

UMA en la provincia **Manilva**

RESUMEN JORNADAS URBANISMO, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

2019, 2020 y 2021

La agenda urbana española

UMA en la provincia **MANILVA**
La nueva agenda urbana:
**EL DERECHO
A LA CIUDAD**



Vila Maritima, San Luis de Sabrillas. **22 de marzo de 2019**

JORNADAS GRATUITAS
fguma.es
jornadas.urbanismo@fguma.es
+34 952 952 698

Logos of participating organizations: Ayuntamiento de Manilva, Universidad de Málaga, etc.

UMA en la provincia **MANILVA**
**V JORNADAS DE URBANISMO,
TERRITORIO Y MEDIOAMBIENTE:**
La nueva agenda urbana europea



JORNADAS GRATUITAS CALINE
18 de octubre de 2020

fguma.es
jornadas.urbanismo@fguma.es
+34 952 952 698

Logos of participating organizations: Ayuntamiento de Manilva, etc.

PROGRAMA

UMA en la provincia **MANILVA**
**VI JORNADAS DE URBANISMO,
TERRITORIO Y MEDIOAMBIENTE:**
La agenda urbana española



Vila Maritima, San Luis de Sabrillas. **22 de octubre de 2021**

JORNADAS GRATUITAS
fguma.es
jornadas.urbanismo@fguma.es
+34 952 952 698

Logos of participating organizations: Ayuntamiento de Manilva, etc.

Ayuntamiento de Manilva
Calle Mar, 34, Manilva, Málaga

fguma.es

jornadas.urbanismo@fguma.es

951 952 698



I. Motivación

En los últimos años, y a pesar de los problemas urbanísticos presentes en el municipio de Manilva, las autoridades locales han demostrado estar preocupadas y conscientes de que hay que revertir el proceso, implementando un urbanismo mucho más sostenible, inteligente y ordenado que el que se venía haciendo en Manilva en tiempos pasados.

Prueba de ese cambio de paradigma es el Convenio que el Excmo. Ayto. de Manilva firmó con la Fundación General de la Universidad de Málaga (FGUMA)¹, en virtud del cual se han celebrado seis jornadas gratuitas, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Y todo ello a los efectos de impregnar dichas lecciones, principios y objetivos en la planificación, desarrollo y gestión de los operadores de nuestro urbanismo, que se traduzca en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La primera jornada tuvo lugar en el año 2015, la segunda en el año 2017, la tercera en el 2018, la cuarta en el año 2019, la quinta en el año 2020 y la sexta en el año 2021. Siendo todas las jornadas un rotundo éxito, completándose los aforos y contando con la participación de jueces, funcionarios de distintas Administraciones públicas, académicos de la Universidad y profesionales del sector privado.

En consecuencia, las jornadas de Manilva se han convertido en un lugar de referencia para el encuentro entre profesionales, académicos, funcionarios y otras autoridades, que hacen de cada jornada un momento de enriquecimiento a través de las experiencias expuestas por los ponentes y de la interacción que emana fruto de las preguntas y debates que se generan al final de cada ponencia. Tal es así, que, la acreditación de la asistencia a dichas jornadas, es computable por el programa de doctorado de la Universidad de Málaga como horas formativas.

II. Temática

En cuanto a la materia de las seis jornadas impartidas se refiere, como ya hemos comentado con anterioridad, en este comunicado nos centraremos en el contenido de las últimas tres jornadas tituladas como sigue:

- **IV Jornadas de urbanismo y ordenación del territorio. El anteproyecto de Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía. ¿Un cambio de paradigma?.** (22 de marzo de 2019).
- **V Jornadas de urbanismo, territorio y medioambiente: La nueva agenda urbana.** (16 de octubre de 2020).
- **VI Jornadas de urbanismo, territorio y medioambiente: La agenda urbana española.** (22 de octubre de 2021).

Los contenidos de las jornadas giran fundamentalmente en torno a la exposición de cuestiones de interés emanadas de las distintas agendas urbanas. En concreto, de la nueva agenda urbana de la ONU (NAU, aprobada en Quito, el 20 de oct. de 2016, publicada en 2017)², la agenda urbana europea (Pacto de Amsterdam ratificado por los ministros de política urbana de los miembros de la UE, en mayo de 2016)³ y la agenda urbana española (aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019)⁴. Y todo ello en conexión con los 17 objetivos de la nueva agenda de desarrollo sostenible (ODS), conocida como agenda 2030 de la ONU (aprobada mediante resolución de 21 de octubre de 2015).

¹ Es preciso poner de manifiesto que, junto con Manilva, únicamente ocho municipios más de la provincia tienen este tipo de convenio con la FGUMA. Para más información, consúltese enlace web de la página oficial del FGUMA en: <https://fguma.es/>

De modo que los ODS son la hoja de ruta de los municipios, gobiernos regionales y estatales para que, junto con la intervención de otros actores públicos y privados, se elaboren planes de acción tendientes hacia la consecución de objetivos de desarrollo sostenible, justos y equitativos, que permita conseguir pueblos y ciudades más humanizados, con una mayor calidad de vida para sus usuarios.

En particular, durante las jornadas nos centramos en el objetivo 10 de la Agenda Urbana Española: «Mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza», y, de forma más específica, en el objetivo 10.1: «Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore también la gestión». Lo que nos ofreció la oportunidad de contrastar el proyecto de Ley urbanística andaluza en tramitación ya vigente, bajo el prisma del marco estratégico nacional. Ley 7/2021, de 01 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía (LISTA), que deroga la normativa andaluza vigente hasta entonces en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía (las conocidas como LOUA y LOTA entre otras).

En dicho ámbito, el “acervo urbano” y el “derecho a la ciudad”⁵ están muy presentes, pues al vivir la mayor parte de la población en zonas urbanas⁶, no se puede tratar correctamente los intereses, problemas y soluciones de la ciudadanía si no se realiza desde una perspectiva urbana. Es decir, se trata a la ciudad en conexión con los ciudadanos, mejorando la gobernanza (multinivel), la participación ciudadana y el tratamiento global, integral e inteligente de los problemas más allá del tratamiento particularizado de un problema o área concreto e individualizado. Por lo que se incide en la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación entre Administraciones a nivel europeo, regional, estatal y local, debiendo de aumentarse el papel de las ciudades en la toma de decisiones.



² Véase documento de la Nueva Agenda Urbana en el siguiente enlace del Gobierno de España, en relación con la agenda 2030, consultado el día 27/10/2021: <https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/HABITAT.pdf>

³ Véase documento de la Agenda Urbana de la Unión Europea, en el siguiente enlace de la Comisión Europea, consultado el día 27/10/2021: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es

⁴ Véase documento de la Agenda Urbana Española en el siguiente enlace del Gobierno de España, consultado el día 27/10/2021: <https://www.aue.gob.es/>

⁵ LEFEBVRE, H. (1969): *El derecho a la ciudad*, Barcelona, España, Ediciones Península.

⁶ “Naciones Unidas (ONU) prevé que, dentro de 20 años, dos tercios de la población mundial serán urbanos, concentrándose en las ciudades. En España este porcentaje ya se ha alcanzado y de los 46.528.024 habitantes que existen, el 80% se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio, situándose entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la Unión Europea (UE). De ellas, el 25% vive en aglomeraciones urbanas superiores al millón de habitantes y el 17% en las ciudades más grandes. Además, tanto las pequeñas como las grandes áreas urbanas han experimentado buenos ritmos de crecimiento entre los años 2001 y 2016, que han sido del 18,8% en el caso de las pequeñas, y algo menor, del 16,2%, en el caso de las grandes”. Pág. 12 de la agenda urbana española.

En consecuencia, estructuramos las ponencias agrupando sus contenidos en temáticas comunes y en un lenguaje no demasiado técnico, a los efectos de hacer más amena su lectura y comprensión, con independencia del nivel de formación del lector.

1. La agenda y la perspectiva territorial europea: experiencia comunitaria

La agenda urbana europea es un ejemplo a seguir. Es muy sistémica, tocando perspectiva social (pobreza urbana, seguridad espacios públicos, inclusión de inmigrantes y refugiados), económica (empleos, economía circular, transición digital), ambiental (adaptación al clima, calidad del aire, transición energética y digital), ciudad como modelo espacial (vivienda, uso sostenible del suelo, movilidad urbana), gobernanza (contratación pública innovadora y responsable).

En España en general tenemos un déficit en la forma de gestionar los ayuntamientos en la flexibilidad e interacción en la participación con la ciudadanía. Si bien, somos referentes en Europa por nuestra ciudad compacta y nuestra calidad de vida, estamos atrasados en los procesos participativos como en Holanda o Gran Bretaña, donde las negociaciones entre lo público y lo privado (incluyendo la ciudadanía) es cosa normal.

En Europa del centro y norte se manejan los fondos europeos con normalidad, pero en España aún nos falta. Enfoque transversal e integral, que se observaba en estrategias como los EDUSI concedido dentro de los FEDER. Elevado número de herramientas pero difícilmente comprensible, no aprovechadas por los municipios por la excesiva y compleja información y compleja que incluso genera desafección en la ciudadanía.

En dicho contexto, la agenda europea es un fin y un principio de cómo meterse la UE en la forma de gestionar lo público, de gestionar la ciudad. El modelo de ocupación de la ciudad compacta, la política de vivienda y la transición energética son claves a desarrollar. De modo que, la única forma que tiene una Administración pública española para captar fondos europeos, es hacer políticas y planes en sintonía con la agenda europea y los objetivos desarrollados en el ámbito europeo (soft law).

El Pacto de Ámsterdam del 2016 fue clave para el enfoque local, que nos lleva a la gobernanza multinivel, de forma vertical y transversal. Constatándose que el 70% de la población, de la legislación y de los asalariados en la UE están vinculados al mundo urbano, siendo el 85% del PIB generado en el mundo urbano. Los principales problemas detectados están vinculados a la salud, por la contaminación en las grandes ciudades y el cambio climático.

De modo que se ha ido generando una mentalidad sobre la necesidad de un nuevo modelo de ciudad, inteligente, sostenible, etc., aún por implementar en España. La colaboración pública- privada es algo que hay que asumir con normalidad, donde las ciudades están adquiriendo un protagonismo cada vez mayor como en la ciudad de Ámsterdam, por ejemplo.

Por lo que estamos abocados a una cooperación aún mayor de forma transversal, pero también vertical (regional y estatal) en esa cooperación o gobernanza multinivel. Siendo necesaria la visión estatal del sistema de ciudades, sirviendo de ejemplo lo que se hace, por ejemplo, en Alemania, estado federal pero que, sin embargo, tiene muy buena aceptación su trabajo al respecto.

Hay experiencias en municipios de Holanda o Austria muy efectivas, que han consistido, por ejemplo, en fomentar la ocupación temporal de locales vacíos a través de iniciativas públicas en colaboración con la participación ciudadana, recuperando zonas totalmente deprimidas con el tiempo, lo que demuestra el éxito de experiencias como estas que requieren de un cambio de mentalidad, tratando de emular experiencias en otros países que funcionan.

Finalmente, en los distintos debates, subyace la necesidad de pensar más en las ciudades medias para evitar su despoblamiento, así como la visión supramunicipal en las zonas conurbadas, para lo cual la cooperación y coordinación entre administraciones públicas y demás agentes afectados es fundamental

2. El Plan de Acción de la Agenda Urbana española

En España se observan avances entorno a la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas en la legislación (“hard law”), viendo un cambio de tendencia en cuanto a desarrollo sostenible se refiere a partir de la Ley estatal del suelo de 2007, estando vigente la de 2015 (con experiencias previas en la normativa autonómica, procedente del ámbito europeo). Por lo que el desarrollo sostenible se convierte en un principio rector inexcusable, que impregna a toda la legislación e instrumentos legales. El “enfoque integrado” es otro principio cada vez más arraigado en nuestro ordenamiento jurídico, así como el componente de financiación europea que obligan a adoptar un enfoque holístico de la ciudad más allá de cuestiones puntuales.

Teniendo presente que en España el 80% de la población vive en un área urbana, el Plan de Acción de la Agenda Urbana española se presenta como un documento no vinculante (“soft law”), que se configura como estrategia para aglutinar voluntades de las distintas administraciones públicas con competencias en la materia, a los efectos de que desarrollen sus propios Planes de Acción.

Se establecen 10 grandes objetivos y, dentro de cada objetivo, otros de segundo y tercer nivel hasta conformar 30, que se pueden implementar en cualquier lugar con independencia del tamaño o la población de las zonas urbanas que se traten. Debiéndose de procurar que todos los municipios desarrollen su Plan de Acción desde una triple dimensión: social (todo para la ciudadanía) medio ambiental (porque el planeta necesita que tomemos conciencia de la crisis del cambio climático) y económica (sin transformación y desarrollo la humanidad tampoco tiene salida).

Los contenidos de un plan de acción local deberán de incluir al menos lo siguiente:

1. Diagnóstico en relación a los objetivos. Dígame fortalezas y debilidades respecto a los 30 objetivos.
2. Establezca proyectos y acciones de aquello que no está bien o de conservación de lo que funciona bien. Es el marco estratégico. El municipio es la Administración más cercana al ciudadano, dígame acciones y programas concretos de forma global, no sectorial.
3. Establecer sistema de indicadores y evaluación (control de la gestión). Buscar un modelo más equilibrado donde más corrección y menos prevención para gestionar en plazos razonables (cada dos o tres años).

Es vital establecer un liderazgo que conlleve la coordinación entre técnicos de la administración local y los políticos. Una visión estratégica al medio y largo plazo que suponga un consenso por parte de todos. Con una visión integral y transversal de la ciudad.

Se hace un repaso a la normativa, las acciones formativas y de carácter participativo, los fondos europeos existentes (miles de millones), etc. Terminando con una muestra de cómo seguir las fichas para la elaboración de un Plan de Acción Local, en el marco de la Agenda Urbana Española; así como se ensalza la necesidad de fomentar y abrir procesos participativos a la ciudadanía, con más información, cultura y educación, desde las aulas.



FGUMA
FUNDACIÓN GENERAL
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA



3. El derecho a la ciudad, paisaje y medioambiente urbano

En las distintas jornadas se han realizado aproximaciones directas e indirectas por distintos ponentes al concepto de “derecho a la ciudad”. Derecho enunciado en los años sesenta por el sociólogo y filósofo francés Henri Lefebvre a través de su obra “El derecho a la ciudad”, y que en la actualidad está ocupando un espacio central en los foros internacionales e inspirando prácticas ciudadanas en nuestro entorno.

El derecho a la ciudad es “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas”, siguiendo las palabras del geógrafo británico David Harvey, “no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”.

La NAU, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Porto Alegre, 2005) o la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, 2000) son algunos ejemplos significativos de la importancia que ha cobrado la propuesta de restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”, frente a la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital.

Por tanto, se configura la ciudad como fenómeno pensado a través de los conceptos de ciudadanía y espacio público desde una visión integral de los derechos humanos, con el fin de recuperar la ciudad para todos sus habitantes. Sin embargo, el derecho a la ciudad no es un derecho más, es el derecho a hacer cumplir los derechos que ya existen formalmente. Y, entre ellos, tenemos el derecho al disfrute del paisaje y el medioambiente.

La nueva agenda urbana (NAU), trata de forma explícita e implícita un entendimiento renovado del paisaje. Tiene al paisaje como objeto y como método en los procesos de planificación y desarrollo urbanísticos, de manera que se ha de vincular en dicho proceso tanto la naturaleza, como la cultura, el

patrimonio, la ciudad en sí, la participación social y cualquier otro aspecto visual o cualitativo del todo que conforman la ciudad urbana propiamente dicha conectada con su entorno, con lo que llama “periurbano”.

En la agenda urbana española, los objetivos 1, 2, 3, 4, 7 y 10 tienen alguna referencia al paisaje. De manera que ha de considerarse dentro de lo que se conoce como economía circular. Todo está vinculado a la actividad económica y contemplativa de los ciudadanos, de manera que, una mayor potenciación de la perspectiva económica del paisaje, haría mejorar no sólo la conservación de los espacios rurales, si no que también el aprovechamiento y uso de los mismos, tanto desde el punto de vista de producción agrícola y explotación de proximidad, como desde un punto de vista de mejorar la percepción y la experiencia vital de los ciudadanos y de las actividades vinculadas al turismo.

Por tanto, hay que aumentar la percepción que del paisaje pueda llegar a la ciudadanía, para que aumente el interés y la participación en su protección, conservación y explotación económica sostenible por los distintos agentes intervinientes: propietarios, empresarios, administraciones públicas, turistas y vecinos.

El Convenio Europeo del Paisaje (2000) recoge una definición de paisaje, siendo el lugar entrañable en el que vivimos, que conocimos y que quizás nunca vuelva a ser ese lugar, pero que siempre nos creará un vínculo de identidad y de pertenencia. Es nuestra “mirada melancólica a los paisajes perdidos”, de Mario Benedetti.

Al efecto, se expusieron imágenes de paisajes tales como el Canuto de la Utrera de Manilva y otros lugares (Menorca, paisajes metropolitanos, etc.), a los efectos de enfatizarse el valor de dichos paisajes (incluso el viñado de Manilva), no sólo desde un punto de vista contemplativo y vital para los que ahí viven o lo visitan, sino que también desde un punto de vista turístico y productivo. Paisajes que necesitan de protección, gestión y mejora, pero en un sentido positivo. Es decir, hay que escapar del excesivo proteccionismo en sentido negativo, como si nada se pudiera hacer, para realizar un enfoque desde un punto de vista sostenible, que genere interés y riqueza, sin perder la particularidad del paisaje y del territorio en cuestión, pero sacando su máximo provecho para beneficio del lugar y de los que ahí viven.

Algún ejemplo de proyecto fácilmente replicable que supone una planificación territorial y urbana integral, sostenible y participada con el paisaje, es la agricultura periurbana como paisaje que alimenta y educa.

Por tanto, se hace énfasis en la necesidad de integrar desarrollo con conservación, detectando unidades de paisaje, zonificando, gestionando, protegiendo, conservando y desarrollando un urbanismo prudente. Una racionalización y reordenación de los aprovechamientos urbanísticos que, por qué no, conlleve incluso a desclasificar algunos suelos rústicos para darle una utilidad paisajística y económica mayor, que sea útil y que así mismo permita su protección. Estaríamos ante una gestión y reactivación para la protección desde un punto de vista ambiental, social y económico.

En cuanto al medioambiente urbano se refiere, antiguamente, eran las actividades económicas las que configuraban las ciudades. No obstante, problemas como el cambio climático, la contaminación del aire o del agua, así como la necesidad de protección de los espacios naturales, ha generado directivas europeas más proteccionistas que vinculan a los Estados miembros. Y, de forma, complementaria, se han aprobado Reglamentos cuyos fondos están vinculados a actuaciones sostenibles y respetuosas con el medio ambiente. Principalmente bajo el paraguas de los fondos FEDER, por ejemplo, a través de las estrategias de desarrollo urbanístico sostenible e inteligente (EDUSI) que están impulsando a muchas ciudades españolas a adoptar un urbanismo más sostenible, inteligente e integrado como es el caso de ciudades como Estepona o Marbella, beneficiarias de dichos fondos.

En España, el 75% de la población será urbana en el año 2050, siendo actualmente del 80%. De modo que habrá problemas cada vez mayores sobre todo en materia de recursos hídricos y cambio climático (avance del nivel del mar, aumento de las temperaturas, contaminación del aire, etc.). Por tanto, el “acervo urbano” está cada vez más presente en el marco jurídico, observando el objetivo número once de los ODS cuya literalidad es la siguiente: “Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”. El cambio climático está aquí y tenemos que hacer cosas ya. De modo que, lo natural, lo verde, ha de ser conservado, protegido, introducido y potenciado en el mundo urbano, como valores paisajísticos y de calidad ambiental para disfrute y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

4. El planeamiento: movilidad, implicaciones medioambientales, sociales y económicas.

El planeamiento es el instrumento a través del cual las administraciones competentemente ordenan el territorio y definen las bases de su desarrollo urbanístico. No obstante, más allá de ser un instrumento ágil en el proceso de aprobación debido a su importancia, el planeamiento urbanístico en España suele estar desactualizado al pasar, en algunos casos, hasta 10 años desde su iniciación, no teniendo que ver en muchos casos con la realidad vigente en el momento de su vigencia. Otro problema muy recurrente es la nulidad de decenas de planes por diferentes carencias de informes (perspectiva de género, evaluación de impacto ambiental, etc.) o la escasez de medios técnicos y humanos que hace que, un instrumento tan vital y de referencia para el urbanismo de las ciudades como son los planes urbanísticos, se dilaten en demasía (sobre todo por la multitud de informes necesarios que han incluir, que tardan así mismo demasiado tiempo en ser emitidos).

Desde una perspectiva pragmática, la actividad de ordenación territorial y urbanística podríamos englobarlas en actuaciones con una finalidad de hacer, deshacer o no hacer, tendentes a proteger, edificar, regenerar, renovar o rehabilitar espacios e infraestructuras, para uso y disfrute de residentes, turistas y demás agentes intervinientes en el espacio, posibilitando la movilidad y la interacción de las distintas actividades que sobre el mismo se pueda dar.

- **Movilidad urbana**

En cuanto a la movilidad urbana se refiere, se ha de plantear desde el principio de igualdad, desde la perspectiva de derechos de todos los ciudadanos debiendo de incluirse la diversidad (no todos tenemos las mismas necesidades por no ser todos plenamente autosuficiente e independientes físicamente). Es decir, hay que plantearse la planificación de la movilidad para quién y para qué, permitiendo el acceso de los espacios públicos por parte de los distintos usuarios. De modo que no todos los ciudadanos estamos en igualdad de acceso. Ha de incorporarse los derechos humanos en todas las decisiones urbanísticas (igualdad y no discriminación). Es decir, la parte social no puede olvidarse en los procesos urbanísticos, para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La participación de la ciudadanía es fundamental, para detectar esa diversidad de necesidades, para su contemplación y evitar la exclusión social. Variable en la que debe de entrar la de los horarios, la edad, el género, etc. No todos los ciudadanos se mueven en los mismos horarios y es una evidencia que necesitamos una perspectiva de género en todas las acciones. Que la tarea de los cuidados y la tarea reproductiva sea contemplada y compartida por ambos géneros. Que la movilidad se haga de forma segura para evitar las micro violencias que sufren las mujeres en el día a día.

Hay que contemplar las características socio económicas (no todos tienen coche); la mujer es parte de la historia, siendo necesario recuperar la presencia de nombres de mujeres importantes en las calles, como algo simbólico; la perspectiva humana y el medio ambiente deben de ser ejes centrales a través del binomio vida y salud (actuando sobre los efectos del tráfico rodado en la salud y el medioambiente). En definitiva, hay que planificar pensando en el ejercicio de los derechos de humanos.

Por tanto, en la planificación urbana, las áreas tienen que estar bien dotadas de bienes y servicios y de fuentes de trabajo. Lo que reduciría los desplazamientos por estas causas y permitirán sostener actividades urbanas diversas, manteniendo las economías locales. Cabe insistir en que los bienes y servicios deben ser de calidad y públicos, de manera que no exista discriminación ni en la calidad ni por razones de renta.

El transporte público es el mejor modo para mejorar la equidad en el acceso a los bienes y servicios y en la accesibilidad de las personas a las diversas partes de la ciudad para su uso y goce. En términos de planificación, se debiera asegurar que los nuevos desarrollos, en especial los habitacionales, cuenten con transporte público sostenible. Asimismo, asegurar que los nuevos proyectos sean coherentes con la trama urbana pre-existente sin sobrecargar o saturar el sistema.

Por consiguiente, hay que observar la movilidad desde la perspectiva de la proximidad que se genera en los desplazamientos. Procurando una integración entre sociedad y desarrollo urbano que permita a los ciudadanos encontrar lugar para la relación social (como lugares de encuentro y no sólo de desplazamiento), de reproducción social (crianza y cuidado de la familia, de los dependientes sea posible), acceso a bienes y servicios, un mejor uso del tiempo (que no se pierda en desplazamientos innecesarios y podamos dedicar ese tiempo a la vida privada, a la política, la participación ciudadana, a otras tareas más productivas), así como una reducción de los costes (privados, públicos y contaminación/salud). Potenciándose el transporte no motorizado y planificando para que dicha movilidad no contaminante y más beneficiosa para la salud sea posible.



- **Dimensión social**

En cuanto a la dimensión social de la planificación se refiere, se ha de procurar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, a los efectos de reducir las desigualdades y la vulnerabilidad. Un urbanismo participativo que aún no está muy presente en nuestro marco jurídico, pues lo que hay son meros trámites informativos sobre materias muy específicas y complejas durante un limitado período de tiempo, que solo suele interesar a los propietarios de los terrenos afectados.

En definitiva, hay que mejorar nuestro marco jurídico e impregnarlo de conceptos, estrategias y objetivos entorno a la “resiliencia”, el “derecho a la ciudad”, los “eco-barrios”, etc., que son conceptos y realidades aún no recogidas por nuestra legislación. Y, sin una herramienta jurídica que los prevea y los regule, es complicado una mayor toma de conciencia e implicación por parte de los poderes públicos y de la ciudadanía. Hay que subjetivizar dichos conceptos y principios, para que los mismos sean incluso reclamables en sede judicial, procurando que la legislación autonómica no entre en conflicto con la estatal.

- **Sostenibilidad económica**

En lo que a la sostenibilidad económica y financiera del planeamiento urbanístico se refiere, ésta fue introducida por la Ley del suelo de 2007, viéndose redefinida la viabilidad económica por la LRRR de 2013 y acogida por el TRLSR de 2015; tras comprobarse la insostenibilidad del sistema económico tradicional que suponían dificultades para actuar con la ciudad ya establecida, es decir, para renovar, regenerar y rehabilitar lo que ya había construido, sobre el suelo ya ocupado, a los efectos de aprovechar mejor tanto el suelo ocupado como los recursos que se generan fruto de la actividad urbanística. Lo que ha incorporado la obligación de redacción y contemplación del Informe sobre Sostenibilidad Económica (ISE) y de la Memoria Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano (MEaMU).

Dicho cambio sustancial, vino de la mano de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico del derecho europeo, el soft law y la sostenibilidad en todos los ámbitos que se traten. De manera que, siendo el urbanismo una acción pública, observaba la degradación de las zonas urbanas, el injusto reparto de las plusvalías que no se ve repercutido en la ciudad, la socialización de las cargas y la patrimonialización de los beneficios, se dio un paso decidido hacia un modelo más justo y sostenible que el anterior. Encontrando dicho apoyo incluso en el ámbito judicial, al resolver la STC 143/2017 la obligación de las CCAA de acoger y desarrollar en su ordenamiento dichas exigencias recogidas en la normativa estatal, pasando de un concepto de viabilidad de las actuaciones para los propietarios al de viabilidad para la Hacienda Pública.

En resumidas cuentas, la sostenibilidad económica y financiera implica atender a la suficiencia y adecuación de los usos productivos desde una perspectiva transversal, desde lo social, a lo económico y lo medioambiental⁷.

- **Impacto medioambiental**

Todas las actuaciones en el territorio tienen un impacto ambiental, donde la evaluación estratégica ambiental juega un papel relevante, a los efectos de procurar que las actuaciones urbanísticas sean sostenibles. Tal es así, que la ausencia de dicha evaluación a determinado la nulidad de multitud de planeamientos urbanos por parte del Tribunal Supremo de España.

⁷ https://oa.upm.es/56644/1/INVE_MEM_2018_305632.pdf



Por lo tanto, los criterios ambientales y de sostenibilidad deben de ser considerados desde el minuto cero a la hora de elaborar el planeamiento urbano. Siendo notorio la obligación, que también se genera con la Ley de cambio climático de Andalucía de 2018, de aportar una serie de informes y documentación a los efectos de cumplir con la norma y poder ser admitidos los planeamientos por la administración regional.

5. El derecho a la vivienda

Desde una perspectiva internacional, el objetivo 11.1 de los ODS dispone lo siguiente: “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”. Desde una perspectiva nacional, el derecho de acceso a la vivienda viene consagrado en el art. 47 de la CE. Es un derecho programático, que obliga a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan el cumplimiento efectivo de dicho derecho por parte de toda la ciudadanía, es decir, que todos los españoles tengan acceso efectivo a una vivienda digna. Por lo que, a priori, estaríamos ante una obligación de medios por parte de las administraciones públicas.

No obstante, hay quien piensa que también estamos ante una obligación de resultado, de modo que se puede entender que estamos ante un verdadero derecho subjetivo reclamable ante los juzgados. Derecho reclamable que es más claro cuando este derecho constitucional está desarrollado normativamente. Así, Cataluña, País Vasco o Valencia, disponen de un marco normativo en materia de vivienda que permite, sobre todo en supuestos de viviendas vacías, poder reclamar ante los juzgados que las viviendas sean ocupadas para cumplir su función social. Función social que el constitucional ya ha manifestado que es posible regularse por Ley autonómica y que incluso a nivel europeo entiende que no vulnera el derecho a la propiedad ni a la libre competencia, catalogándolo como un servicio de interés general (el TJUE y el Parlamento europeo). Y actividad que es perfectamente ordenable mediante el planeamiento urbano municipal, siendo interesantes los antecedentes del Ayuntamiento de Barcelona, estableciendo reservas para viviendas con fines sociales en la nueva construcción en suelo urbano consolidado, que viene a reforzar los objetivos previstos en la normativa regional, con unos objetivos fijados con vistas a 10 años.

El derecho a la vivienda se puede entender como parte del derecho a la ciudad. Hoy tenemos más bien derechos en la ciudad, más que derecho a la ciudad, entendido como un sistema. Un todo donde se interrelacionan multitud de derechos como son el de acceso a la vivienda, pero también el de igualdad, el de la propiedad privada, protección y disfrute de un medio ambiente urbano adecuado, a no ser discriminados, evitar la segregación social y escolar (íntimamente interrelacionados que influyen en el aumento de las desigualdades y el fracaso escolar) o a la seguridad en las ciudades. Cómo se planifique la ciudad y como se diseñen las infraestructuras también influye en la delincuencia, de modo que incluso sería preciso hacer evaluaciones de impacto de criminalidad en el planeamiento urbano (algo normalizado en el mundo anglosajón).

Desde una perspectiva práctica, como canalizadora de fondos europeos, en las jornadas, se expone un proyecto de vivienda que ha conseguido la financiación europea por importe de 3 millones de euros, al ser un proyecto innovador, que busca mejorar el acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos de rentas medias y bajas (cosa distinta de las viviendas sociales), en régimen de alquiler.

La idea sustancial es tratar de conseguir que 220 viviendas se incorporen al proyecto y sean gestionadas en su alquiler por una cooperativa de inquilinos, a un precio inferior del 20% del precio medio marcado por el índice de precios de alquiler de la vivienda en Cataluña, que permita una ocupación de unos 535 inquilinos en la ciudad de Mataró.

Se incentivan a los propietarios para que incorporen sus viviendas al proyecto para ser gestionadas por dichas cooperativas, durante contratos de al menos 5 años de duración. El propietario que entregue su casa al proyecto, se beneficiará de trabajos de rehabilitación en su vivienda por valor de 16.000 €, ejecutados por 22 jóvenes que se formarán para ejecutar dichos trabajos (incorporándose así profesionalmente al mercado laboral), así como se beneficiarán de otros incentivos como 3.000 € para mejorar la eficiencia energética de las viviendas o bonificación del pago de impuestos como el IBI en un 70% o la plusvalía en un 95%.

A largo plazo, con ello se busca influir en el mercado del alquiler del entorno, con una estimación aproximada de bajada de precios entorno al 5%, así como perpetuar la existencia de la cooperativa y replicar el modelo en otras ciudades.

6. La Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía

Por último, para cerrar las temáticas objeto de discusión en las jornadas, se expone el análisis que se hizo del proyecto de la LISTA (hoy norma vigente en Andalucía)⁸, desde la perspectiva de observar si el proyecto de Ley de impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) cumple el objetivo 10.1 de la Agenda Urbana Española; en lo referente a la mejora del marco normativo y del planeamiento, que ha de ser flexible y simplificado y que mejore la gestión. Que siga modelo territorial europeo en definitiva, un modelo sostenible, que proteja el medio ambiente y se aleje del modelo anterior.

Entrando en el análisis del proyecto de Ley, se pone de relieve la pretensión de la LISTA de aglutinar, simplificar y unificar en una misma norma, toda la regulación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con una finalidad de agilizar la elaboración y aprobación de planes, así como de ser más ágiles en los procesos de gestión urbanística.

⁸ Ley 7/2021, de 01 de diciembre de impulso a la sostenibilidad del territorio en Andalucía

En teoría, se debería de seguir un modelo de completar el suelo urbano. No obstante, se observa que el modelo recogido en el proyecto de la Ley es contradictorio con lo anterior. Aunque se espera que se desarrolle por reglamento con más detalle, a los efectos de generar seguridad jurídica y seguir el modelo territorial europeo de desarrollo sostenible, cuestiones que no han quedado del todo definidas en el proyecto de Ley.

Desde un contexto territorial, se observan que los problemas de las grandes y medianas ciudades son similares. Se entiende que los pequeños ayuntamientos deberían de ser más simples en sus obligaciones, reforzando la buena labor que está haciendo las Diputaciones provinciales en materias como la de disciplina urbanística, por ejemplo, que entiende que debería de ser objeto de gestión por Diputación. Se destaca que las diputaciones aquí funcionan bastante bien y hay que aprovecharlas, pues miran los intereses desde una perspectiva supramunicipal de abajo arriba. Se considera que sea obligatorio resolver las alegaciones ciudadanas. No resolverlas, es no participar, de modo que el TS ha declarado nulo de pleno derecho los Planes que no hayan resultado las alegaciones (estaba en el anteproyecto, pero no lo han incluido en el proyecto).

En cuanto a la situación básica del suelo que se ha de respetar y que viene recogido en el TRLSRU, distingue entre suelo rural (el suelo no urbanizable común o de especial protección) y el suelo urbanizado. Desde un punto de vista sostenible, hay que definir en el plan cómo pasar de suelo rural a uno urbanizado (hay que definir en el plan la actuación de transformación), bajo el principio de proteger la ciudad existente y solo cuando no pueda absorber las transformaciones necesarias, entonces hay que definirse cuando son necesarias (y no conveniente como dice la LISTA). No obstante, en la LISTA recoge la operación de transformación (forma de canalización la gestión) sin recogerse en la ordenación (definido), lo que se entiende un error técnico del redactor del proyecto de la LISTA.

Se constata la desaparición de la diferencia entre suelo consolidado y no consolidado, al recogerse que lo importante es observar lo que hay, el tipo de transformación, que es de lo que configuran los derechos y deberes básicos. Recogiéndose por tanto la figura de la desconsolidación, que es una novedad en la Ley, doctrina jurisprudencial del TC.

Se comenta los asentamientos rurales, trama rurales y núcleos urbanos rurales, incluyéndose como suelo urbano los núcleos rurales tradicionales, que es una novedad. También se recoge el hábitat rural diseminado que es el núcleo rural en suelo no urbanizable. Así como el hábitat troglodítico, las casas cuevas. Una realidad muy presente en toda Andalucía que hay que atender, por la importancia de este problema.

Se resalta la necesidad de hacer una Ley de punto y final. Es decir, solucionemos el problema de las viviendas irregulares de una vez, pero no dejemos pasar ni una más. Se puede entender que, en el pasado, este problema haya surgido por cuestiones de diversas índole, donde la administración pública tiene parte de culpa. Pero, hoy en día, eso no se puede permitir más, pues estamos hablando incluso de supuestos penales sobre construcción en suelo no urbanizable. De modo que la administración pública no puede ser partícipe de ello.

Se entiende que habría que estudiar las áreas de regularización cuando no haya posibilidad de asentamientos, pero no se puedan derribar, a los efectos de conservar e implementar servicios que puedan disfrutar.

Se observan mejoras en la LISTA sobre la declaración de asimilado, que equivale en suelo rústico a una licencia, con lo cual le mejora la situación para poner los servicios con menos problemas. También recoge el tanteo y retracto para evitar la especulación en este tipo de suelos.

En cuanto al planeamiento, la mejor manera de mejorarlo es hacer división desde un punto de vista estructural, bajo el modelo de completar el suelo urbano. Se recoge el valor dual de los instrumentos para su tramitación a la vez también de la perspectiva ambiental, sugiriéndose que se reconozca a los Ayuntamientos como órganos ambientales.

Por último, se nos recuerda que el Registro de Solares sigue vigente, y es muy efectivo, tema de importancia para la gestión municipal y el sistema de expropiación que tanto éxito ha dado para la administración pública, como es el caso de Málaga capital y los suelos expropiados del PTA. La especulación existe porque los políticos quieren. De modo que todo el SNU común podría ser urbanizable si el planeamiento así lo contempla. Únicamente el de especial protección, de carácter reglado, se garantiza su situación de SNU.



III. Programas

Las jornadas contaron con la participación del D. Diego Vera (director General de la FGUMA y catedrático de Derecho Administrativo de la UMA), D. Mario Jiménez (alcalde de Manilva), D. Vicente Seguí (presidente de la Asociación de Estudios Urbanísticos y Territoriales Teatinos) y José María Ayala entre otros (vicepresidente de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental). Fueron organizadas bajo la dirección académica de la Dra. D^a. Esther Rando Burgos (profesora de derecho administrativo de la UMA) y de D. Ildefonso Narváez Baena (letrado municipal del Ayuntamiento de Manilva), con el contenido y ponentes siguientes:

- **IV Jornadas de Urbanismo y Ordenación del Territorio. El anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía. ¿Un cambio de paradigma?**
 1. **“La Europeización del Territorio”**.
Marta Lora-Tamayo Vallvé. Profesora Derecho Administrativo UNED, y presidenta de la sección europea del CNJUR.
 2. **“El derecho a la regulación económica: La sostenibilidad económica y financiera del planeamiento urbanístico”**.
Juan Francisco Mestre Delgado. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Valencia.

3. “El derecho a la vivienda y la función social de la propiedad”.

Juli Ponce Solé. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

4. Mesa redonda: “El derecho a un medio ambiente urbano”.

Fernando Prieto del Campo. Doctor en Ecología por la Universidad Autónoma de Madrid, Observatorio de la Sostenibilidad.

José Antonio Pendón. Geógrafo, Medio Ambiente, Junta de Andalucía.

Verónica Sánchez Carrera. Arquitecta. Representante de n'UNDO, Re-arquitectura del territorio y la ciudad desde la No Construcción, la Minimización, la Reutilización y el Desmantelamiento.

Isabel Guardabrazo Vallejo. TAG Ayuntamiento de Marbella, Servicio Modelo de Ciudad, miembro de la Asociación de Estudios Urbanísticos y Territoriales Teatinos.

Elena Gallego Blázquez. Arquitecta. Jefa del Servicio de la Oficina Técnica de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental

- **V Jornadas de urbanismo, territorio y medioambiente: La nueva agenda urbana. De 16 de octubre de 2020.**

1. El futuro del planeamiento y los desafíos de la nueva agenda urbana.

D. José María Ezquiaga Domínguez. Doctor arquitecto, sociólogo. Profesor titular de urbanismo en la Escuela Técnica Superior de arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

2. La dimensión social del urbanismo y el acervo comunitario.

D^a María Rosario Alonso Ibáñez. Catedrática de derecho administrativo. Universidad de Oviedo. Coordinadora del grupo de estudios jurídico-sociales sobre territorio y desarrollo sostenible.

3. Laboratorio urbano.

D^a Laia Carbonell Agustín. Coordinadora del proyecto “Lloquem! Yes, we rent!”, desarrollado dentro del programa europeo “Acciones Urbanas Innovadoras”, dependiente de los fondos FEDER.

4. La nueva agenda urbana. Una mirada desde el paisaje.

D. Rafael Mata Olmo. Catedrático de análisis geográfico regional. Director de la revista “Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales”, presidente de Europarc-España.

- **VI Jornadas de urbanismo, territorio y medioambiente: La agenda urbana española. De 22 de octubre de 2021.**

1. El Plan de Acción de la Agenda Urbana Española. Objetivos principales

D^a. Ángela de la Cruz Mera. Subdirectora General de Políticas Urbanas. Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

2. Políticas urbanas internacionales en el marco de la Agenda Urbana Europea

D. Ignacio Pemán Gavín. Abogado-urbanista. Presidente de Honor del Consejo Europeo de Urbanistas.

3. La ciudad para quién: Movilidad urbana e igualdad

D^a Maricarmen Tapia Gómez. Arquitecta, Doctora en Urbanismo Universidad de Santiago de Compostela. Directora Revista Crítica Urbana.

4. ¿Mejora el Proyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía nuestro marco normativo?

D. Venancio Gutiérrez Colomina. Secretario de Administración Local. Profesor Titular habilitado de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga.

UMA en la provincia **Manilva**

RESUMEN JORNADAS URBANISMO, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE

2019, 2020 y 2021

La agenda urbana española

fguma.es

jornadas.urbanismo@fguma.es · 951 952 698