



iMADRID!

JORNADAS DE TRABAJO

“INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA “

Nota Conceptual

Versión: 27/04/2016 13:43

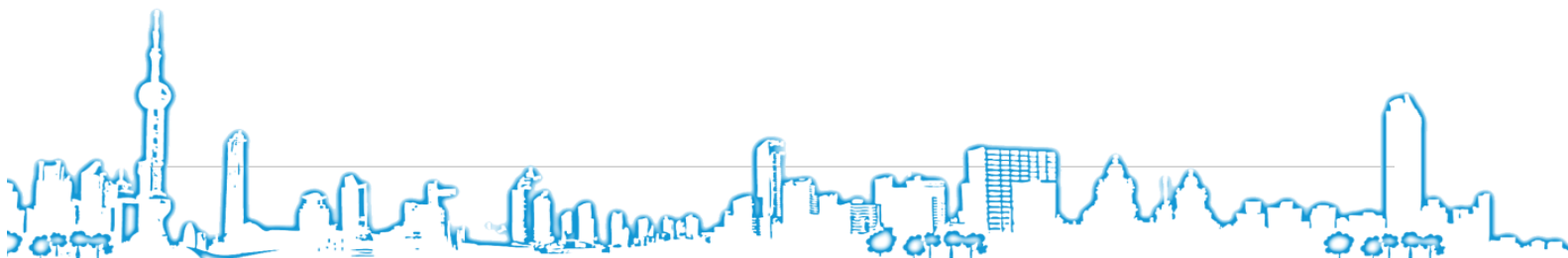
160422 Instrumentos_planificación_agenda_urbana_V07

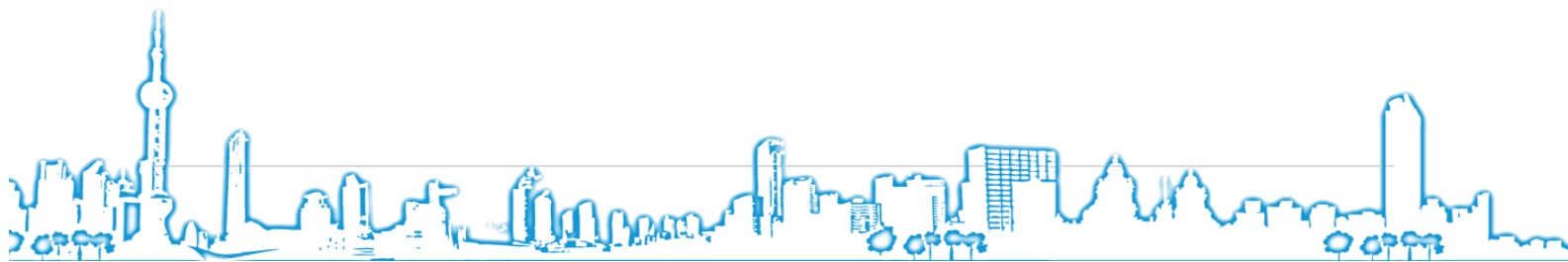
Madrid, 5 mayo 2016

Lugar: Centro Cultural Buero Vallejo, San Blas-Canillejas

Con la colaboración de:

ONU  HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO





“Las ciudades están hechas de piedras, normas y personas”

Joan Clos, Director Ejecutivo, ONU-Habitat

1 ANTECEDENTES

Actualmente, 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 el acondicionamiento de suelo urbano para albergarlos adecuadamente.

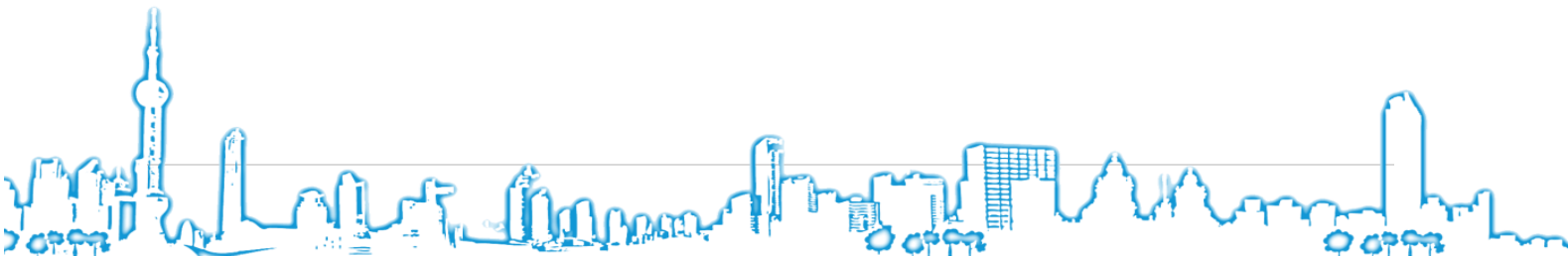
En algunas regiones, la ocupación del suelo ha crecido mucho más rápido que la población urbana, y ha dado lugar a asentamientos de baja densidad y muy poco eficientes, orientados a la movilidad en coche privado y bajo las pautas de segregación espacial por especialización de usos de la *zonificación* 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 las estrategias y planes urbanos y la falta de coordinación institucional facilita que el aumento de población se acabe asentando en la conurbación o periferia sin ningún orden mínimo, en la cual las infraestructuras y los servicios para suministrarlos son en la mayoría de las ocasiones 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 y el diseño

En general, 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 locales a que se enfrentan las ciudades y los gobiernos locales, y los marcos normativos a escala nacional o estatal relativos a la planificación urbana.



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. Sólo 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 (es decir, con baja huella ambiental mediante la reducción del uso de recursos per cápita y de emisiones per cápita mayor que la que se logra con cualquier otro modelo de asentamiento).

1

Los procesos de expansión y crecimiento urbanos, para llevarse anticipadamente de manera ordenada y planificada, 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 nacional debería orientar las decisiones y políticas que se lleven a cabo por las distintas instituciones sectoriales y las empresas proveedoras de servicios urbanos a la escala local.

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 se promueve la participación y la movilización de sus ciudadanos, reflejando la diversidad cultural y social de las ciudades, países y el mundo. Sin embargo, con demasiada frecuencia ésta 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:

- El primero es 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.
- El segundo es una serie de mecanismos e instituciones para facilitar la inclusión de todas las voces y que pasa por las decisiones participativas en política, la rendición de cuentas, el acceso universal a los servicios y la ordenación del territorio. Y que también pasa por darle 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-Hábitat

En este contexto, el Ayuntamiento de Madrid, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -ONU Hábitat, organizará una Jornada del Grupo de Expertos sobre "Instrumentos de planificación para una Nueva Agenda Urbana", que tiene como objetivo debatir cómo avanzar en la agenda global sobre la mejora de los instrumentos que permitan facilitar y agilizar la consecución de un desarrollo sostenible. Dicha jornada se enmarca 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-Hábitat 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, que promuevan el desarrollo urbano sostenible y puedan adaptarse al cambio climático. En el ámbito de la planificación y el diseño, ONU-Hábitat enfatiza la prevención y promueve la planificación por fases, empezando por garantizar un acceso adecuado a los servicios urbanos básicos, especialmente abastecimiento de agua y saneamiento, y considerando las capacidades financieras. Combinado con tecnología moderna, una mejor planificación urbana puede resolver muchos de los problemas que enfrentan las ciudades y conducir las a la prosperidad.

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

2 CONTEXTO

Contexto Global

Las ciudades actualmente generan el 80% del PIB mundial, mientras que acomodan más del 50% de la población mundial, en el 3% de su superficie. 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 por ciento.

En los países en desarrollo un promedio de 6 de cada 7 ciudades experimentó una disminución en la densidad, mientras que, en las ciudades de más altos ingresos, el doble de la renta per cápita equipara a una disminución del 40% en densidad media. El coste de la expansión en los Estados Unidos se estima en 400 mil 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 suele tener una correlación inversa. Por cada uno por ciento de crecimiento que se produce el núcleo urbano consolidado en lugar de en las afueras, se evita una emisión equivalente a unos 5 millones de toneladas de CO₂ per cápita.

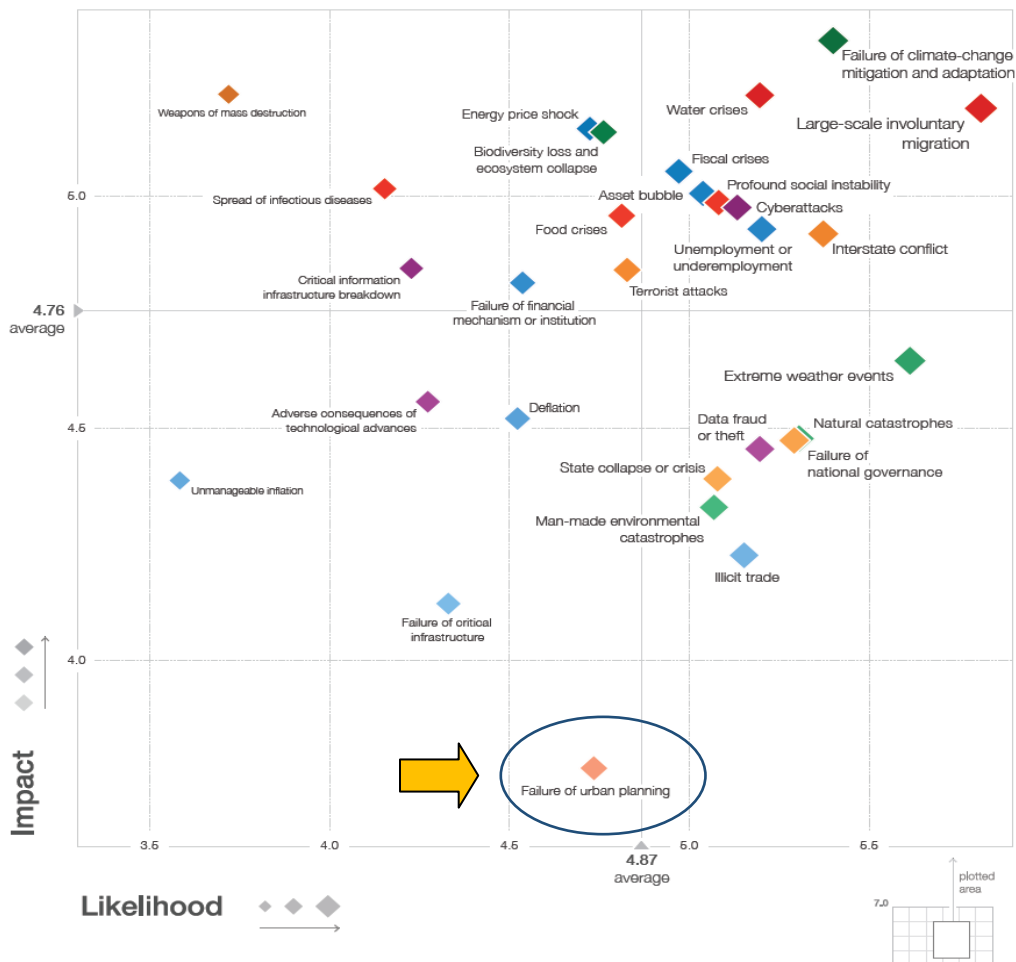
La provisión insuficiente de un número adecuado de parcelas/solares edificables y bien conectados ha contribuido al aumento de la urbanización informal, con más del 61% de los habitantes de África subsahariana, el 24% en América Latina y 30% en Asia informalmente ocupando la tierra de manera informal, a menudo en alto 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 HIII.

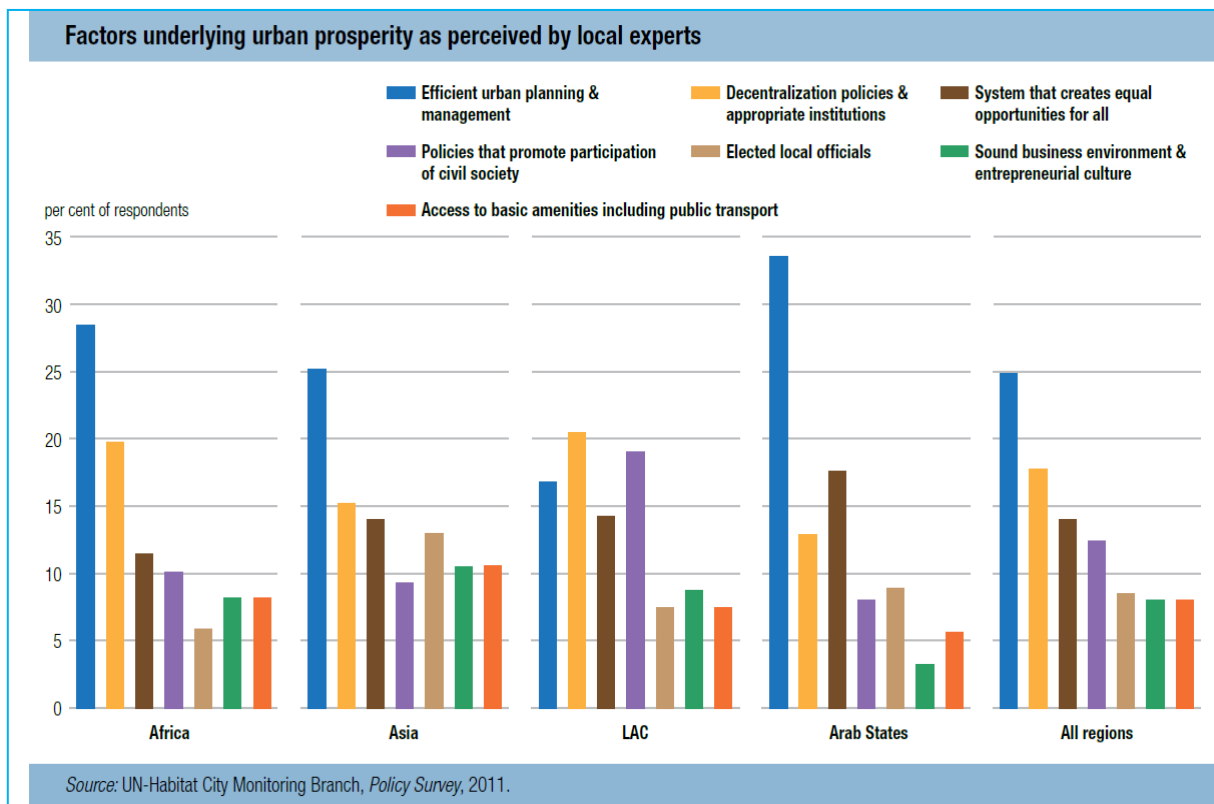
En 2016, el “Marco Global del Riesgo”¹ elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF) identificó la falta o insuficiencia de planificación urbanística como factor de riesgo para los retos ambientales y sociales y la salud de las personas.

Gráfico 1: Global Risks Perception Survey 2015, World Economic Forum



¹ Fuente: “The Global Risks Report 2016”, 11th Edition, World Economic Forum.

Desde 2009 el Informe de Evaluación Global y el Marco de Acción de Sendai (2015) destacan así mismo a la planificación urbana como motor de prosperidad. Igual que también se la considera por parte de expertos locales consultados en 2012 en la elaboración del informe “El Estado de las Ciudades²”. (véase el gráfico inferior).



En relación con las desigualdades que se producen en las ciudades, hay que destacar que las ciudades tienen a menudo mayores desigualdades económicas que el promedio de los países. Las ciudades más grandes del mundo se encuentran también 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 en las que 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. 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

² Fuente: [State of the World's Cities 2012/2013 Prosperity of Cities](#)

pobreza, el acceso deficiente a vivienda y servicios básicos, al subempleo o al empleo precario e informal, y a la violencia, entre muchos otros.

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 pobres, tienden a concentrarse en los empleos de bajos salarios, baja cualificación y con frecuencia en los sectores informales en los que la casa se convierte en el lugar de trabajo. También se enfrentan a barreras específicas para acceder a servicios de salud y otros servicios básicos, así como a la vivienda.

5

Contexto Local: Madrid

La diversidad de contextos urbanos, socioeconómicos y políticos que tendrán presencia en HABITAT III han de buscar respuestas a objetivos diferentes y diagnósticos diferentes. Países, culturas, territorios y contextos diversos requieren instrumentos específicos y así ha de ocurrir también en cuanto a los instrumentos de planificación urbana.

La ciudad de Madrid puede ofrecer una experiencia de la 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, afrontadas desde la década de los 80,
- Aquellas 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.

3 OBJETIVOS DE LA JORNADA

OBJETIVO GENERAL

- Realizar un intercambio de opiniones de expertos sobre el tema “Instrumentos de planificación para una Nueva Agenda Urbana” cuyo resultado sirva para elaborar un documento de trabajo que alimente los debates que se realizarán en el mes de septiembre 2016 en el evento internacional que se realizará en Madrid, y de forma previa a Hábitat III.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 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 los objetivos siguientes:
 - 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 y con el fin de dar 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
 - Economía Urbana. Complejidad y planificación.
 - Ecología Urbana y medioambiente. Proteger los recursos naturales y las características del territorio no transformado por el proceso urbanístico.
 - Vivienda y servicios básicos.

4 ÁREAS TEMÁTICAS Y PREGUNTAS PARA LA ACCIÓN

1. Identificación de los retos en la planificación urbana y cuestiones para los expertos

- **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 de 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.

¿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?

¿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...?

¿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?

¿Ante la complejidad de los problemas no será causa de desapego de la población hacia el planeamiento advertir su insuficiencia para resolver los problemas y, por tanto, causar su descrédito como marco para guiar el desarrollo y regeneración urbana?

- **Marco urbano: regulación, finanzas y gobernanza**

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 ciudadana. 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 al momento de su pormenorización por los instrumentos de desarrollo. Sólo en ese momento, a veces décadas después de su establecimiento y una vez amparados derechos de propiedad de compleja remoción o ajuste, el proceso de **participación ciudadana** permite constatar su congruencia o no con la sensibilidad social o con nuevas problemáticas sobrevenidas.

Por otro, 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, y habitualmente no suele acometerse o se circunscribe a procesos acotados temporalmente sin continuidad. 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, sin desarrollar de manera sistemática un proceso de información adecuada a las expectativas de los ciudadanos que ha quedado reducida a situaciones excepcionales y discrecionales.

¿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 sólo del tipo de instrumentos?

¿Es suficiente el contenido del resumen ejecutivo recogido en la legislación del suelo a los efectos de fundamentar una participación ciudadana adecuada ante la sofisticación de los instrumentos urbanísticos?

Los 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 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? ¿Hasta qué punto una gobernanza adecuada no debe responder a esta garantía de ejecución de lo acordado en los instrumentos de planeamiento?

¿En relación a la inversión privada contemplada en los instrumentos de planeamiento debe establecerse algún tipo de garantía más eficaz para evitar la retención de los derechos y la inacción en relación a las obligaciones?

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,...?

¿Hasta qué punto esta carencia no les resta la credibilidad necesaria para ser apreciados socialmente como instrumentos útiles?

- **Desarrollo espacial**

Madrid fue capaz de dar una respuesta en los años 80 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.

Pues es a esa población que sufre las desigualdades a quien hay que dar respuesta. 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 o los espacios disponibles para el crecimiento son lejanos o 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.

¿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?

¿Puede flexibilizarse y postergarse en el tiempo la concreción de las determinaciones, hoy estructurantes, que en cada actuación sean necesarias para garantizar un mayor ajuste a la situación que se pretende resolver?

¿Cuál es el catálogo de elementos estructurantes que el planeamiento general hoy debe establecer y cómo se definen?

¿Deben dar lugar a un proyecto de territorio estático o han de ser la expresión de una voluntad compartida en torno a objetivos de largo alcance, guía del resto de decisiones?

- Economía Urbana

La **ciudad es una entidad compleja**. Los procesos históricos de formación de la ciudad han venido incorporados el rastro y presencia de los diferentes elementos que la constituyen –la vivienda, la producción y las actividades, los servicios, las infraestructuras ... Algunos de esos 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 sólo 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 Medioambiente

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?

¿Son los instrumentos de planificación urbanística actuales capaces de ofrecer un cauce para lograr resultados efectivos? ¿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.

¿En qué medida reclaman cambios en la regulación normativa de la vivienda?

¿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?

5 PROGRAMA

Jueves, 5 mayo 2016																												
MAÑANA: 9:30- 14:00H																												
9:00-9:30	Registro de participantes																											
9:30-9:45	Bienvenida y presentación por parte del Ayuntamiento de Madrid <ul style="list-style-type: none"> • José Manuel Calvo del Olmo, Concejal del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible 																											
9:45-10:45	SESION 1: Introducción y marco global <ul style="list-style-type: none"> • María Buhigas, asesora de ONU Hábitat España [15'] <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Los Instrumentos de Planeación en el marco de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III</i> • Juan Manuel Fernández Alonso, Responsable Consejo Consultivo, Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística, AGDUS. [10'] <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Presentación del documento de trabajo sobre Instrumentos de planeamiento para una Nueva Agenda Urbana</i> • Fernando Roch, Arquitecto [35'] <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Conferencia introductoria</i> <p><i>Preguntas y Debate</i></p>																											
10:45-11:15	Descanso																											
11:15-14:00	SESION 2: Instrumentos para la Nueva Agenda Urbana <p>Contexto Global y Local</p> <table border="0"> <tr> <td>Enrique Bardají</td> <td>E. Bardají & Asociados</td> <td>Arquitecto</td> </tr> <tr> <td>Ángela de la Cruz Mera</td> <td>Ministerio de Fomento</td> <td>Jurídica</td> </tr> <tr> <td>José Miguel Fernández Güell</td> <td>ETSAM UPM</td> <td>Arquitecto</td> </tr> <tr> <td>Salvatore Fundaró</td> <td>Consultor UN Hábitat</td> <td>Arquitecto</td> </tr> <tr> <td>Agustín Hernandez Aja</td> <td>ETSAM UPM</td> <td>Arquitecto</td> </tr> <tr> <td>Felipe Iglesias González</td> <td>UAM - Uría y Menéndez</td> <td>Jurídico</td> </tr> <tr> <td>Josep María Llop-Torné</td> <td>Dir. Cát. Unesco Univ. Lleida</td> <td>Arquitecto</td> </tr> <tr> <td>Juan Luis de las Rivas Sanz</td> <td>Univ. Valladolid</td> <td>Arquitecto</td> </tr> <tr> <td>Fernando RochPeña</td> <td>ETSAM UPM</td> <td>Arquitecto</td> </tr> </table> <p><i>Preguntas y Debate</i></p>	Enrique Bardají	E. Bardají & Asociados	Arquitecto	Ángela de la Cruz Mera	Ministerio de Fomento	Jurídica	José Miguel Fernández Güell	ETSAM UPM	Arquitecto	Salvatore Fundaró	Consultor UN Hábitat	Arquitecto	Agustín Hernandez Aja	ETSAM UPM	Arquitecto	Felipe Iglesias González	UAM - Uría y Menéndez	Jurídico	Josep María Llop-Torné	Dir. Cát. Unesco Univ. Lleida	Arquitecto	Juan Luis de las Rivas Sanz	Univ. Valladolid	Arquitecto	Fernando RochPeña	ETSAM UPM	Arquitecto
Enrique Bardají	E. Bardají & Asociados	Arquitecto																										
Ángela de la Cruz Mera	Ministerio de Fomento	Jurídica																										
José Miguel Fernández Güell	ETSAM UPM	Arquitecto																										
Salvatore Fundaró	Consultor UN Hábitat	Arquitecto																										
Agustín Hernandez Aja	ETSAM UPM	Arquitecto																										
Felipe Iglesias González	UAM - Uría y Menéndez	Jurídico																										
Josep María Llop-Torné	Dir. Cát. Unesco Univ. Lleida	Arquitecto																										
Juan Luis de las Rivas Sanz	Univ. Valladolid	Arquitecto																										
Fernando RochPeña	ETSAM UPM	Arquitecto																										

TARDE	
15:30-17:45	<p>SESION 3: Hacia la definición de una Nueva Agenda Urbana desde las ciudades españolas</p> <p>Intervención de responsables municipales/autonómicos de planificación territorial/ desarrollo urbano y urbanismo de nuevo cuño</p> <ul style="list-style-type: none"> - Madrid: Carlos Lasheras Merino. Director General de Planeamiento y Gestión Urbanística - Zaragoza: Pablo Muñoz San Pío. Consejero del Área de Urbanismo y Sostenibilidad - Bilbao: Mikel Ocio. Concejal del Área de Planificación Urbana - Barcelona: Janet Sanz Cid, Cuarta Teniente de Alcalde - Córdoba: Pedro García Jiménez. Presidente de la Gerencia Municipal de Urbanismo - Valladolid: Manuel Saravia Madrigal. Concejal de Urbanismo - Comunidad de Madrid: Alberto Leboreiro Amaro. Subdirector General de Planificación Regional. Comunidad de Madrid <p><i>Preguntas y Debate</i></p>
18:15-18:45	Descanso
18:45-20:00	<p>SESION 4: Elementos/necesidades para la Nueva Agenda Urbana</p> <p>Intervención de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones ciudadanas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plataforma por el Derecho a la Ciudad de Madrid - Ecologistas en Acción - Club de Debates Urbanos - Círculo Podemos por el Derecho a la Ciudad - Gregorio Planchuelo. Director General de Participación Ciudadana - Antonio Díaz Méndez. Director General de Planificación y Desarrollo de la Descentralización <p><i>Preguntas y Debate</i></p>
20:00	Clausura

6 PARTICIPANTES Y LOGISTICA

Participantes

Esta jornada está destinada a generar un intercambio de ideas y experiencias entre expertos de las administraciones públicas, las universidades, el campo profesional, la sociedad civil y las asociaciones ciudadanas con experiencia e interés por los cambios en la planificación urbana.

Logística

Lugar: [Centro Cultural Buero Vallejo \(San Blas - Canillejas\)](#)

c/ Boltaña, 26
28022 Madrid

Transporte más próximo:

Metro: Torres Arias (línea 5)

Bus: 77

Itinerario Acceda a la [Web del Consorcio de Transportes de Madrid](#)



15

7 DOCUMENTOS DE APOYO

- ONU HABITAT:
 - [Planeamiento Urbano para Autoridades Locales, 2014.](#)
 - [State of the World's Cities 2012/2013 Prosperity of Cities](#)