnica, que a su vez trata asuntos de mayor trascendencia supramunicipal, destaca la necesidad y la urgencia por detener el proceso de DESPOBLACIÓN RURAL que en gran medida depende las políticas urbanas, en coordinación con diversas áreas pues es un problema de global de alcance integral.

Por último, la ORDENACIÓN TERRITORIAL destaca como experiencia de la Administrado Autónoma, que sería muy necesario contar con un Plan de Ordenación que trate el territorio como un todo con sus diferencias biológicas y no administrativas, y que regule y equilibre los desarrollos y el urbanismo a nivel supramunicipal.

OPORTUNIDADES

- Regeneración urbana y Espacio público (13)
- Cohesión social a través de espacio público y acceso a la vivienda (12)
- Uso racional del suelo (8)
- Movilidad sostenible (6)

En cuanto a la votación de OPORTUNIDADES las diferencias son pequeñas y esto puede indicar que, como se recoge en la intervención de José Fariña, las soluciones dependerán de cada ciudad, cada una tiene un punto de partida y unas necesidades. No obstante se pueden identificar las acciones de mayor facilidad para ser implantadas o al menos puestas en marcha.

En general la intervención en el espacio público resulta más asequible orientada en cada caso a unos objetivos distintos: al ámbito social cuando se ocupa de la cohesión social, a la regeneración urbana o la adecuación a una movilidad sostenible. Aspectos que además se pueden relacionar con la mejora de la calidad de vida de modo directo.

En cuanto al uso racional del suelo, igualmente se puede relacionar con incorporar mayor complejidad, densidad y compacidad al suelo urbano y la limitación en el uso del suelo rural. En cuanto al suelo urbano estas acciones se deberían apoyar en el planeamiento, lo que es un problema desde el punto de vista de las tramitaciones, plazos y seguridad jurídica.

IV Conclusiones a las Iª Jornadas Nacionales de Urbanismo del INAP

Ponente:

José María Ezquiaga Doctor Arquitecto. Presidente de AETU. Grupo de expertos del Ministerio de Fomento.

Principales retos y oportunidades a escala territorial y urbana para la implantación de la agenda urbana

La agenda urbana ha tenido el acierto de identificar correctamente los problemas y plantear las alternativas para plantear su solución. Hasta ahora la visión idealizada de los problemas urbanos ha sido un obstáculo epistemológico para plantear cómo afrontarlos.

El taller de participación arrojó los resultados que más adelante se exponen, en el análisis por parte de los expertos asistentes a las jornadas, de las dificultades o retos más significativos a la hora de implantar las propuestas de la Agenda Urbana y las propuestas que, a priori, parecen más asequibles y por tanto con mayor probabilidad de que se generen acciones y puedan ser ejecutadas en nuestras ciudades.

Se parte del informe de la ONU sobre los principales problemas de gestión en las ciudades, desde la perspectiva de nuestro sistema urbanístico:

- **Corrupción:** los “anticuerpos” que ha generado en el ámbito urbano las irregularidades urbanísticas están en la raíz de muchos de los procesos judiciales y sentencias sobre la mortalidad del planeamiento, tema importante en este momento.
- **Legislación:** Gran parte de las extra-cauteladas generadas en el ámbito legislativo y de gestión para la elaboración, gestión y control del urbanismo tiene que ver con la situación mencionada.
- **Gobernanza:** planteado como el problema de debilidad de las instituciones. **Sin instituciones fuertes no hay urbanismo posible.** En España, la fragilidad financiera de los Ayuntamientos pone de manifiesto la incapacidad de la administración local para ser autosuficiente, obligando a las administraciones a nutrirse del urbanismo. Unido a las relaciones conflictivas entre administración local y autonómica en la tramitación de los planes, complica la gestión.

I. Análisis de los retos y oportunidades resultado del taller participativo

Como ya se ha mencionado en este documento, los RETOS más votados fueron los siguientes:

RETOS – DIFICULTADES

1. GOBERNANZA
2. EDUCACIÓN EN PARTICIPACIÓN
3. DETENER LA DESPOBLACIÓN RURAL
4. ORDENACIÓN SUPRAMUNICIPAL

Los dos primeros puntos se remiten al entramado del urbanismo en España. Los dos siguientes son más programáticos.

- **GOBERNANZA:** planteado desde dos dimensiones el **problema financiero y de reparto de competencias**. El sistema de desconfianza manifestado a partir del reparto de competencias, y su afección a las tramitaciones urbanísticas, no es asumible. La administración tiene siempre presunción de legalidad y debería tenerla entre ellas. La solución se plantea en un empoderamiento de los municipios, mancomunando la gestión urbanística en los más pequeños con apoyo de Diputaciones y Comunidades Autónomas para la gestión y las tramitaciones.

- **EDUCACIÓN EN PARTICIPACIÓN:** la carencia de conocimiento y habilidades técnicas, es un problema a la hora de involucrar a la población que debería poder adquirir mayor educación en los asuntos de su ciudad, pero los instrumentos de planeamiento han alcanzado tal nivel de sofisticación que es muy difícil que puedan ser comprendidos por cualquiera que no sea un especialista máximo. Cada vez se incorporan menos urbanistas, no se está produciendo una renovación generacional. Los jóvenes plantean nuevas fórmulas, están revolucionando la arquitectura ¿Por qué en el urbanismo no se producen los mismos cambios?

Si los expertos se están desenganchando de la producción urbanística ¿Qué pasará con la población común? Los procesos que manejamos en el urbanismo son incomprensibles. El lenguaje es complejo, en este ámbito nadie se puede mover sin un experto. Esto supone que en la participación tenemos un problema. **Necesitamos reformar el ámbito legislativo: más contundente y más sencillo**, más anglosajón.

- **DETENER LA DESPOBLACIÓN RURAL:** la situación es muy compleja y a diferencia de épocas anteriores se está produciendo la emigración de jóvenes cualificados, con formación superior, conocimiento, habilidades y valor muy elevado. El sistema actual tampoco favorece, en relación con la actividad del mercado, la situación se está redistribuyendo y extremando, un funcionamiento a dos velocidades. **Si no hay políticas compensatorias irá a más.**
- **ORDENACIÓN SUPRAMUNICIPAL:** es un tema pendiente desde hace mucho tiempo. La organización autonómica ha venido a desactivar la ordenación que ya estaba implantada. Las Comunidades Autónomas están desarrollando, como mucho, ordenación metropolitana que no se ha superado. **Es un tema pendiente.**

OPORTUNIDADES

1. REGENERACIÓN URBANA Y ESPACIO PÚBLICO
2. COHESIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL ESPACIO PÚBLICO Y ACCESO A LA VIVIENDA
3. USO RACIONAL DEL SUELO
4. MOVILIDAD SOSTENIBLE

El **USO RACIONAL DEL SUELO** es un tema transversal, todas las propuestas están relacionadas entre sí y con éste. El USO RACIONAL DEL SUELO es casi el preámbulo de la legislación y objeto del planeamiento. Un uso sometido a una voluntad consciente, a un interés general, no únicamente el mercado. La Agenda Urbana insiste mucho en este punto que en España tenemos superado sin embargo, en muchos países - principalmente en América Latina- aun es difícil superar el derecho de la propiedad y someterlo a un interés general.

Se puede plantear en micro-escala, pero se escapa en una macro-escala. A nivel municipal se puede actuar en aspectos de uso, por ejemplo movilidad, pero no impedir otros procesos: gentrificación de barrios, flujos de establecimiento de familias entre municipios metropolitanos y la ciudad de Madrid,... cada escala de la gestión racional del suelo necesitaría instrumentos distintos y el planeamiento funciona solo de dos maneras: **es una norma**, pero no es suficiente **CASI NADA IMPORTANTE QUE SUCEDE EN LA CIUDAD SE CONTROLA CON NORMAS**, (funciona cuando un sujeto va a realizar una acción y la norma da forma a esa acción) los procesos necesitan otra dimensión del planeamiento: **es un plan de acción**. La dimensión propositiva es tan importante como la normativa y en momentos de crisis es incluso más importante. ¿Cómo apoyar la transición del automóvil desde la Ley del Suelo? ¿Podemos inducir procesos que impliquen cambios? no, eso necesita acción proactiva. **Si no hay acción, combinada con regulación, el urbanismo hoy por hoy es insuficiente, para incorporar los procesos de la Agenda Urbana.**

La Ley del 56 pensaba en el interés general, en edificar tras urbanizar y asegurar reservas dotacionales. En el 75 se ve que no es suficiente, se crean los planes de programación de acciones, por eso se incorpora el suelo programado. ¿Cómo puede haber planes sin programación temporal? Si el plan no lo incorpora, que lo haga el mercado. Creer que el planeamiento tiene como misión principal estabilizar y asegurar los derechos de propiedad está haciendo que perdamos la idea de que el planeamiento debe poner el énfasis en el uso racional del suelo y las técnicas para conseguirlo, que no son técnicas de congelación jurídica del bien. El Plan debería perder condición normativa y adquirir mayor condición proactiva, es un gran cambio de mentalidad. Perder peso como atributivo del derecho de propiedad, a favor del escenario del uso social y racional del territorio.

- Dos ámbitos de reflexión: dos elementos que son acciones: **REGENERACIÓN Y ESPACIO PÚBLICO**. La Planificación nos indica qué hay que hacer pero no quién

lo hace. Será desigual si solo depende de la iniciativa privada y los objetivos de mercado.

En relación a la **REGENERACIÓN URBANA**, es necesario un cambio de mercado: acciones urbanas, acciones en la definición de impuestos,... desde la normativa no podemos decidir qué tiene que existir, pero sí matizar. Cuando el proceso funciona bien es fácil desde la normativa conducirlo pero esto no es posible cuando el proceso es el contrario. ¿Cómo se puede intervenir en el receso comercial de un barrio? No se puede conseguir con normativa, necesita acción, programas propositivos, inversión,... los **PLANES NORMATIVOS Y PROPOSITIVOS**.

- Como ocurre con la **COHESIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA VIVIENDA**, que nunca será un objetivo del mercado pero sí debe ser un planteamiento de visión proactiva del planeamiento y compromiso público de temas que se estaban abandonando, y que desde la administración se han vuelto a retomar últimamente.
- El tema de **MOVILIDAD** es algo que ya se sabe que va a suceder. Lo que ya ha sucedido en otros países de Europa o en Estados Unidos sucederá aquí. Se sabe que el automóvil va a desaparecer, como lo conocemos hoy, cambiará a vehículo: compartido, no contaminante, ...

Conectado con el tema de la educación y el cambio de hábito, y con el entramado administrativo y el uso racional del suelo. Nos llamaría a cambiar las pautas de comportamiento de la administración y los planes, la movilidad sostenible hace saltar la zonificación por los aires, pues la relación de ambos modelos es insostenible. En el futuro la mentalidad de zonificación tiene que cambiar, que se dará con un cambio de las técnicas urbanísticas.

En definitiva, las propuestas resultantes se pueden clasificar en dos ámbitos:

Gobernanza: desde la estructura jurídico administrativa de la legislación y gestión del urbanismo.

Acciones: identificación de Problemas y determinación de políticas que responden a éstos.