

A detailed, red-tinted historical map of Madrid, Spain, serves as the background for the entire page. The map shows the city's layout, including the River Manzanares, the city walls, and various streets and landmarks. Labels like 'PRACA DE PALACIO' and 'PRACA MAIOR' are visible.

Jornadas de trabajo

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA

MADRID, 5 MAYO 2016
CENTRO CULTURAL BUERO VALLEJO,
SAN BLAS-CANILLEJAS, MADRID



MADRID

ONU  HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Índice

Instrumentos de Planificación para una Nueva Agenda Urbana	5
Mejorar la planificación urbana y el marco regulatorio	5
Ciudades inclusivas	6
El Ayuntamiento de Madrid y ONU-Habitat	6
Contexto global	7
Contexto local: Madrid	8
Objetivos de la jornada	8
 Identificación de los retos en la planificación urbana	 9
Cohesión social y equidad: ciudades habitables	9
Marco urbanístico actual: las limitaciones del planeamiento	10
Desarrollo y regeneración urbana	10
Economía urbana y complejidad	11
Ecología urbana y medio ambiente	12
Vivienda urbana y servicios básicos	13
 Desarrollo de la jornada	 15
Apertura	15
Sesión 1: introducción y marco global	16
Sesión 2: instrumentos para la Nueva Agenda Urbana en el contexto global y local	17
Sesión 3: hacia la definición de una Nueva Agenda Urbana desde las ciudades españolas	22
Sesión 4: elementos/necesidades para la Nueva Agenda Urbana. Intervención de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones ciudadanas	25
 Conclusiones de la jornada	 30



Instrumentos de Planificación para una Nueva Agenda Urbana

El rápido y elevado crecimiento de población que se está produciendo especialmente en ciudades de países en vías de desarrollo plantea numerosos desafíos en la distribución espacial de personas y recursos, así como en las necesidades crecientes de urbanización de suelo urbano para albergarlos adecuadamente.

En algunas regiones del mundo, la ocupación del territorio ha crecido mucho más rápido que la población urbana, y ha dado lugar a asentamientos de baja densidad muy poco eficientes, orientados a la movilidad en coche privado y bajo pautas de segregación espacial por especialización de usos derivados de la zonificación urbanística. Estas ciudades, que crecen en sentido horizontal, no son sostenibles a medio y largo plazo debido a las externalidades negativas que están generando: la congestión y contaminación; la dificultad y el coste de desplegar infraestructuras básicas de servicios, y la segregación espacial y social. En definitiva, un modelo de crecimiento y desarrollo urbanos en los que cada vez se hace más difícil la tarea de administrar y dar respuesta al constante aumento de población urbana.

La ausencia de previsión en estrategias y planes urbanos y la falta de coordinación institucional facilita que el incremento de población se acabe produciendo en la conurbación o periferia de las ciudades sin ningún orden mínimo, donde las infraestructuras y los servicios no se pueden suministrar de manera eficiente y están en la mayoría de las ocasiones infradimensionados o ausentes. Bajo estas dinámicas, la presión sobre la ocupación de suelo y la explotación de recursos naturales, así como las limitaciones de movilidad

y acceso a fuentes de energía, empiezan a tener efecto negativo en la economía y en la eficiencia de la ciudad-región.

Mejorar la planificación urbana y el marco regulatorio

Uno de los principales obstáculos con los que se enfrenta la planificación urbana en entornos de rápido crecimiento es la ausencia de legislación y marcos adecuados a nivel nacional o subnacional. En particular, en muchos países se reconoce cada vez más el desequilibrio existente entre las necesidades a que se enfrentan las ciudades y los gobiernos locales, y los marcos normativos a escala nacional o estatal relativos a la planificación urbana.

En muchos países se reconoce cada vez más el desequilibrio existente entre las necesidades a que se enfrentan las ciudades y los gobiernos locales.



6

Las ciudades deberían ser los espacios que facilitan el progreso social, económico y ambiental para todos los ciudadanos, con especial atención a los grupos más vulnerables. Para que las ciudades se desarrollen de manera sostenible e inclusiva deben prepararse para absorber el crecimiento de población sobre modelos urbanos más compactos y de mayor densidad. Solo mediante la aglomeración (asociada a la proximidad, a la compacidad y a la continuidad) las ciudades serán capaces de generar entornos que favorezcan la innovación, la prosperidad, una mayor calidad de vida de sus habitantes y un crecimiento de población sostenible en el tiempo (con una huella ambiental minimizada mediante la reducción del uso de recursos y emisiones per cápita).

Para anticiparse de manera ordenada y planificada, los procesos de expansión y crecimiento urbanos requieren marcos regulatorios que los acompañen durante todo el proceso. Los países deben elaborar y aplicar políticas urbanas nacionales que proporcionen un marco de coordinación global que facilite la resolución de los problemas más urgentes que plantea el rápido desarrollo urbano. La política urbana debería orientar las decisiones y políticas que se lleven a cabo por las distintas instituciones sectoriales.

Ciudades Inclusivas

Los procesos de urbanización adecuados ofrecen la posibilidad de nuevas formas de inclusión social, propiciando entornos más equitativos en los que se facilita el acceso a servicios y a nuevas oportunidades, y donde se promueve la participación y la movilización de sus ciudadanos reflejando la diversidad cultural y social. Sin embargo, con demasiada frecuencia esta no es la forma en la que tiene lugar el desarrollo urbano. La desigualdad y la exclusión abundan, en detrimento del potencial desarrollo sostenible que las ciudades o áreas urbanas podrían ofrecer para todos. Para combatir el aumento de la exclusión social en entornos urbanos y poner las ciudades en un mejor camino se requieren dos factores de cambio:

- Un compromiso político y social con el desarrollo urbano sostenible que incluya a todas las

fuerzas, intereses y actores que en múltiples niveles y escalas incentivan el desarrollo urbano.

- Una serie de mecanismos e instituciones para facilitar la inclusión de todas las voces, algo que pasa por las decisiones participativas en política, la rendición de cuentas, el acceso universal a los servicios y la ordenación del territorio. También es fundamental dar el impulso necesario a las funciones complementarias que los gobiernos nacionales y locales deben llevar a cabo en la consecución de un crecimiento inclusivo.

El Ayuntamiento de Madrid y ONU-Habitat

En este contexto, el Ayuntamiento de Madrid, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat, organizó una Jornada con un grupo de expertos sobre "Instrumentos de planificación para una Nueva Agenda Urbana". Esta convocatoria sirvió para debatir sobre cómo avanzar en la agenda global y en la mejora de los instrumentos que permitan facilitar y agilizar la consecución de un desarrollo sostenible. Dicha jornada se enmarcó dentro de las actividades que realizan conjuntamente el Ayuntamiento y ONU-Habitat, tras la firma del Memorando de Entendimiento firmado en enero de 2016 y que establece un marco de cooperación relacionado con el desarrollo urbano sostenible.

ONU-Habitat brinda apoyo a los gobiernos municipales, regionales y nacionales para mejorar políticas, planes y diseños en busca de ciudades más compactas, socialmente inclusivas, mejor integradas y conectadas, y que promuevan el desarrollo urbano sostenible con mayores posibilidades de adaptarse al cambio climático. En el ámbito de la planificación y el diseño, ONU-Habitat enfatiza la prevención y promueve la planificación por fases en función de las capacidades financieras y garantizando un acceso adecuado a los servicios urbanos básicos, especialmente abastecimiento de agua y saneamiento.

La combinación de los avances tecnológicos con una mejor planificación urbana puede resolver muchos

de los problemas que enfrentan las ciudades. Como parte de este esfuerzo, ONU-Habitat conduce el proceso preparatorio para la celebración en 2016 de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Habitat III), con el fin de fortalecer, al más alto nivel político, el compromiso global con el desarrollo urbano sostenible a través de la implementación de un nuevo “Programa urbano para el siglo 21”.

Contexto Global

Las ciudades generan el 80% del PIB mundial, mientras que acogen a más del 50% de la población mundial en el 3% de la superficie del planeta. Las 100 ciudades más prósperas del planeta generan el 35% de PIB global. Sin embargo, una planificación y unas infraestructuras deficientes pueden reducir la productividad de dichas aglomeraciones urbanas hasta en un 40%. En los países en desarrollo un promedio de seis de cada siete ciudades experimentó una disminución en su densidad. El coste de la expansión y la pérdida de densidad en los Estados Unidos se estima en 400.000 millones de dólares por año, en su mayoría asociados a incrementos en infraestructuras, servicios públicos y a los costes asociados al transporte. Las emisiones urbanas de CO₂ y gases de efecto invernadero suelen tener una correlación inversa. Por cada 1% de crecimiento que se produce en el núcleo urbano consolidado -en lugar de en las periferias- se evita una emisión equivalente a unos cinco millones de toneladas de CO₂ per cápita. La provisión insuficiente de un número adecuado de parcelas/solares edificables y bien conectados ha contribuido al aumento de la urbanización informal, con más del 61% de los habitantes de África subsahariana, el 24% en América Latina y el 30% en Asia ocupando la tierra de manera informal, a menudo en zonas de alto riesgo. Las disciplinas del urbanismo y la planificación urbana están insuficientemente representadas en muchas áreas en desarrollo, con 0,97 urbanistas acreditados por cada 100.000 personas en algunos países africanos y 0,23 en la India. Unas cifras muy por debajo si se comparan con los 37,63 en el Reino Unido y 12,77 en los Estados Unidos.

En la última década, la planificación urbana ha captado la atención internacional, con el respaldo de los principios del Nuevo Urbanismo que se elaboraron en el Tercer Foro Urbano Mundial en Vancouver en 2006, marcando un hito clave en este proceso hacia la Nueva Agenda Urbana y Habitat III. En 2016, el “Marco Global del Riesgo” elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF, en sus siglas en inglés) identificó la falta o insuficiencia de planificación urbana como un factor de riesgo para los retos ambientales y sociales, y para la salud de las personas. Desde 2009 el Informe de Evaluación Global y el Marco de Acción de Sendai (2015) apuntan a la planificación urbana como

motor de prosperidad, una opinión compartida por los expertos locales consultados en 2012 en la elaboración del informe “El Estado de las Ciudades 2”.

En relación con las desigualdades que se producen en las ciudades, hay que destacar que las ciudades tienen normalmente mayores desigualdades económicas que el promedio de sus países. Las ciudades más grandes del mundo se encuentran a menudo entre las más desiguales. Sin embargo, las grandes desigualdades se encuentran en pequeñas ciudades de África y América Latina. Más de dos tercios de la población mundial vive en ciudades donde las desigualdades de ingresos han aumentado desde 1980, a veces a niveles preocupantes sobre la línea de alerta de las Naciones Unidas. Hay variaciones importantes en los ingresos y el consumo a nivel urbano en el mismo país y en relación al valor agregado nacional. Una de cada tres personas de la población urbana del mundo en desarrollo (863 millones de personas) vive en tugurios, favelas y otros asentamientos informales.

Una planificación y unas infraestructuras deficientes pueden reducir la productividad de dichas aglomeraciones urbanas hasta en un 40%

El residente de estas áreas urbanas, que conviven con la ciudad consolidada en continuidad ocupando periferias o bien como bolsas de miseria entremezclada, se enfrenta a importantes desafíos asociados con la pobreza, el acceso deficiente a vivienda y servicios básicos, el subempleo o el empleo precario e informal, y la violencia, entre muchos otros riesgos. Las ciudades del mundo en desarrollo cuentan con la mayor concentración de población joven y en crecimiento, por debajo de los 18 años, un porcentaje que en algunas ciudades supera el 90% de la población y que se estima que representará el 60% del total de la población urbana en 2030. Las mujeres pobres, especialmente las que viven en los barrios más degradados, tienden a acceder a empleos con bajos salarios y cualificación, con frecuencia en los sectores informales donde la casa se convierte en su lugar de trabajo. También se enfrentan a barreras específicas para acceder a servicios de salud y otros servicios básicos, así como a la vivienda.

Contexto Local: Madrid

La diversidad de contextos urbanos, socioeconómicos y políticos que tendrán presencia en Habitat III ha de buscar respuestas a objetivos y diagnósticos diferentes. Países, culturas, territorios y contextos diversos requieren instrumentos específicos, y así ocurre también en cuanto a los instrumentos de planificación urbana. La ciudad de Madrid puede ofrecer una experiencia en planificación y gestión del desarrollo urbano de gran interés, considerada desde una perspectiva temporal amplia. Los últimos cincuenta años permiten a Madrid ofrecer una enriquecedora experiencia para las ciudades que se encuentren en contextos como estos:

- Ciudades que afrontan ahora un crecimiento acelerado, como el soportado por Madrid en las décadas de los 50 a los 70.
- Ciudades que soportan graves carencias en su estructura urbana, sus infraestructuras y equipamientos.
- Aquellas urbes que pueden considerar el propio proceso de desarrollo urbano como un factor de crecimiento económico.
- Ciudades maduras que pretenden enfrentarse a los retos del desarrollo sostenible transformando la ciudad existente hacia los nuevos paradigmas de un modo integrado y equitativo.

Por eso se entiende que la perspectiva de Madrid puede constituir un importante referente para un amplio grupo de ciudades situadas en variados contextos de desarrollo urbano y, por tanto, una experiencia valiosa para los propósitos de la Conferencia Habitat III.

A su vez las experiencias de ciudades que están afrontando retos comunes o incluso problemas específicos más acuciantes, de manera innovadora, inclusiva y eficaz en el logro de objetivos pueden suponer una importante referencia de la que aprender e inspirar a la ciudad de Madrid en la planificación urbana para los próximos años.

Objetivos de la jornada

En términos generales, el objetivo de la jornada fue realizar un intercambio sobre los “Instrumentos de planificación para una Nueva Agenda Urbana”, cuyo resultado tuviera plasmación en un documento de trabajo para alimentar los debates del evento internacional que se celebrará en Madrid en el mes de septiembre 2016 de forma previa a Habitat III. Otros objetivos más específicos fueron desarrollar un debate en torno a la oportunidad de revisar la adecuación de los instrumentos de planificación existentes, así como la conveniencia de diseñar otros adaptados al cambio de modelo de ocupación del territorio y válidos para la definición de una Nueva Agenda Urbana que tenga en cuenta las siguientes líneas:

- Desarrollar un urbanismo que favorezca la cohesión social y la calidad de vida frente a la desigualdad y los desequilibrios territoriales.
- Desarrollar un urbanismo participado que diseñe las actuaciones escuchando la opinión de la ciudadanía, dando respuesta a sus expectativas y potenciando el intercambio con otras ciudades a partir de buenas prácticas.
- Regenerar la ciudad existente frente a un urbanismo de crecimiento, desarrollando una ciudad multifuncional y policéntrica con unas nuevas relaciones entre el centro y la periferia.
- Estimular la economía urbana e integrar la planificación económica y la territorial bajo el objetivo de lograr un desarrollo urbano sostenible y equilibrado en el territorio.
- Dar prioridad a la ecología urbana y al medio ambiente de manera que se constituyan en principios rectores de la planificación. Proteger los recursos naturales y las características del territorio no transformado por el proceso urbanístico.
- Garantizar el acceso del conjunto de la población a la vivienda y los servicios básicos, a través de las políticas públicas de marcado carácter social.

Las ciudades del mundo en desarrollo cuentan con la mayor concentración de población joven y en crecimiento.



Identificación de los retos en la planificación urbana

Cohesión social y equidad: ciudades habitables

Lograr un desarrollo urbano inclusivo en cualquier etapa de la formación de una ciudad es un elemento básico de la concepción del modelo urbano y territorial que han de plantear los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico general. Las desigualdades sociales, económicas, físicas y ambientales que tienen lugar en el marco urbano exigen que los instrumentos de planificación se centren en cómo alcanzar el reequilibrio en aras a la equidad y al derecho a la ciudad que tienen todos sus ciudadanos.

En las ciudades pueden identificarse zonas muy dinámicas en contraste con áreas que presentan procesos de deterioro en materia social, económica y física que engendran situaciones de vulnerabilidad, polarización y segregación urbana. Procesos que son dinámicos en sentido positivo o negativo en función de las políticas y acciones que se pongan en marcha. Así, a lo largo de la jornada se trataron diferentes cuestiones entre los expertos participantes, como ¿hasta dónde pueden los instrumentos de planificación urbanística disponibles establecer y garantizar un marco de actuación integral, capaz de encauzar una respuesta articulada en materias que vayan más allá de la organización espacial de la ciudad y su regulación de los usos y las edificaciones?

¿Hasta dónde pueden los instrumentos de planificación urbanística disponibles establecer y garantizar un marco de actuación integral?

¿Pueden los instrumentos de planificación actuales establecer y comprometer la ejecución de políticas esenciales de carácter no urbanístico para afrontar los problemas diagnosticados por ellos: empleo, formación, contaminación...? También se abordó la cuestión de hasta qué punto la inexistencia de esos vínculos entre la planificación urbanística y otras actuaciones necesarias relativiza el valor del plan como medio para resolver problemas y deja de interesar a la ciudadanía, o cómo no podría ser una causa de desapego de la población hacia el planeamiento advertir su insuficiencia para resolver los problemas.

Marco urbanístico actual: las limitaciones del planeamiento

Los complejos procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico son contemplados como un corsé costoso, inadecuado a las dinámicas reales del mundo globalizado y de los dinámicos intereses locales y necesidades ciudadanas. Más bien se identifican a menudo con actuaciones a medida, individualizadas.

Por un lado, la aprobación de planes generales requiere amplios plazos temporales y enormes medios económicos y humanos, obteniéndose resultados operativos fuera del contexto en que se produjeron las iniciativas de su emprendimiento, sin haber contribuido a reacciones rápidas de carácter estructural. La complejidad de las determinaciones del planeamiento general y en algunos casos su concreción posterior desplaza la percepción por los ciudadanos del alcance de sus propuestas y medidas. Solo en ese momento, a veces décadas después de su establecimiento y una vez amparados derechos de propiedad de complejo ajuste, el proceso de participación ciudadana permite constatar su congruencia o no con la sensibilidad social o con nuevas problemáticas sobrevenidas.

Por otro lado, los instrumentos de alcance más puntual, aunque a menudo de compleja elaboración, se presentan como resultado de intereses particulares, muchas veces no congruentes con una estrategia o modelo declarado que permite alterar una parte sustancial de las determinaciones estructurantes en situaciones específicas. La planificación estratégica tradicional no puede atender durante su elaboración a las cuestiones puntuales que se presentan como problemáticas. Los procesos de planificación estratégica necesitan realimentarse dinámicamente para identificar cambios de tendencia, nuevos factores de riesgo y oportunidad que permitan el ajuste de las pautas de actuación a los planes operativos.

La creación y mantenimiento de un sistema de indicadores urbanos que permita conocer parámetros característicos y relevantes del funcionamiento de la ciudad y hacer un seguimiento en el tiempo sobre su evolución, ofrece un soporte fundamental para la toma de decisiones y afronta la necesidad de transparencia en la información que la soporta. ¿Deberían formar parte de los documentos básicos del planeamiento general? La ausencia de planificación territorial ha supuesto un gran hándicap para la región madrileña que ha contribuido al desorden territorial, la aleatoriedad del proceso de construcción del territorio, la pérdida de eficacia de las inversiones, etc.

Ante la ausencia de una planificación territorial, ¿debería una administración superior ejercer subsidiariamente esa función para lograr la custodia de un bien superior como es una ordenación territorial, capaz de articular las políticas y actuaciones sectoriales y generar congruencia para la planificación local y la actuación privada? ¿Cómo ha de establecerse la relación entre la perspectiva económica y la planificación estratégica territorial?

En la última década se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de desarrollar procesos de participación más intensos y abiertos, ajustados a la complejidad y alcance de las cuestiones planteadas. A pesar de ello, de manera habitual y en aras a la celeridad, se ha optado mayoritariamente por cumplir los periodos de información pública establecidos en la legislación. Frente a esto, surgen interrogantes: ¿Sería conveniente establecer unos sistemas de participación y consenso más profundos asociados a medios específicos para prestarla, sentando cauces de diálogo previos para la definición del plan y no sólo de traslado de la información sobre la solución previamente elegida? ¿Deberían quedar estructurados los procesos de participación en función del alcance de los planes y no solo del tipo de instrumentos?

Las propuestas contenidas en algunos instrumentos de planeamiento urbanístico conllevan un esfuerzo inversor público y/o privado que no produce un traslado vinculante a la elaboración presupuestaria de la administración correspondiente para garantizar su ejecución en el marco temporal de su programación, si la tiene expresamente, o a las expectativas generadas durante su elaboración. ¿Debería entonces establecerse un cauce para garantizar esta interrelación entre programa económico de los planes y la elaboración del presupuesto de los órganos inversores? ¿En qué medida puede vincularse la aprobación y vigencia de un plan con la disponibilidad presupuestaria efectiva?

Desarrollo y regeneración urbana

La regeneración urbana requiere una actuación integral en materia física, ambiental, social y económica. Los instrumentos de planeamiento urbanístico disponibles permiten elaborar un diagnóstico complejo sobre estos campos, pero no disponen de capacidad para establecer y garantizar la ejecución de medidas plenas en relación a todas esas materias. ¿No es la legislación urbanística una legislación sectorial también? Su carácter omnicomprensivo puede aparentar solvencia en el campo de la ordenación territorial, pero es endeble cuando se plantea la regeneración urbana. La



necesidad de abordar problemas complejos requiere de una acción integrada, no de políticas y acciones independientes que virtualmente puedan coincidir en el objetivo y el tiempo de aplicación. Por tanto, su elaboración y aprobación ha de ser coordinada y vinculada.

Espacio físico, social, económico y ambiental requieren tratamientos interconectados. ¿Es posible dotar a los instrumentos de planeamiento de una mayor capacidad operativa o bien requerir la elaboración conjunta de otros instrumentos apropiados para ejecutar acciones en materia de regeneración urbana: actividad económica, formación laboral, conflictos sociales...?

Madrid fue capaz de dar una respuesta en los años 80 del pasado siglo a las deficiencias de sus barrios y su estructura urbana mediante una estrategia de articulación y equipamiento de la ciudad existente resuelta a través un crecimiento hacia el interior, ocupando los intersticios que el crecimiento desordenado había dejado abandonados o sin resolver. Fue una labor de cosido y reequipamiento para la que el marco jurídico concebido sustancialmente para el crecimiento no resultó ser un obstáculo radical y que merece ser considerada como mecanismo de actuación en otros contextos.

Cuando la ciudad consolidada, ya sustancialmente colmatada, presenta debilidades y desequilibrios entre sus barrios y distritos, pero las oportunidades espaciales internas son menores o inexistentes, resulta fundamental poner el foco en la revitalización y recualificación de la ciudad existente. Es necesario lograr una ciudad habitable en sus barrios que evite las enormes diferencias cualitativas en que se desenvuelve la vida de los ciudadanos y ofrecer un espacio de oportunidades para desenvolver su vida de modo pleno: equipamientos y servicios, trabajo, movilidad, calidad ambiental...

Y esa acción no se puede llevar a cabo por la vía de la interacción de nuevos desarrollos urbanos

con el sustrato urbano previo, pues los espacios disponibles para el crecimiento son lejanos, y además en dinámicas de estancamiento poblacional, como el caso de Madrid, no resultan necesarios o son insuficientes para transformar un tejido urbano de gran magnitud espacial y poblacional. Se plantean entonces importantes cuestiones: ¿Son los instrumentos actuales, bajo el marco legal correspondiente, capaces de establecer acciones adecuadas en una ciudad consolidada? ¿El instrumental tradicional de planes parciales de reforma y planes especiales es adecuado o está condicionado de tal manera por sus determinaciones regladas que impide su aplicación en los procesos de revitalización y regeneración? ¿Las innovaciones recientes ofrecen un marco de actuación adecuado?

La legislación estatal abrió el camino de las actuaciones de dotación como un medio para mejorar la dotación del suelo urbanizado, sin necesidad de la renovación o reforma, pero los mecanismos de sustitución de la entrega material de suelo para redes y plusvalías mediante la monetización ¿no resultan una coartada a procesos de intensificación de uso que acrecienta los problemas y debilita aún más los estándares dotacionales efectivos, dando en realidad mayor capacidad de actuación a quien dispone de recursos económicos? Ante el fuerte dinamismo de la sociedad contemporánea (aunque convivan situaciones muy dinámicas con otras estancadas) ¿qué tipo de flexibilidad es necesaria en el planeamiento? ¿Es necesario cambiar la concepción de los instrumentos urbanísticos hacia sistemas menos rígidos, clarificando en los instrumentos directivos los objetivos y márgenes de actuación, avalados por procesos de participación y planificación profundos, y sometidos a un seguimiento dinámico?

Economía urbana y complejidad

La ciudad es una entidad compleja. Los procesos históricos de formación de la ciudad han configurado la presencia de los diferentes elementos que la

¿Cómo deben las ciudades preparar sus infraestructuras globales para hacer frente a los nuevos desafíos?

12

integran (la vivienda, la producción y las actividades, los servicios, las infraestructuras...). Algunos de estos componentes mantienen su vitalidad en el tiempo y otros decaen y son reemplazados por otros propios de cada época. Sin embargo, la velocidad y dimensión con que el desarrollo urbano se produce en nuestro tiempo ha acentuado su consideración como un mero valor inmobiliario, en el que las propuestas de usos, tipologías, etc. acogen prioritariamente o en exclusiva aquellos usos de mayor rendimiento económico o aquellos reglados legalmente, dejando sin lugar en la ciudad los usos débiles o incluso expulsándolos de su emplazamiento y función actual.

Los instrumentos urbanísticos se concentran así, exclusivamente, en organizar esos elementos en una apariencia de tejidos urbanos, sin capacidad para reclamar la presencia de esa complejidad característica y necesaria de la ciudad. Ante la evidencia de esa limitación, el discurso se realiza en torno a la regulación de la flexibilidad como cauce para permitir la mixtura de usos. Pero ese proceso solo ofrece ventajas a la incorporación de los valores fuertes frente a los débiles. En cierto modo, la capacidad de imponerse de los usos fuertes puede generar un resultado similar al denostado zoning.

Las ciudades deben aspirar a ser espacios justos para sus habitantes, donde desarrollar sus

capacidades personales y sociales. Para ello es necesario que en ellas se generen actividades económicas que propongan y promuevan trabajos dignos y productivos para la ciudadanía en condiciones espaciales que permitan la flexibilidad de las localizaciones y favorezcan la eficiencia en el funcionamiento económico de la ciudad. ¿Deberían los instrumentos urbanísticos inducir o imponer la presencia de usos en los procesos de desarrollo y transformación, orientando la composición funcional de los barrios y distritos hacia una mezcla deseable que refuerce el equilibrio del conjunto urbano y la mayor autonomía de las piezas que configuran su territorio? ¿Cuáles serían las dificultades actuales para la localización compleja, integrada con otros usos de las actividades económicas, cuáles los parámetros para medir la productividad urbana de las actividades: su capacidad de integración social, su aportación y consideración de los límites y de la equidad ambiental; su aportación a la emergente "resiliencia urbana"? En este nuevo contexto, ¿cómo deben las ciudades preparar sus infraestructuras globales para hacer frente a los nuevos desafíos económicos, sociales y ambientales?

Ecología urbana y medio ambiente

Los retos ambientales derivados del cambio climático reclaman un calendario de actuación cada vez más perentorio y trascendente. La necesidad de reducir la huella ecológica de nuestras sociedades presenta un componente fundamental en la reconsideración del funcionamiento de nuestras ciudades. La concienciación social sobre los problemas ambientales, sobre la defensa de la naturaleza, dan pie a actuaciones de naturalización urbana que van desde la incorporación de espacios verdes en la estructura urbana como en sus edificios, a la incorporación de la biodiversidad o la implantación de la agricultura en los barrios a través de los huertos urbanos como apunte hacia



una hipotética autosuficiencia de las ciudades en su abastecimiento. La necesaria transformación de las infraestructuras -verde, energía, transporte, agua, residuos- para garantizar un comportamiento más sostenible del soporte de la ciudad se afronta habitualmente desde una perspectiva sectorial. Su interacción, su pertenencia a un espacio físico ¿no requiere una aproximación más integrada, propia de los instrumentos de planificación urbanística, una consideración del territorio sobre el que conjuntamente se despliegan? ¿Se consideran adecuadamente los efectos de la externalización cuando se ofrecen soluciones a problemas puntuales?

Otra cuestión es si los instrumentos de planificación urbanística actuales son capaces de ofrecer un cauce para lograr resultados efectivos, y si son las políticas sectoriales capaces de lograrlo. ¿Cómo puede abordarse la complejidad de los ecosistemas urbanos ante este reto? ¿En qué medida la necesidad de transformar el comportamiento ambiental de la ciudad existente puede permanecer vinculada y condicionada a una intervención voluntaria de los propietarios de inmuebles? ¿Es suficiente el instrumental normativo vigente para acelerar la transformación de la edificación existente en el caso de las comunidades de propietarios de inmuebles residenciales, mayoritarios en nuestro país, o se necesitan medios legales y económicos más operativos?

Vivienda urbana y servicios básicos

La configuración de las estructuras familiares está sufriendo cambios muy importantes, tanto desde los diversos modos de convivencia como por el resultado de las dinámicas demográficas. Se hace necesario conocer en qué medida se reclaman cambios en la regulación normativa de la vivienda y si sería necesario concebir el programa de vivienda

como un conjunto integrado de servicios para las necesidades de los diferentes grupos sociales, más que como una unidad espacial asignada a una familia. Ante la acelerada transformación de las actividades productivas, el mercado laboral y las formas de vida, ¿podemos mantener la vivienda como posesión inmobiliaria o necesita ser contemplada como soporte vital?

Reducir la huella ecológica de nuestras sociedades presenta un componente fundamental en la reconsideración del funcionamiento de nuestras ciudades.



Desarrollo de la jornada

Presentación

- **José Manuel Calvo del Olmo**, Concejal Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible.
-

SESIÓN 1: introducción y marco global

- **María Buhigas**, asesora de ONU Habitat.
 - **Juan Manuel Fernández Alonso**, Responsable Consejo Consultivo, Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística, AGDUS.
 - **Fernando Roch**, Catedrático del departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid.
-

SESIÓN 2: instrumentos para la Nueva Agenda Urbana. Contexto Global y Local.

Contexto Global

- **Salvatore Fundaró**, Consultor de ONU Hábitat.
- **Josep María Llop-Torné**, Director de la Cátedra UNESCO y programa internacional de la UIA sobre las Ciudades Intermedias, departamento de Urbanización y Desarrollo, Universidad de Lleida.
- **Agustín Hernández Aja**, Director del departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, ETSAM de la UPM.
- **Ángela de la Cruz Mera**, Subdirectora General de Urbanismo. Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento.

Contexto Local

- **Juan Luis de las Rivas Sanz**, Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Universidad de Valladolid.
 - **Felipe Iglesias González**, Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid y profesor en Uría y Menéndez.
 - **Enrique Bardají**, Arquitecto y Profesor Ad Honorem de la ETSAM de Madrid, fundador de E. Bardají & Asociados.
 - **José Miguel Fernández Güell**, Subdirector de Investigación y profesor de la ETSAM en la UPM.
 - **Fernando Roch**, Catedrático del departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, ETSAM de la UPM.
-

SESIÓN 3: hacia la definición de una Nueva Agenda Urbana desde las ciudades españolas

- **Madrid: Carlos Lasheras Merino**. Director general de Planeamiento y Gestión Urbanística.
 - **Barcelona: Josep Boigas**. Director general de la Agencia de Desarrollo urbano de Barcelona Regional.
 - **Córdoba: Emilio Cerdá**. Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Córdoba.
 - **Valladolid: Irene Serrano**. Concejala de Urbanismo, Infraestructuras y Vivienda del Ayto de Valladolid.
 - **Comunidad de Madrid: Alberto Leboeiro Amaro**. Subdirector general de Planificación Regional. C. de Madrid.
-

SESIÓN 4: elementos/necesidades para la Nueva Agenda Urbana. Intervención de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones ciudadanas

- **Félix Arias Goytre**. Plataforma por el Derecho a la Ciudad de Madrid.
- **Luis Suarez Carreño**. Ecologistas en Acción.
- **Teresa Arenillas**. Club de Debates Urbanos.
- **David Bustos**. Círculo Podemos por el Derecho a la Ciudad.
- **Raquel Rodríguez**. Instituto Democracia y Municipalismo.
- **Lucrecia Adeva**. Subdirectora general de Participación Ciudadana del Ayto de Madrid.
- **Antonio Díaz Méndez**. Director general de Planificación y Desarrollo de la Descentralización del Ayto. de Madrid.



Desarrollo de la jornada

Apertura

La jornada se inició con la presentación de **José Manuel Calvo del Olmo, concejal del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible del Ayuntamiento de Madrid**, quien enmarcó el contenido del encuentro en los requerimientos de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas. La Nueva Agenda Urbana no solo ha de preocuparse por la ciudad consolidada, por las zonas centrales de la ciudad sobre las que por supuesto hay que mantener la atención, sino que también tiene que mirar a la periferia. Es evidente que vivimos en una ciudad con grandes desigualdades entre el centro y la periferia y queremos, desde el urbanismo, implantar soluciones para reducir esas desigualdades.

El Gobierno de la ciudad de Madrid, se suma a la Red ONU-Habitat desarrollando estas tres jornadas de debate, una sobre movilidad, otra sobre regeneración urbana y esta primera sobre herramientas de planeamiento urbano. Con el objetivo de llegar a la Conferencia Habitat III, que se desarrollará en Quito en octubre de este año, con un Madrid que haya recuperado un relato urbano propio, con un Madrid que haya generado un proyecto nuevo y alternativo al modelo urbano que se ha desarrollado en los últimos 25 años, capaz de dar respuesta a retos actuales y de futuro.

El trabajo iniciado en estas tres sesiones, finalizará en el mes de Septiembre con una última jornada de trabajo sobre la recopilación de reflexiones y conclusiones que se hayan producido en estas tres sesiones a fin de concretar ese proyecto propio de

Madrid al que antes se hizo referencia. En relación a los instrumentos de planificación urbana, la posición del Ayuntamiento de Madrid se resume en los siguientes puntos:

- El Plan General de Ordenación Urbana es una herramienta excesivamente burocrática y ha quedado obsoleta.
- Desde el Gobierno local se cree en un desarrollo de planes estratégicos y estructurantes que nos permitan ir reconfigurando el modelo urbano. Esa alternativa pasa por plantear tres niveles de actuación en los planes estratégicos:
 - Un primer nivel sería un plan estratégico general, que defina el modelo urbano hacia el que se quiere avanzar.
 - Un segundo nivel sería semejante al actual plan general pero más esquemático y flexible.
 - Un tercer y último nivel serían los planes locales, entendidos como planes distritales que deberán ser desarrollados en coordinación con el plan general.

En definitiva, desde el Ayuntamiento de Madrid se apuesta por recuperar el modelo de ciudad que se ha ido perdiendo desde los años 80, generando un proyecto de ciudad y un discurso propio para el Madrid del siglo XXI, en el que es fundamental el debate y la participación pública.

Sesión 1: introducción y marco global

Tras la presentación de José Manuel Calvo, intervino **María Buhigas, asesora de ONU-Habitat**, quien centró su presentación en una visión más global de lo que supone y se espera de la Nueva Agenda Urbana. María Buhigas encuadró la problemática del planeamiento urbano en la escala global y en la dificultad de generar instrumentos generales. Se parte de la base de que hoy el mundo es urbano y cada vez lo será más, pero nos encontramos con que muchos de los procesos de urbanización no se producen de forma planificada. Actualmente, en los países menos desarrollados no se suele producir un urbanismo planificado.

El reto, por tanto, es hacer que el proceso de urbanización sea planificado y construir así unas sociedades justas, equitativas, sostenibles desde el punto de vista ambiental y prósperas en términos económicos y sociales. No existen soluciones buenas ni malas, porque nos podemos encontrar con ciudades que disponen de planes generales y se desarrollan muy bien, pero también podemos encontrar el caso de ciudades con planes en los que su implantación ha sido un desastre. Es por esto que ONU-Habitat promueve la planificación urbana como condición necesaria pero no suficiente. La planificación no debe ser tecnocrática, sino un instrumento que permita cambios reales en los territorios.

Así, es necesario que la planificación recupere su dimensión política y abandone el excesivo carácter técnico del que adolece actualmente. El planeamiento urbano ha de interpretarse como un instrumento colectivo, porque no solo es un instrumento que ha de desarrollarse entre profesionales, ni tampoco solo desde la sociedad civil, sino que debe incorporar a todos aquellos agentes que también intervienen en el proceso de construcción de la ciudad. Una de las cuestiones más importantes en este debate es que por fin nos hemos dado cuenta de que el suelo es un recurso finito que está sometido a importantes impactos y retos globales como, por ejemplo, el cambio climático. En definitiva, es un reto que nace en dos esferas distintas con dos realidades diferentes: aquellas ciudades de los países desarrollados y las de los países emergentes. Pero aunque en el punto de partida las realidades son distintas el objetivo es común: aspirar a mejores instrumentos que garanticen la redistribución de la riqueza, recuperen el sentido social y se enmarquen en la construcción de consensos. Hacen falta nuevos instrumentos que sea más flexibles, dinámicos y adaptables a los retos futuros.

La primera sesión de la mañana se cerró con la intervención del **arquitecto Fernando Roch, catedrático de la ETSAM**, quien desarrolló

la ponencia central de la jornada de trabajo **"La realidad urbana, la vida material, el imaginario colectivo, el derecho a la ciudad y los instrumentos de planificación"**. Roch disertó sobre los instrumentos de planeamiento urbano y cómo han sido hasta la fecha poco o nada participativos, a la vez que estaban al servicio de la gran economía, lo que ha producido la generación de las grandes desigualdades que actualmente sufrimos en las ciudades.



María Buhigas, asesora de ONU Habitat.

En la actualidad, existe todo un abanico de posiciones frente a los instrumentos de planeamiento urbano. Desde posiciones socialdemócratas que consideran el planeamiento como una herramienta esencial para el desarrollo urbano a posiciones neoliberales contrarias de forma general a este tipo de instrumentos. Por otro lado, hay que ser conscientes también de que para poder comprender la actualidad de los instrumentos de planificación debemos echar la vista atrás y analizar cómo nacen y evolucionan hasta nuestros días. Este análisis nos dirá mucho sobre cuál ha de ser su futuro, pero siendo conscientes de que la asimetría del mundo es tal que es difícil uniformar instrumentos que valgan para todos.

Ya no tenemos ciudades industriales cortadas y organizadas con unas reglas de juego definidas, porque ahora hemos pasado a un modelo que podríamos denominar de Ciudad Global, entendida como un espacio de acumulación de poder y riqueza. Son ciudades que para organizarse y planificarse lo primero que deben hacer es desmontar todos los instrumentos anteriores, pues la planificación se ha acabado convirtiendo en algo burocrático y no en un instrumento que ayude a tomar la



De izquierda a derecha: Juan Manuel Fernández Alonso, María Buhigas, José Manuel Calvo del Olmo y Fernando Roch Peña.

iniciativa, a determinar qué queremos ser y hacia dónde queremos ir. Nos hemos dejado llevar por el desarrollo de la iniciativa privada rompiendo el gran pacto social para sucumbir en un crecimiento producto de la gran economía que viene a extraer riqueza no a dejarla, a imponer sus normas.

Para desarrollar el concepto de construir ciudades entre todos no hace falta tanto eliminar el planeamiento como adaptarlo a los nuevos tiempos recuperando la participación y el enfoque de desarrollo de futuro. Las ciudades europeas y españolas, como Madrid o Barcelona, han pasado de ser ciudades industriales a ciudades globales, por lo cual se demanda una planificación mediante el debate y el consenso sobre las grandes inversiones pero sin olvidares de los ciudadanos. En definitiva, hay que comenzar a crear una cultura de los instrumentos de abajo a arriba pero aprovechando el conocimiento acumulado.

Sesión 2: instrumentos para la Nueva Agenda Urbana en el contexto global y local

La primera mesa de debate contó con la intervención de expertos urbanistas que se centraron en la utilidad de herramientas como el planeamiento urbano y la necesidad de generar nuevas herramientas más útiles y flexibles. De acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuenta con instrumentos de ordenación territorial (de escala regional o subregional) y más 5.324 municipios disponen de un instrumento de planeamiento de carácter general. Además, existen más 100 normas de carácter urbanístico, entre leyes y reglamentos estatales y autonómicos. Sin embargo, esta importante profusión planificadora no ha sido suficiente para garantizar un desarrollo urbano sostenible. Por ello, el texto refundido de la Ley de

Suelo vigente, de 20 de junio de 2008, desarrolló los contenidos del “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”.

Por otro lado, nos encontramos con otros instrumentos que detallan este mismo compromiso por el desarrollo urbano sostenible, entre los que se pueden destacar: la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (2010); el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010); la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, EESUL (2011); la Guía metodológica para los sistemas de auditoría, certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano

En la actualidad, existe todo un abanico de posiciones frente a los instrumentos de planeamiento urbano.

(2012); las recientes leyes de Evaluación Ambiental (diciembre de 2013), y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Nos encontramos con la necesidad de que el planeamiento conjugue objetivos ambientales, económicos, territoriales y sociales. Por ello, el rigor en la planificación y la racionalidad del proceso, la coherencia entre objetivos, medidas y resultados, la previsión de todo el proceso de implantación del modelo elegido, la evaluación de su implementación a lo largo de todo su desarrollo y la participación real de la ciudadanía son elementos cruciales.

¿Es por tanto cierto que sin planificación es imposible desarrollar un urbanismo sostenible? A esta y otras cuestiones, como el papel que la ciudadanía

ha de jugar en el desarrollo urbano sostenible, respondieron los ponentes de esta sesión.

José Miguel Fernández Güell, profesor de la ETSAM, centró su intervención en los principales retos y medidas que deberían tomarse para hacer evolucionar los instrumentos de planificación urbanística:

- El elevado grado de complejidad de los procesos urbanos.
- La amplia diversidad de los agentes que intervienen en las actividades socioeconómicas de una ciudad.
- La incertidumbre del proceso de desarrollo de las ciudades, que en ocasiones sufre transformaciones rápidas y a veces turbulentas que no pueden ser previstas en el proceso de planeamiento.
- El desarrollo de la inteligencia urbana entendida como la capacidad de los agentes urbanos para usar de forma efectiva y eficiente las nuevas tecnologías para gestionar racionalmente la ciudad y para tomar decisiones bien informadas.

Partiendo de la base de que los planeamientos tradicionales no han sido ni son capaces de afrontar estos retos, parece necesario poner en marcha nuevos instrumentos conceptuales, analíticos, organizativos, normativos, jurídicos y financieros que puedan dar respuesta a estos retos. Así, se podría hablar de tres niveles:

- Un primer nivel denominado “estratégico” que tendría el objetivo de formular la estrategia a seguir por la ciudad. Su alcance abarcaría más de dos legislaturas. Sería multisectorial y alcanzaría más allá de los límites administrativos municipales. Tendría un proceso operativo continuo, orientado a la reflexión y adaptativo a escenarios cambiantes. Más indicativo que vinculante, poco normado y altamente participativo. Los instrumentos clave de este nivel serían: planificación estratégica, direcciones de ordenación territorial y prospectiva. Los principales actores involucrados serían un amplio elenco de agentes locales, representantes de todo el espectro político, técnicos municipales y expertos asesores.
- El segundo nivel denominado “de desarrollo” supondría la planificación a escala urbana con unos objetivos a medio plazo. Su objetivo central sería desarrollar una estrategia urbana formulada en el primer nivel. Su alcance abarcaría uno o dos periodos legislativos, con carácter sectorial, mayormente espacial y limitado a la demarcación municipal. En

cuanto a su operativa, se basaría en un proceso programado temporalmente, orientado a la acción, más vinculante que indicativo, muy regulado, normativo y garantista de los derechos de propiedad, transparente, eficiente y con participación activa. Como instrumentos clave encontraríamos: planificación de usos del suelo; control y gestión de riesgos; diseño de redes de infraestructuras; planes de desarrollo; planes de reforma interior; análisis de viabilidad, etc. Como principales actores involucrados tendríamos a los políticos implicados en el desarrollo urbano, técnicos municipales, promotores inmobiliarios y ciudadanos.

- El tercer nivel denominado “de ejecución” tendría como objetivo central poner en marcha los mandatos del segundo nivel. En este caso tendría el alcance de un periodo legislativo y su escala de actuación sería la de barrios. Se trataría de planes de programación anual, totalmente vinculantes y regulados y con participación continua. Los principales agentes implicados serían concejales de barrio, técnicos municipales y ciudadanos afectados.

Porsu parte, **Ángel de la Cruz Mera, Subdirectora General de Urbanismo de la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas, Ministerio de Fomento,** asumió la tesis expuesta por José Miguel Fernández Güell, apuntillando que partimos de instrumentos encorsetados, rígidos y antiguos que difícilmente pueden dar respuesta a los retos actuales, ya que fueron diseñados para responder a problemas locales cuando lo que necesitamos en la actualidad son instrumentos que den respuesta a los retos globales. En su intervención expuso la deriva que los planteamientos y las políticas urbanas generales están teniendo en la actualidad.

En este sentido, expuso cómo las políticas sectoriales están imponiéndose sobre las políticas horizontales: “Este es un hecho, no solo en España, sino a nivel Europeo y global. Y esto deriva en que actualmente no se puede hacer una verdadera política de sostenibilidad urbana, sino que se hace un sumatorio de políticas sectoriales que en muchas ocasiones nos hacen perder la visión global del desarrollo urbano sostenible”. Por ello, desde el Ministerio se ha pedido a la UE que para el desarrollo de la Agenda Urbana Europea se establezca una ventanilla única para dar respuesta a los problemas de las ciudades.

En este sentido, existen cuatro aspectos esenciales que podrían mejorar en la Nueva Agenda Urbana:

- Se necesitan estrategias que no puedan estar vinculadas al ciclo político.
- Son necesarios planes generales que agoten las

posibilidades de actuación sobre el suelo que ordena.

- Es preciso coordinar las voluntades de los tres niveles de la administración con el desarrollo de un verdadero diálogo de gobernanza multinivel para conjugar las políticas generales y las sectoriales.
- Se debe recuperar la ordenación del territorio por encima del nivel regional.

Josep María Llop-Torné, director de la Cátedra Unesco de la Universidad de Lleida, centró su ponencia en un nuevo instrumento de planificación denominado Plan Base, una herramienta sencilla de gran utilidad para el desarrollo de zonas urbanas medias en países menos desarrollados. Se trata de un instrumento que se desarrolla con un horizonte de actuación a 10 años y que hace un diagnóstico con un solo mapa, insistiendo en lo básico, pero que a la vez es muy ágil y obliga a priorizar. Es una herramienta de planeamiento que por su sencillez tiene la vocación de ser un instrumento de planificación participativa de los diferentes actores que operan en el medio urbano y en su desarrollo. Se trabaja a partir de una encuesta de datos que dan la noción del estado general de la ciudad en estudio para, a continuación, elaborar una cartografía que sintetiza los siguientes parámetros urbanos elementales:

1. Extensión urbana.
2. Conectividad: movilidad y transporte.
3. Equipamientos.
4. Radio y línea de caracterización urbana.
5. Sistema natural y red de espacios libres.
6. Clasificación de áreas urbanas:

- a. Áreas a regular.
- b. Áreas a mejorar.
- c. Áreas a transformar.

Juan Luis de las Rivas Sanz, arquitecto y profesor titular de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Valladolid, se centró en responder a la pregunta: ¿qué es un buen planeamiento urbano? Para ello, el profesor parte de dos premisas: “en primer lugar, se ha de tener en cuenta que a la planificación urbana, en muchas ocasiones, se le exige demasiado, mucho más allá de sus posibilidades, que son las de planificar el espacio, y, en segundo lugar, existe un excesivo énfasis en el diagnóstico del plan general. Tal y como expone la Carta de Leipzig, hay que tener un enfoque integrado del desarrollo urbano, sin olvidar que la planificación urbana es un instrumento de mediación de conflicto”. La disciplina urbanística está empezando a evolucionar en el sentido que marca ONU-Habitat; es decir, considerando que la ciudad futura es la ciudad que tenemos pero mejorada. Por tanto, el objetivo de la planificación es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, recuperando la ciudad en sentido amplio.

En este sentido, señaló dos tendencias en la técnica urbanística:

- La necesidad de repensar “lo común” como base del urbanismo. El gran cambio es planificar recuperando el barrio, no solo desde la perspectiva de un espacio bien equipado, sino construyendo un lugar para trabajar y vivir, implicando a los habitantes en el desarrollo de los procesos. Otro tema importante que emerge es el del espacio compartido y su relación con el uso de las nuevas tecnologías, pero no con la perspectiva que se trasmite desde las grandes compañías.



De izquierda a derecha: Fernando Roch Peña, Felipe Iglesias, José Miguel Fdez. Guell, Juan Luis de las Rivas Sanz, Agustín Hernández, Enrique Bardaji, Ángela de la Cruz Mera, Salvatore Fundaro y Josep Maria Llop Torne.

- La introducción de la perspectiva ecológica; es decir, las condiciones ambientales del espacio común. Por ejemplo, se trata de desarrollar infraestructuras verdes, no jardines. Esto quiere decir que han de ser verdaderas infraestructuras integradas en el ciclo hidrológico, en el uso de los recursos, en la planificación de los riesgos, e incluso en la movilidad sostenible. En definitiva, tener en cuenta el metabolismo urbano en la planificación. En este mismo sentido, habrá que tener especial consideración con la eficiencia energética y la adaptación al cambio climático.

Enrique Bardají, arquitecto de E. Bardají y Asociados, reiteró el diagnóstico sobre la complejidad de la legislación urbanística y el encorsetamiento de los instrumentos de planeamiento urbano. Esta complejidad ha llevado a tres graves consecuencias que, centrándose en lo ocurrido en el ámbito madrileño, se sintetizan de la siguiente manera:

- La actuación urbanística ha pasado a hacerse mediante la elaboración de planes puntuales a la carta. Son planes promovidos por inversores de gran capacidad de presión sobre las administraciones locales olvidando el desarrollo de la ciudad.
- Nos encontramos con que la judicatura se ha convertido en un nuevo actor urbanístico, superando su acción de control para convertirse en un legislador.
- Vivimos una excesiva burocratización de la disciplina urbanística.

Para superar estos problemas se proponen las siguientes actuaciones:

- El planeamiento en todos sus niveles ha de ser sencillo y comprensible.

- En su nivel territorial y municipal, el planeamiento ha de ser un instrumento de acogida de las acciones que precisen concreción en el territorio, pero no un programador de acciones.
- La estructura administrativa de la planificación urbana debería asegurar la acción de los ámbitos territoriales.
- Es necesario la ley establezca los tres niveles de planeamiento descritos en intervenciones anteriores y para ello se debería perseguir la seguridad jurídica.

Felipe Iglesias González, abogado de Uría y Menéndez y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, también coincidió con los anteriores ponentes en que el modelo de planificación urbana actual ni sirve ni satisface las necesidades ciudadanas, porque vivimos de las rentas de los planes aprobados en los años 80 del siglo XX.

El marco normativo es muy complejo y la excesiva burocratización de la disciplina redundante en una gran dificultad para actualizar y poner en marcha los planes generales. En este contexto, se pueden sumar algunas ideas más a las ya comentadas anteriormente:

- Disociar el crecimiento de la ciudad con el gobierno de la ciudad existente. El crecimiento de la ciudad debería estar vinculado siempre a un modelo territorial y a un plan de ordenación territorial autonómico. En el caso de la Comunidad de Madrid, el desarrollo urbano debería estar claramente ligado a un plan de ordenación del territorio. Aunque parezca insólito, en la Comunidad de Madrid no tenemos un plan de ordenación del territorio.
- La Comunidad de Madrid no debería tutelar o



De izquierda a derecha: Fernando Roch Peña, Felipe Iglesias, José Miguel Fdez. Guell, Juan Luis de las Rivas Sanz, Agustín Hernández, Enrique Bardají, Ángela de la Cruz Mera, Salvatore Fundaro y Josep Maria Llop Torne.

controlar el desarrollo de la ciudad existente. No tiene sentido que se tenga que acudir a la Comunidad para aprobar el Plan General y menos el de una ciudad como Madrid; es decir, se debería dar más autonomía a las ciudades en su planificación y desarrollo.

- El Gobierno de la ciudad debería servir como herramienta de regeneración urbana y de reequilibrio.
- En la Comunidad de Madrid tenemos ahora una buena oportunidad para mejorar estos aspectos con la elaboración en curso de la nueva Ley del Suelo.

Por otro lado, existe la necesidad de incentivar la participación ciudadana en la elaboración del plan general, pero esta participación debe comenzar antes del avance del plan. En el momento en que se publica dicho avance ya existe una decisión política, y por tanto la participación en este momento no deja de ser un mero trámite. Si lo que se quiere es una verdadera participación ciudadana, se debe cambiar y articularla en el momento en que vayamos a definir la ciudad que queremos.

A estas reflexiones también se sumó durante la jornada **Agustín Hernández Aja, arquitecto y profesor de la ETSAM**. Expuso los innumerables problemas a los que se enfrenta el planificador en la construcción del espacio necesario para que los ciudadanos satisfagan sus necesidades. Para ello, partiendo de la base de que el modelo que hemos desarrollado hasta ahora ya ha muerto, debemos superar tres crisis:

- La crisis cultural que ha dado lugar a la desaparición de los barrios que debemos recuperar.
- La crisis económica producto de un modelo que debemos abandonar y transformar el desarrollo urbanístico sobre la base de la recuperación de plusvalías para el reequipamiento urbano.
- La crisis ambiental que nos obliga a ajustarnos al ecosistema en el que se asienta la ciudad y al metabolismo urbano, tal como expuso anteriormente Juan Luis de las Rivas.

En definitiva, la nueva regulación debería orientarse desde un punto de vista ecológico y de recursos para regular la intensidad de flujos de energía, de recursos naturales y recursos económicos. A ello, habría que incluir el derecho a la ciudad entendido como el derecho al acceso a los servicios básicos, si bien se trata de un derecho bastante difuso que requerirá de una estructura articulada en escalas interconectadas, equilibrado pero también dotado de personalidad propia. Este nuevo derecho a

la ciudad supondría el acceso a los derechos objetivados (salud, educación, etc.) y a la esperanza de las sostenibilidad y del mantenimiento en su conjunto.

La participación de **Salvatore Fundaró, arquitecto y consultor de ONU Habitat**, cerró el ciclo de intervenciones de esta sesión con una presentación orientada a exponer una realidad más global. La urbanización sin control es un grave problema que existe en los países en vías de desarrollo. Frente a esta realidad, ONU-Habitat considera que el centro de la actividad urbanística ha de ser la simplicidad, por lo que la planificación debe hacerse desde abajo, pero teniendo en cuenta que no funcionará si no hay un marco superior que lo sustente. La planificación sin ley es inútil. Hay que favorecer el desarrollo de leyes sencillas que creen un marco básico y huir de los grandes desarrollos normativos que tenemos actualmente. Algunas ideas que compendiarón esta primera sesión fueron:

Existe la necesidad de incentivar la participación ciudadana en la elaboración del plan general.

- Hay un consenso generalizado en la crítica del modelo y en las soluciones, tal como se ha expuesto por los miembros de la mesa, pero aunque lo sabemos desde hace muchos años aún nadie se ha atrevido a cambiar el modelo.
- Tenemos un excesivo marco legal que debería aligerarse. En este sentido, el arquitecto Fernando de Terán, participando desde el público, expuso la necesidad de reformar la legislación urbanística actual.
- Se precisa de un buen diseño de procedimientos y de colaboración interadministrativa.
- Existe un problema como consecuencia de la diferente velocidad a la que se aprueban planes y leyes. Nos encontramos con una gran agilidad para aprobar las leyes frente a una gran lentitud para aprobar los planes.
- Deben diseñarse herramientas de seguimiento como una componente normativa que permita incidir sobre los propios documentos en el momento en que se perciba que hay una distorsión con respecto a las previsiones.

- El planeamiento ha estado demasiado influido por ser una herramienta para dar respuesta al desarrollo económico. Este hecho ha tenido una perversa deriva: las actuaciones urbanísticas se desarrollan como producto de inversiones de grandes intereses económicos con claros intereses privados. Desde los años 90 son los financieros los que rigen la planificación.
- El nuevo planeamiento ha de recuperar las necesidades de la gente y no desarrollarse en función de la gran economía.
- Las actuaciones han de realizarse con participación pública, con los agentes sociales y con los ciudadanos desde el inicio, y no como pasa ahora que se elevan a participación pública cuando ya se ha decidido lo que se quiere hacer.
- El planeamiento debe generar ganancias en tres términos: generar oportunidades para hacer cosas, ofrecer valor en los flujos de la economía de proximidad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Sesión 3: hacia la definición de una Nueva Agenda Urbana desde las ciudades españolas

En España se han producido importantes cambios en la dinámica demográfica. En el periodo 2001-2011 la población se incrementó un 14,6%, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), motivado en gran parte por el aumento de la población extranjera. Esta tendencia se mantuvo hasta el año 2013, en el que pudo apreciarse un descenso de dicha población en más de un 3%



Juan Luis de las Rivas Sanz. Arquitecto.
Universidad de Valladolid.

interanual. Paralelamente a este crecimiento, se ha producido también un paulatino envejecimiento de la población y un descenso del peso de los grupos de edad más jóvenes, siendo la edad media de 42,3 años (Informe Habitat III 2014 España, elaborado por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Ministerio de Fomento).

Las ciudades ya no son núcleos aislados en el territorio, sino que se extienden en áreas urbanas o metropolitanas, donde existe diferente grado de fragmentación, densidad y concentración de actividades. Este proceso de urbanización aportó prosperidad, riqueza, modernidad y crecimiento económico al país durante años, pero las políticas urbanas, en general, no supieron hacer frente a los importantes retos de un modelo que se alejaba del patrón de la ciudad compacta y concéntrica, típico de la ciudad mediterránea, y al necesario ajuste entre la oferta y la demanda.

Ha existido un cambio en los patrones de urbanización en la mayoría de las ciudades españolas, lo que conlleva una fuerte transformación de los modelos urbanos. Se ha pasado de modelos compactos a otros claramente fragmentados y dispersos que implican una segregación social, económica y ambiental. Esta fragmentación genera un fuerte impacto, acentuado con algunas de las características de los nuevos crecimientos, como es la baja densidad, imponiéndose un modelo urbano que tiende a la insostenibilidad. Se hace necesaria, por tanto, una reflexión en torno a los sistemas urbanos debido al impacto que producen, teniendo en cuenta que la incidencia de las políticas urbanas es mayor que la del ámbito en que actúan.

En la segunda sesión de la jornada, conformada por experiencias de distintas ciudades españolas, se debatió sobre estos temas. Las reflexiones y el debate giraron en torno a cómo se deben mejorar los entornos urbanos centrales, mediante la regeneración y rehabilitación de espacios y edificios urbanos y cómo corregir los déficits de habitabilidad y de calidad ambiental urbana y rediseñar las estructuras productivas, comerciales y de servicios, mezclando usos y acortando las distancias, uniendo los barrios dispersos y aislados con sus zonas urbanas matrices impulsando la ciudad inteligente, segura y accesible.

La intervención de **Josep Bohigas, director general de la Agencia de Desarrollo Urbano de Barcelona Regional**, giró en torno a la experiencia de la ciudad de Barcelona. De ella se desprende la necesidad de transformar la ciudad a través de la conquista del espacio público y el empoderamiento de la ciudadanía. No obstante, la evolución que ha sufrido la ciudad de Barcelona desde el planteamiento de los años 80 de transformación del espacio urbano al actual, en el que los planes de



De izquierda a derecha: Alberto Leboeiro, Carlos Lasheras Merino, Josep Bohigas, Irene Serrano Muñoz y Emilio Cerdá.

desarrollo son producto de inversiones privadas, ha dejado como consecuencia una serie de indicadores muy negativos. Actualmente, Barcelona es la ciudad con más viviendas vacías, de hecho tiene el barrio de España en el que se producen más desahucios, y presenta un 10% de pobreza energética. Hemos pasado, por tanto, de una concepción física, de la urbs, a una concepción económica para situarnos a partir de ahora en una concepción de la civitas, poniendo en el centro a la ciudadanía y pensando la ciudad de dentro hacia fuera”, señaló Bohigas. En este sentido, algunos de los proyectos “estrella” que están iniciando en la ciudad de Barcelona son: Plan de Barrios (empoderar al ciudadano y recuperar todo el terreno perdido), proyecto Eje de Mar, Eje del Río Llobregat y Eje de la Montaña.

Emilio García Fernández, Gerente de la Gerencia de Urbanismo de Córdoba, expuso la experiencia de la ciudad de Córdoba. Comenzó señalando que Andalucía sí dispone de un Plan de Ordenación Territorial, aunque no existe un plan territorial específico de la provincia homónima. Del Plan General de 2001 cordobés, que era expansivo pero bien estructurado, se pueden destacar dos elementos fundamentales que han servido para la transformación de la ciudad: el Río Guadalquivir, que ha pasado de ser una frontera a ser un espacio de encuentro y de convivencia, y las vías del tren, que al igual que el río suponían una frontera en la ciudad y que tras su soterramiento se han convertido en un ejemplo de confluencia y regeneración urbana. Destaca el hecho de que ha tenido como figura central la creación de un centro cívico en cada barrio. La creación de estos centros cívicos ha servido de elemento estructurante y dinamizador de la participación ciudadana, a la vez que ha contribuido a la descentralización de la gestión municipal.

Por su parte, **Irene Serrano, responsable técnica del Área de Urbanismo, Infraestructuras y**

Vivienda del Ayuntamiento de Valladolid, indicó que la ciudad de **Valladolid** se encuentra en el proceso de revisión de su PGOU que proviene de una adaptación del año 2004 a la Ley del Suelo del 98. El objetivo principal de la nueva revisión del Plan es deshacer ese plan cuyo diseño estaba enfocado hacia el capital financiero y muy poco o nada dirigido al ciudadano y al mantenimiento del patrimonio histórico. En Valladolid se dispone de un referente de los años 80: los planes especiales de reforma interior, por lo que la pretensión del actual gobierno municipal es volver a estos planes.

Las ciudades ya no son núcleos aislados en el territorio, sino que se extienden en áreas urbanas o metropolitanas.

De esta forma, en la actualidad se trabaja en tres escalas a través de sus correspondientes programas que se denominan Aquiles, Penélope y Ulises. El programa Aquiles se refiere a los grandes proyectos de Valladolid, como la integración del ferrocarril, el proyecto del área metropolitana y la recuperación del espacio industrial, fundamentalmente ligado al sector agroalimentario al ser el que genera mayor empleo y dinamismo en la ciudad. El programa Penélope se refiere a las actuaciones sobre la ciudad consolidada y está centrado en el paisaje de la ciudad y el patrimonio. En definitiva, actuaciones sobre los barrios enfocadas a la regeneración urbana para hacer una ciudad policéntrica. Por último, el programa Ulises pretende general áreas de innovación para evitar que los ciudadanos abandonen la ciudad.

El modo en que se ha llegado a la definición de este planteamiento de desarrollo de la ciudad ha sido producto de un importante proceso de participación a dos niveles. Por un lado, se ha desarrollado un proceso de participación con técnicos y expertos en la materia y, por otro, se ha generado la participación de la ciudadanía en reuniones de barrio informando a la gente sobre el proceso, con lo cual el ciudadano se siente más partícipe del plan y lo acoge con mayor interés. Existe una necesidad por articular métodos de financiación para las actuaciones, dado lo constreñido de las arcas municipales y la dificultad para poder desarrollar acciones a lo que se une la dificultad del cumplimiento de los informes sectoriales.

Alberto Leboreiro, subdirector general de Planificación Regional de la Comunidad de Madrid, centró su exposición en las actuaciones del Gobierno regional y el papel que ha representado



Irene Serrano. Concejala de Urbanismo, Infraestructuras y Vivienda del Ayto de Valladolid.

y representa en el desarrollo urbano madrileño. Durante su exposición, Leboreiro expuso que se ha trabajado en la preparación de cinco planes regionales a lo largo de los años. Algunos de ellos más sectoriales y económicos, otros que intentaron ser más integrados y otros más expansionistas. Incluso en el año 2003 se realizó de forma interna un plan integral que nunca llegó a ver la luz. Un Plan para Madrid, debe tener una visión del territorio consensuada que pueda producir un futuro mejor

para todos teniendo en cuenta tres factores:

- La competitividad: el territorio se entiende como un espacio competitivo y esto dará lugar a desarrollo, aunque esto se podría discutir largamente.
- En los desarrollos han predominado las infraestructuras duras frente a las blandas, ya que se creía necesaria la construcción de estas infraestructuras duras (autopistas, trenes de alta velocidad, etc.) para desarrollarse. Si se hubiese apostado por las infraestructuras blandas (integración social, formación, cultura...) es posible que se hubiesen dado otros resultados.
- No existe una visión integrada del territorio, sino que se han producido visiones sectoriales. Así, la competitividad que ha regido hasta ahora la planificación nos ha llevado a una merma en la cohesión social. Por tanto, parece evidente que necesitamos una gobernanza planificada. Madrid necesita más integración social para poder iniciar una participación planificada. Se debe lograr una participación de arriba a abajo y de abajo a arriba.
- Otro factor a tener en cuenta es la densidad que ha perdido Madrid en los últimos años y que se ha ido concentrando en el corredor del Henares, perdiendo población en otros corredores.

Desde el departamento de Planeamiento Regional de la Comunidad de Madrid trabajan fundamentalmente en cómo integrar planificación, gobernanza, todos las ramas de la sostenibilidad, adaptación al cambio climático y la idea de smart city, entendida ésta como ciudad integrada, participativa, equilibrada y cohesionada.

Po su parte, los responsables de medio ambiente del gobierno regional están trabajando en el desarrollo de las infraestructuras verdes: aunque en la Comunidad de Madrid hay muchos espacios protegidos, no existe una concepción de protección integrada. El desarrollo de infraestructuras verdes vertebradoras de las superficies protegidas podrían cumplir esta función. También analizan las posibilidades de recuperar el suelo agrícola. Madrid ha sufrido una pérdida constante de producción y espacio agrícola que necesita, un espacio que se debe recuperar centrado en la agricultura ecológica y en la promoción de parques agrarios periurbanos.

Tampoco hay que olvidar que el transporte público en la Comunidad de Madrid es un servicio de gran calidad pero que ha ido perdiendo viajeros de forma continua, por lo que se ha de apostar por un transporte público de calidad junto a la planificación de otros modos de movilidad blandos. En relación

las actuaciones denominadas Ulises buscan evitar que los ciudadanos abandonen la ciudad.

con la vivienda, el gobierno regional lo considerada como algo esencial y apuesta por insistir en la rehabilitación de vivienda y en la promoción del parque de vivienda en alquiler. Leboreiro concluyó su intervención con la consideración de que el PGOU ya no vale como herramienta de planificación, sino que han de ser los planes estratégicos, flexibles y pactados con la sociedad quienes dirijan el desarrollo urbano. Hay que desarrollar el concepto del partenariado público-privado, ya que en nuestro país apenas se usa.

Carlos Lasheras, director general de Planeamiento y Gestión Urbanística de Madrid, centró su exposición en aspectos del planeamiento que consideró fundamentales aclarar. En primer lugar, cuestionó las bondades de la compacidad, considerando que la dispersión o la compacidad son conceptos relativos que hay que analizar en consonancia con los espacios en donde se producen. En segundo lugar, la capacidad limitada que tienen los instrumentos de planeamiento para actuar sobre las zonas de vulnerabilidad urbana, ya que hablar de actuaciones de regeneración urbana si no van acompañadas de redistribución de renta no tiene ningún sentido.

Frente al planeamiento considerado como instrumento generador de ingresos, podemos encontrarnos con la paradoja de que se generen cargas inasumibles por los ayuntamientos. El planeamiento utilizado en los últimos años ha sufrido un desprestigio por pérdida de eficacia tanto en su incapacidad para actuar sobre las áreas vulnerables, resultando imprescindible arbitrar mecanismos de redistribución de renta, como por que pretendido carácter integral de las actuaciones queda limitado ante la desaparición de la programación temporal.

Ahora, se necesita un modelo radicalmente diferente que actúe sobre todo en la ciudad construida y que permita revertir situaciones. Frente a los planes parciales, se podrían crear planes específicos de regeneración urbana con el objetivo de que fueran únicamente de iniciativa pública. Acompañando a estas nuevas herramientas se deberán establecer mecanismos de participación desde la propia organización y desde el origen de los procesos.

Tras la exposición de los ponentes de las diferentes ciudades se abrió un espacio de debate del que se pueden obtener las siguientes conclusiones finales:

- Debemos comenzar a desarrollar el enfoque metropolitano de la ordenación del territorio.
- Hay que recuperar el “para qué” se hace el planeamiento. Además de dar respuesta a la vivienda, también hay que dar respuesta a las necesidades de las empresas y de las industrias.

- En España contamos con un sistema jurídico complejo que no existe en otros países.
- El suelo urbanizable no puede ser eterno, se debe poder revisar e incluso perder esta calificación cuando sea necesario.
- Se vuelve a reivindicar que futuro de la planificación pasa por rediseñar y hallar modos eficaces de participación urbana y empoderamiento de los ciudadanos frente a los poderes económicos. Se deben recuperar las ciudades por los ciudadanos y para ellos. Debemos construir ciudadanía. Son necesarios políticos valientes que sepan mandar escuchando.
- Hay que cambiar el modelo de planificación y comenzar a planificar de dentro hacia afuera.
- El desarrollo futuro es un desarrollo basado en la sostenibilidad y en el medio ambiente.

Sesión 4: elementos/necesidades para la Nueva Agenda Urbana. Intervención de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones ciudadanas

Los espacios urbanos deben prepararse para absorber el crecimiento de población con modelos urbanos más compactos y de mayor densidad. Deben planificarse y materializarse pensando en el bienestar de los ciudadanos, en la mejora de su calidad de vida y en la cohesión social. Las ciudades del futuro deben dar respuesta a la creciente diversidad social y cultural, promoviendo la igualdad de oportunidades y la equidad social, y reconociendo y valorando las distintas necesidades y capacidades expresadas por la ciudadanía.

Sobre estas premisas se desarrolló la cuarta sesión de la jornada en la que participaron organizaciones de la sociedad civil. Si bien en las mesas anteriores se debatió profusamente sobre cómo se debe actuar con la planificación urbana como instrumento fundamental para hacer habitables y sostenibles las ciudades del futuro y cómo uno de los principales obstáculos con los que se enfrenta la planificación urbana es la disponibilidad de marcos legislativos adecuados tanto a nivel nacional o subnacional, en esta mesa de la sociedad civil el debate se orientó a cómo los procesos de expansión y crecimiento urbanos deben no solo aunar soluciones territoriales y urbanísticas, con las económicas, las medioambientales y las sociales, sino que además han de ser instrumentos con una amplia participación ciudadana real y una implicación de los ciudadanos.

En definitiva, generar instrumentos que tengan en cuenta una estrategia ambiental y de sostenibilidad que responda a los nuevos retos y se inserten en una visión compartida con las políticas supramunicipales, donde la ciudad debe ser quien lidere el cambio hacia una nueva cultura urbana en la que se tenga en cuenta la relación entre aspectos sociales y retos globales como el cambio climático, el consumo de recursos energéticos y materiales, y la degradación de los ecosistemas.

En este contexto, los asistentes a la jornada pudieron conocer proyectos y opiniones de muy diversa índole, provenientes de varias organizaciones de la sociedad civil. La sesión se inició con la intervención de **Antonio Díaz Méndez, director general de Planificación y Desarrollo de la Descentralización del Ayuntamiento de Madrid**, quien centró su participación en la descripción del plan estratégico de descentralización. Al inicio de la presentación, hizo hincapié en la necesidad de tener planes, en tener claro lo que se quiere y hacia dónde se quiere ir. También insistió en que la planificación que desde la ciudadanía se pide es una planificación participada por todos, (técnicos municipales, agentes económicos, ciudadanos...) y en debate abierto.

Actualmente, el Plan Estratégico de Descentralización del Ayuntamiento de Madrid se encuentra en su etapa de impulso. Se están realizando estudios de diagnóstico en materia organizativa, socioeconómica y de definición de un nuevo modelo de coordinación y gobernanza de los distritos; reforzando la coordinación con la figura del coordinador de Distritos adjunto a las Juntas

los Distritos. Es el primer órgano creado en el Ayuntamiento de Madrid integrado por todos los concejales de Distrito, que tiene como objetivo coordinar Distritos y Áreas de Gobierno y que tiene, además, la capacidad de proponer a la Junta de Gobierno.

- En segundo lugar una actuación en la dimensión administrativa relacionada con la desconcentración de servicios y funciones a las Juntas Municipales para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.
- En tercer lugar, una actuación en la dimensión económica: destinar el 25% del presupuesto municipal para que sea gestionado por las propias Juntas. Esta actuación viene representada por el "Fondo Económico de Redistribución". Se trata de un nuevo instrumento que se gestiona desde los distritos escuchando a los ciudadanos.

Para el desarrollo del Plan Estratégico de Descentralización se han definido áreas específicas de actuación y se han clasificado los barrios de Madrid en función de indicadores para conocer su grado de vulnerabilidad y la necesidad de reequilibrio territorial. Estos han sido los valores para repartir el presupuesto entre los distintos distritos. Posteriormente, se recogen las propuestas en los procesos de participación con entidades y ciudadanos, y se recuperan proyectos que no habían visto aún la luz y que se consideran interesantes. Después, se valoran y priorizan los proyectos en función de su grado de reequilibrio y participación, y se agrupan en cinco áreas de gestión: empleo; vivienda; sostenibilidad; mejora de la calidad urbana y espacio público, e integración social.

Por parte del Ayuntamiento de Madrid, cerró la sesión la intervención de **Lucrecia Adeva subdirectora general de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid**, quien expuso los instrumentos de participación que en la actualidad se ha puesto en marcha desde este Ayuntamiento con el objetivo de ahondar en el desarrollo de la democracia directa. Estos tres instrumentos son:

- Propuestas ciudadanas. Cualquier ciudadano mayor de 16 años empadronado en Madrid puede hacer una propuesta. Si esta propuesta es refrendada por un 2% (54.000 habitantes) de los ciudadanos empadronados en Madrid, el Ayuntamiento la asume como propia y la desarrollada, siempre y cuando sea de competencia municipal. En caso de no ser de competencia municipal la asume y la gestiona con el órgano competente para poder desarrollarla.
- Audiencia pública. Determinados temas son

La actuación desde la dimensión política se manifiesta en dotar de mayor autonomía y poder a los Distritos.

Municipales, así como el refuerzo de la participación territorial con la creación de los foros locales. La descentralización se plantea atendiendo a tres dimensiones: política, administrativa y económica:

- La actuación desde la dimensión política se manifiesta en dotar de mayor autonomía y poder a los Distritos. Para ello, un primer paso que ya se ha dado en este sentido ha sido la creación del Consejo Coordinador de



De izquierda a derecha: Lucrecia Adeva, Luis Suarez Carreño, Raquel Rodriguez, Felix Arias, David Bustos, Teresa Arenillas Parra y Antonio Díaz Méndez.

expuestos a la opinión del ciudadano. Se trata de una consulta pública no vinculante. Para ello, un grupo de expertos ajenos al Ayuntamiento diseña el cuestionario sobre el que se pregunta a los ciudadanos.

- Presupuestos participativos. 60 millones de euros del presupuesto municipal son debatidos por los ciudadanos, quienes decidirán en qué se invierten. De estos 60 millones, 24 corresponden a inversiones que puedan afectar a toda la ciudad y 36 son para inversiones en cada uno de los Distritos. Estos 36 millones serán repartidos en los distintos Distritos de la capital proporcionalmente en función del número de habitantes e inversamente proporcional a la renta per cápita de cada distrito. El dinero que corresponda a cada distrito será, por tanto, puesto al servicio de los ciudadanos que serán quienes decidan cuáles son los proyectos que se ejecutarán en su barrio de aquellos que hayan superado el informe técnico municipal.

Para comprender mejor el debate abierto sobre el futuro de la planificación urbana, resulta interesante conocer el trabajo realizado por organizaciones como el **Club de Debates Urbanos**, cuya presidenta, **Teresa Arenillas**, destacó que la mayoría de partidos políticos estarían a favor de revisar el PGOU. De ello, surge un “decálogo” de ideas:

- Es necesario disponer de un diagnóstico de la ciudad con identificación precisa de sus problemas de naturaleza urbana.
- Es imprescindible contar con un balance diagnóstico/evaluación sobre el urbanismo normativo.
- Es necesario acometer cuanto antes una evaluación crítica del planeamiento actual madrileño.

- Se debe dejar muy claro el por qué y el para qué de un plan.
- Hay que señalar objetivos claros que habrá que fundamentar y concretar lo más posible. Igualmente, habrán de establecerse criterios para abordarlos.
- Se ha de partir de la base del marco actual legal.
- La cultura urbanística actual es muy deficiente. Son necesarios nuevos equipos técnicos capaces de llevar a cabo un nuevo plan.
- La dirección política ha de tener una muy alta capacitación.
- El gobierno municipal debería sostenerse sobre una correlación de fuerzas robusta y estable con los diferentes poderes.
- Los recursos, energías y esfuerzos para esta tarea, incluida la relación que exige,



Antonio Díaz Méndez. director general de Planificación y Desarrollo de la Descentralización del Ayto de Madrid

seguramente serían más eficientes si se realizasen alternativamente.

En esta línea, no hay que olvidar planteamientos realizados por el gran urbanista italiano Bernardo Secchi, especialmente los expuestos en su último libro y que consideró esenciales en el desarrollo de las ciudades:

- Todas las grandes ciudades deberán hacer frente a las grandes desigualdades. Deberán centrar la atención en la desigualdad social como la “nueva cuestión urbana”, el “derecho a la ciudad” y lo que denomina “injusticia espacial”.
- La segunda tesis tiene que ver con la estructura económica actual y cómo el cambio de modelo económico contribuye en el desarrollo de la ciudad y, por tanto, cómo debemos plantearnos ese cambio para generar ciudades sostenibles.
- El espacio no es infinitamente moldeable y tenemos que plantear su uso en función de la capacidad de acogida de actividades por el territorio.

Tan importantes como necesarias son las opiniones que provienen desde las ONG que trabajan en el contexto del medio ambiente o las plataformas de ciudadanos organizados. En esta jornada se pudieron escuchar diferentes visiones de organizaciones como **Ecologistas en Acción, Plataforma por el Derecho a la Ciudad, Instituto Democracia y Municipalismo y Círculo Podemos por el Derecho a la ciudad**.

Luis Suárez, representante de Ecologistas en Acción, aprovechó su intervención para denunciar los grandes problemas de las desigualdades en las ciudades y los retos ambientales existentes. El cambio climático es el mayor desafío al que nos enfrentamos en las ciudades, que además afecta a la población más vulnerable, por lo que no hablamos solo de un reto ambiental, sino de un reto global con graves consecuencias sociales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han incluido el objetivo específico para Ciudades (Objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles) porque más de la mitad de la población mundial vive hoy en zonas urbanas y en 2050 esa cifra habrá aumentado a 6.500 millones de personas. Por lo tanto, no es posible lograr un desarrollo sostenible sin transformar radicalmente la forma en que construimos y administramos los espacios urbanos. Alcanzar ciudades sostenibles es uno de los 17 Objetivos Globales de la Nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible. Es crucial un enfoque integral para avanzar en el cumplimiento de este objetivo. Así, en los documentos preparatorios de ONU-Habitat se hace mucho énfasis en la

planificación, en la necesidad de normativa y en la gobernanza como herramientas esenciales para la Nueva Agenda Urbana.

Hay que tener la conciencia de que el mundo está más entrelazado que nunca y que nos enfrentamos a retos compartidos aunque con responsabilidades diferenciadas. Hay muchos diagnósticos sobre la informalidad urbana pero pocos de cómo se puede intervenir en estos espacios. A pesar de ello, existen experiencias ejemplarizantes y novedosas desarrolladas en Colombia o Brasil de las cuales se puede aprender. No es tanto la necesidad del diseño de instrumentos de planificación, como el hecho de generar cultura de la planificación.

Félix Arias, representante de la Plataforma por el Derecho a la Ciudad, aprovechó su intervención para desmontar algunos mantras del urbanismo como:

- Se debe tener en cuenta que la ciudad es un proyecto colectivo de conflicto y pacto de diferentes grupos de interés. Por tanto, cuando se hable de actuaciones debemos matizar “¿actuaciones para quién?”
- Se nos dice que el gran problema es la incertidumbre producto de la complejidad y no es así. Ese no es el problema, ya que esta forma de pensar nos llevaría a la tecnocracia. Debemos tener presente, tal como se ha expuesto antes, que nos enfrentamos a un conflicto de intereses, y por tanto no hay incertidumbre sino negociación de intereses.
- Así pues, frente a este marco de actuación, Félix Arias expuso las siguientes reflexiones o conclusiones:
- Se ha acabado la edad antigua en todos los sentidos. Nos enfrentamos a una nueva sociedad y a una nueva ciudad, pero el entendimiento de la nueva sociedad y la nueva ciudad está tardando demasiado.
- Debemos hablar de política urbana, no de planeamiento, ya que éste es una herramienta más que no soluciona por sí misma el problema. Dentro de esta política urbana debemos plantear iniciativa pública, ya que si no existe iniciativa pública no resolveremos los problemas de las ciudades.
- Se necesitan estrategias de integración de la ciudad. Dentro del planeamiento es necesaria la iniciativa pública. Los vecinos demandan una estrategia de ciudad basada en un debate público que incluya su visión del desarrollo que creen que ha de tener la ciudad.

- Otra petición importante de los vecinos es el empoderamiento; es decir, el empoderamiento del tejido social de un barrio para que todos los agentes puedan decidir, asesorados por técnicos, cuáles son las inversiones que hay que realizar en su barrio.

Raquel Rodríguez, representante del Instituto Democracia y Municipalismo, comenzó su exposición defendiendo que el planeamiento urbano resulta una herramienta muy útil que ayuda a poner sobre la mesa la ciudad que tenemos. Pero el análisis de esta ciudad no ha de ser el análisis de un momento concreto en el tiempo. Por ello, numerosas organizaciones sociales miran con escepticismo actuaciones como las de Cuatro Caminos, Plaza de España o Chamartín, entre otros motivos porque consideran que ya existen en la actualidad viviendas suficientes en la ciudad de Madrid. El acento se tendría que poner en apostar por una gestión eficiente del parque de vivienda existente y venidero, poniendo especial interés en la rehabilitación, en el parque vacío y el parque en alquiler.

David Bustos, del Circulo Podemos por el Derecho a la ciudad, destacó en su intervención una serie de cuestiones consideradas esenciales para el desarrollo de ciudades habitables:

- Hay que superar la limitación de que el ámbito urbano es mucho más de lo que nos indica la disciplina urbanística.
- No hay una solución única. Hay medidas para paliar las desigualdades, pero hay que analizar qué medidas tomar, en qué sitio y en qué momento cada vez que se decida intervenir.
- Los mayores problemas a los que nos enfrentamos son: el empleo, la desigualdad y la pobreza. Y estos problemas no se solucionan con el planeamiento.
- Debemos redefinir las escalas de actuación, ya que los problemas locales no solo se solucionan, y generan, desde la escala local.
- Es dudoso que el Plan General sea la mejor alternativa de planificación. El plan actual es una rémora para el desarrollo. Se precisa de la generación de nuevas herramientas más participativa y versátiles para la resiliencia y la regeneración de la ciudad

Cabe señalar que a lo largo del debate también se consideró la necesidad de coordinar las diferentes áreas y políticas, ya que esto es uno de los aspectos más delicados y débiles de la gestión municipal actual. En este mismo sentido, se consideró fundamental una fuerte coordinación sobre todo

teniendo en cuenta que se quiere basar la gestión municipal en la participación ciudadana. También se apuntó que el actual sistema de participación, aun siendo una gran iniciativa, tiene muchas debilidades que han de ser corregidas. Se puso en duda la capacidad de los ciudadanos para decidir determinadas cuestiones si no cuentan previamente con el asesoramiento técnico y la formación necesaria. Por ello, también se apuntó la necesidad de invertir en educar y asesorar a la ciudadanía.

Conclusiones de la jornada

Problemas actuales del modelo y la planificación urbana:

- Existe un declive o agotamiento de los modelos de urbanización que deriva de modelos económicos, culturales y sociales insostenibles con graves efectos sobre el ecosistema y el metabolismo urbano.
- El actual modelo de ciudad global se caracteriza por un uso desigual, fragmentado y excluyente del espacio urbano, afectado por procesos de apropiación, segregación, gentrificación y pérdida del valor del espacio público como elemento de carácter simbólico y para todos.
- Un modelo que ha provocado la desaparición de los barrios como elementos clave de la vida urbana.
- Los conceptos e instrumentos de planificación e intervención urbana se ven superados por la realidad en la que operan.
- Actualmente se produce la proliferación y hegemonía de la planificación sectorial, amparada en la compartimentación atomizada de competencias y a menudo más preocupada por atender a intereses muy específicos.
- Existe un elevado grado de complejidad en la legislación urbanística y de encorsetamiento de los planes, lo que ha producido una excesiva burocratización de la disciplina urbanística.

Retos para alcanzar un nuevo modelo urbano y de planificación:

- Es necesario propiciar importantes cambios en el paradigma de la planificación, desarrollo, gobierno y gestión de las ciudades y de los asentamientos humanos y adoptar un cambio en el modelo urbano que mejore la equidad y la inclusión- teniendo en cuenta la accesibilidad, la perspectiva de género y la diversidad-, la participación pública y una vida decente para todos los habitantes.

- Hay que implementar un nuevo modelo de planificación y gestión basado en nuevas formas de equilibrio con reducción de las incertidumbres y que restablezca un gran pacto social, económico y medioambiental, resultado de la participación de todos los agentes.
- Debe producirse un desplazamiento del foco de lo global a lo local, de lo volátil a lo estructural, de las grandes inversiones asimétricas a las políticas redistributivas.
- El nuevo modelo urbano debe adaptarse a los contextos y necesidades locales en el reconocimiento de las diferencias y especificidades de los asentamientos humanos de las diversas regiones y culturas, evitando una aproximación única.
- Debe recuperarse la dimensión política de la planificación.
- Hay que recomponer la fragmentación del espacio territorial y urbano según un modelo urbano y territorial policéntrico articulado, basado en el fomento de las centralidades de proximidad y en incentivar la reducción de la movilidad motorizada, y que tome el espacio público como elemento central.
- Hay que centrar los esfuerzos en la ciudad consolidada, central y periférica, haciendo posible su regeneración y rehabilitación, la corrección de los déficits de habitabilidad y calidad de vida y el rediseño de las estructuras productivas, comerciales y de servicios, planificando desde dentro hacia fuera.

Objetivos de la planificación urbana:

- Gestionar adecuadamente los procesos de urbanización y reurbanización porque pueden convertirse en un factor clave para la transformación social, ambiental y económica.
- Dirigir el proceso urbanizador desde el interés público para la definición del proyecto colectivo

de reconocimiento del conflicto y del pacto que es la ciudad.

- Garantizar el derecho a la ciudad, como derecho colectivo para el ejercicio de los derechos humanos en ella. La cohesión social y la calidad de vida han de ser los principios que garanticen el derecho a la ciudad, para usarla equitativa y dignamente y transformarla en esa dirección.
- Abordar la planificación con un enfoque integrado, que conjugue en el espacio y en el tiempo la consecución de objetivos ambientales, económicos, territoriales y sociales.
- Profundizar en una planificación urbana que considere la perspectiva ecológica de los asentamientos humanos, integrando el metabolismo urbano y la huella ecológica en toda su amplitud. Es necesaria la transformación de las infraestructuras, renunciando al uso habitual de la extensión urbana y la construcción de infraestructuras consumidoras de grandes recursos.
- Modificar el marco regulador territorial y urbanístico para que la legislación y el planeamiento sean sencillos y comprensibles en todos sus niveles, eficientes, flexibles -con una tramitación ágil y gestionable, no burocratizada- y, eficaces en el proyecto de transformar la realidad.
- Promover la participación como factor de soberanía para la toma de decisiones desde el tejido social, mediante un proceso de empoderamiento de los ciudadanos que permita construir ciudadanía.

Cómo debería realizarse el cambio:

- Es indispensable poner en marcha nuevos instrumentos conceptuales, analíticos, organizativos, normativos, jurídicos y financieros que puedan dar respuesta a los nuevos retos para la construcción del espacio urbano.
- Resulta necesario reajustar el marco de la planificación en escalas y niveles complementarios.
- Así, la planificación debe estructurarse en tres niveles: un primer nivel estratégico, de planificación de escala territorial que tiene por objeto definir la estrategia multisectorial a futuro y que requiere un largo alcance temporal, superior a los mandatos políticos, y

por tanto de alto consenso y participación. Un segundo nivel de planificación a escala urbana que se corresponde con el planeamiento general y de desarrollo urbanístico; y un tercero de instrumentos para la ejecución vinculados al corto-medio plazo y cuya escala de actuación y de participación es el barrio.

- Hay que implantar un nuevo modelo de gobernanza urbana que pilote una planificación más democrática, que sea un instrumento de mediación en términos políticos, sociales y técnico.
- Es preciso construir una gobernanza multinivel y proactiva con reflexiones y visiones compartidas por las administraciones públicas y los distintos agentes urbanos.
- La planificación urbana necesita dotarse de instrumentos de análisis continuos de la ciudad, no diagnósticos puntuales que decaen rápidamente.
- Es necesario desarrollar un sistema de controles expost de los resultados de los instrumentos de planificación con indicadores de seguimiento normados que obliguen a un ajuste de los contenidos de los planes, y diseñados con el nivel de exigencia de los controles ex ante vigentes.
- Hay que ajustar nuevos mecanismos de participación ciudadana a las particularidades de los procesos urbanísticos y modificar la legislación para superar las limitaciones de la información pública característica del sistema urbanístico español. En relación a los instrumentos de planificación, la participación ciudadana debería estructurarse en diferentes niveles, en función de las características de aquellos, de su alcance y de sus escalas, y abordarse desde el inicio de las actuaciones.



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

**Programa de las Naciones Unidas
para los Asentamientos Humanos
ONU Habitat**

ONU Habitat Oficina en España
Paseo de la Castellana 67 – 28071
Madrid – España

Tel: (+34) 91 597 83 86
spain@onuhabitat.org

www.facebook.com/UNHABITAT
www.twitter.com/UNHABITAT
www.youtube.com/user/unhabitatglobal

 **MADRID**

**Ayuntamiento de Madrid
Área de Gobierno de Desarrollo
Urbano Sostenible**

Calle Ribera del Sena, 21 (Edificio Apot)
28042 MADRID
Madrid – España

Tel: (+34) 91 588 36 44
ag.desarrollourbano@madrid.es

www.madrid.es
www.twitter.com/MADRID