

Workshop  
**Ciudades y comunidades sostenibles**



*Retos para los ayuntamientos españoles en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para el año 2030*

INFORME<sup>1</sup>

**CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES: RETOS PARA LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AÑO 2030**

Getafe, 7 de Marzo de 2017

**INTRODUCCIÓN**

Introducción a cargo de **D. Luciano Parejo Alfonso**, Director del Instituto Pascual Madoz de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medioambiente de la Universidad Carlos III de Madrid (IPM), institución que es miembro de la Red Española de Desarrollo Sostenible (REDs):

El mundo en que vivimos, altamente urbanizado, justifica el establecimiento de una agenda para el desarrollo sostenible con 17 objetivos cuya localización, planificación (de su ejecución) y, por tanto, programación y seguimiento de ejecución, corresponde en primer lugar a los gobiernos locales. A ello se añade la nueva Agenda Local de Naciones Unidas (Habitat III) sobre vivienda y desarrollo urbano. Así, los retos a que nos enfrentamos hoy en un contexto global justifican más que nunca la intervención de los gobiernos locales, los más inmediatos a los ciudadanos.

A continuación, interviene **Dña. Teresa Ribera**, copresidenta de REDs y Directora del Instituto IDDRI de *Science Po* (París), indicando lo siguiente (Video: inicio en 3:23:00).

Me gustaría compartir 4 ideas:

1. El momento dulce/de expectativa y presión que viven los agentes locales en el contexto de la agenda de sostenibilidad que se explica por muchas causas: vivimos en un mundo urbano que cada vez va a estar más urbanizado. La tendencia a la concentración de la población en estas zonas no justifica por sí sólo el interés en esta iniciativa. Al repasar la agenda global se ha visto que lo que hagan los gobiernos locales, la interdependencia, un mundo global mucho más pequeños- la incidencia de lo local tendrá un impacto que irá mucho más allá de sus propios límites geográficos y tiene un impacto global muy determinante y ello hace imprescindible acompañar el proceso de urbanización hacia parámetros compatibles con la sostenibilidad. El año 2015 significó un cambio muy importante en la agenda oficial del sistema de NUU que en gran medida se justifica por la deriva de los límites del planeta. Difícilmente se puede garantizar la prosperidad del planeta si no cambia el modelo del empleo de los recursos naturales y también del comportamiento de las personas, y esto requiere un cambio sustantivo en las premisas, en los objetivos y en el modo de hacer políticas y en las premisas de gobernanza. Y eso es lo que

---

<sup>1</sup> Informe elaborado por Teresa Parejo Navajas (Directora del programa REDs del Instituto Pascual Madoz), Isabel Hernández San Juan (Coordinadora), Carmen Cambor Echanove, María Dolores Sánchez Galera, Fernanda Gómez González y Roberta Guido, de la Universidad Carlos III de Madrid. Actividad desarrollada en el marco del proyecto de investigación “La Administración Pública ante las innovaciones sociales derivadas de las políticas de movilidad urbana sostenible” (DER2016-75841-R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad.

representan los 3 hitos de NNUU: i) adopción de los ODS 2015; ii) la adopción del Acuerdo de París para el Cambio Climático, de diciembre de 2015; y iii) la agenda de financiación para el desarrollo, de julio de 2015. Esto supone un cambio radical en las expectativas de crecimiento, de prosperidad, de gobernanza, así como también, y precisamente por esa interdependencia, los procesos de decisión ya no son lineales, sino que tienen lugar de forma mucho más compleja, en red, donde los actores públicos y los privados, cada cual con sus parámetros de exigencia propios, dependen enormemente los unos de los otros. Y en este contexto se explora hasta qué punto la acción de los agentes locales tiene una incidencia global que va más allá de la esfera local. Esto ocurre en 4 contextos geográficos diferentes: En caso de países desarrollados, la agenda local es de renovación, transformación, en la que se plantea qué infraestructuras son necesarias para ser eficientes y responder a los retos, es una agenda de transformación de lo que hay con expectativas de crecimiento limitado. Renovar lo que existe ya. Es diferente de la agenda de las grandes economías emergentes que tienen que responder a agendas de crecimiento inmensas, y también a las agendas de economías medias, que están en el momento en que se marcan sus líneas de crecimiento urbano con las limitaciones fiscales existentes. Asimismo, es diferente de las agendas urbanas de los países más vulnerables, pero cuyo desarrollo tendrá también incidencia en todo el mundo. Es por tanto una agenda urbana con impacto global, en la que se espera que los ayuntamientos o entidades locales tengan una capacidad de respuesta práctica, inmediata, mucho más obvia de lo que se espera por parte de los Estados, pues son también los ayuntamientos los actores que en un contexto geográfico más limitado pueden incidir de forma más directa en los ODS y en la sensación de bienestar de los ciudadanos.

2. Si este es el contexto que nos ofrece el año 2015, el año 2016 permitía pensar en un protagonismo obvio en el contexto de NNUU a partir de la cumbre de Habitat III de Quito. La nueva Agenda Urbana tiene el gran valor de haber superado el foco sobre la vivienda (importante pero insuficiente). De Quito surge la visión del modelo urbano, que impulsa la localización de los ODS o de los desafíos que tenemos por delante de gobernanza ambiental. Pero en realidad, la adopción de la agenda urbana, fallaron las expectativas en dos ámbitos: 1) la dificultad para ofrecer respuestas, directrices, para entender cómo se desarrollan los ODS en el ámbito urbano, y la 2) disponer de herramientas concretas, de seguimiento, de superación de los problemas del acceso a la financiación, de compartir las experiencias sobre cómo avanzar en los problemas, en la medida en que el principal fruto de esa cumbre queda resumida en esa importante declaración que es la Agenda Urbana. Esto ha planteado discusiones en el seno de NNUU sobre si el contexto multilateral puede ofrecer soluciones en el ámbito local, así como otros debates en diversos contextos, como el G20, sobre el tipo de economía a desarrollar según el nivel de desarrollo en cada zona geográfica, etc. Son debates abiertos sobre los que veremos muchas opiniones en los próximos años.
3. Retomar la experiencia de la Agenda 21, valorando qué funcionó y qué no funcionó. Supuso un éxito como: i) herramienta de capacitación interna que acompañó un proceso de reflexión estratégica en el contexto local; ii) herramienta de participación, de integración en el proceso de decisión de actores muy diversos en los entornos locales; y iii) herramienta de motivación, de visibilidad política de las entidades locales frente a los Estados.

Pero la Agenda 21 falló en algunas cuestiones que nos pueden ayudar a extraer conclusiones para la Agenda 2030 para la materialización de los ODS a nivel local: i) el peso de la agenda ambiental a través de la Agenda 21 a veces dificultó o aligeró la visión sistemática de las necesidades del entorno urbano que ahora quiere definirse en los ODS con una participación intensa de los ciudadanos y buscando un progreso económico. Por tanto, había un peso importante de la agenda ambiental y quizá no tanto de la agenda social; ii) toda la movilización para la participación de los agentes en la Agenda, es decir, en el proceso de toma de decisiones, no se trasladó a la fase de ejecución o puesta en práctica de las medidas que se habían identificado como relevantes o recomendables en el contexto de esa Agenda 21. Algo que hoy

identificamos como el Objetivo 17, es importante no sólo en la parte de definición sino también en la parte de ejecución; y iii) también relacionada con el ODS 17, es que de algún modo se cayó con frecuencia en la tentación de construir la Agenda 21 como agenda local frente al resto de las agendas. Se pasó por alto las limitaciones naturales, la necesidad de concertar las agendas diferentes para ganar en eficacia en la respuesta. La Agenda es una agenda para todos (para el norte, el sur, para instituciones públicas, privadas, etc.) sobre todo es de alineación de políticas, de búsqueda de coherencia en un contexto de relaciones en red. El planteamiento de una agenda en nivel local requiere un entendimiento entre los distintos operadores y decisores públicos y privados.

4. Esto significa, a nivel nacional, que, en gran medida, en este año y medio, desde la adopción de los ODS, hemos sido testigos de un protagonismo casi exclusivo de algunos g autonómicos y algunas ciudades que empiezan a plantearse que supone la consecución de estos ODS frente a otros con más retraso. Tiene un punto positivo que haya habido algunos agentes que han avanzado en la construcción de la agenda, pero resulta insuficiente, pues resulta difícil pensar en consecución de los ODS a nivel nacional al margen de una señal suficientemente coherente y clara por parte de los demás agentes políticos, financieros, etc. El papel de los agentes locales es crítico para que los ciudadanos perciban el cambio, pero será difícil culminar la etapa sin la participación de los niveles de decisión pública, sin la implicación de los ciudadanos y de los actores económicos en cada ciudad, haciendo suya la respuesta a la pregunta sobre qué es la agenda de los ODS, y que se refiere a cómo han de ordenarse las prioridades de acción de esta agenda.

**PRIMER DEBATE “Acceso a la vivienda; participación en la planificación urbana; acceso universal a zonas verdes y espacios públicos; uso temporal de espacios urbanos vacíos; relación campo-ciudad”** (Video: Parte I, inicio en minuto 28:30).

Interviene **Marcos Vaquer Caballería**, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid, indicando lo siguiente:

Voy a introducir el tema de la primera mesa con la idea de que el protagonismo aquí no debe ser de los “introdutores” sino que nuestra función se limita a plantear algunas cosas, suscitar algunas ideas, algunos interrogantes, para que, después, sean sobre todo los responsables de los ayuntamientos invitados aquí, quienes expongan los avances, lo que están sintiendo, sus inquietudes, los retos que afrontan, etc., para que podamos entonces tener un debate, un coloquio animado, sobre todo enriquecido por sus aportaciones. Somos por tanto sólo “excitadores” de las intervenciones que vienen después.

La primera mesa versa sobre: acceso a la vivienda; participación en la planificación urbana; acceso universal a zonas verdes y espacios públicos; uso temporal de espacios urbanos vacíos; relación campo-ciudad. Para introducir el tema habría que retomar la intervención de Teresa Ribera en el sentido de que el sistema de Naciones Unidas nos invita a localizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, por tanto, a que sean interiorizados por los gestores urbanos, los gestores de las políticas urbanas, los objetivos en estas políticas urbanas.

Yo creo que en España estamos en un proceso iniciado posiblemente en la última década, en parte por virtud, en parte por necesidad, derivadas de la caída del boom inmobiliario y la reflexión que esto provocó. Estamos en una fase de reconsideración de todo el urbanismo español y en general de las políticas urbanas que de algún modo yo creo que intentó orientar la Ley de Suelo de 2007, hoy refundida en el Texto Refundido de la Ley del 2015, sobre Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLR2015), reconsiderando el urbanismo español a partir de dos grandes ideas:

En el plano objetivo, inspirando todas las políticas urbanas, o pretendiendo ser de inspiración para todas las políticas urbanas, en un principio que enuncia, desarrolla y denomina como el principio de “desarrollo territorial y urbano sostenible”. Por tanto, es, de algún modo ya, una idea puente con los ODS, de traslación de los mismos al derecho español. Y, si en el plano objetivo la Ley propone la reconsideración del urbanismo a partir del principio desarrollo territorial urbano sostenible, en el plano subjetivo, yo diría que propone reformular el urbanismo en particular, y todas las políticas urbanas, a partir de los derechos: los derechos de los ciudadanos y, por tanto, afirmar o reafirmar, porque era necesario, en mi opinión, en nuestro país, la ciudad como un espacio vital colectivo de la ciudadanía; como el espacio en el que la ciudadanía no sólo vive, sino también ejerce sus derechos.

Este cambio de planteamiento se percibe, se percibía, perfectamente en el preámbulo de la Ley de Suelo 2007, cuando afirmaba que abandona el sesgo con el que está ahora el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de la participación ciudadana a los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho un medio ambiente adecuado y sobre todo el derecho una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47.

Luego más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad en la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica y, por ende, que deben reconocerse a sí mismo los derechos mínimos de libertad, de participación, y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio, tanto rural como urbano. Esta afirmación del Preámbulo se trasladaba después a lo que hoy es el artículo 5 del TRLS2015, que se titula “derechos del ciudadano”, y donde nos habla del derecho a la vivienda, el derecho disfrutar de las dotaciones públicas y equipamientos colectivos, de participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión urbanísticas, etc.

Esta reformulación a partir de los derechos subjetivos, los derechos de ciudadanía, no sólo se ha producido en España. Es un fenómeno que se está dando cada vez más en el derecho comparado y también en el derecho internacional, quizá no en sentido estricto, pero si al menos en el Derecho transnacional. Como ustedes saben en 2000 en Saint Denis se aprobó por ejemplo una Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, que suscribieron más de 400 municipios europeos, entre los ellos muchos españoles. Más recientemente se ha ido asentando también otro concepto, creo que muy interesante, como rótula de los distintos elementos de la ponencia de esta mesa, que es el llamado “Derecho a la Ciudad”. Hay un paso lógico entre afirmar los derechos humanos “en la ciudad”, a afirmar como tal “el derecho a la ciudad”: en el primer caso hablamos de la ciudad como escenario en el que se dirime la efectividad de los derechos humanos; en el segundo, hablamos de la ciudad como objeto de derecho, de prestación, de libertad, y de participación, de los ciudadanos.

Esta idea de Derecho a la Ciudad, que fue enunciado teóricamente primero por Henri Lefebvre en los años 70 del siglo pasado. Después ha tenido tomando cuerpo legalmente por ejemplo en Francia a partir de la Ley de Orientación de la Ciudad de 1991, en Brasil en el 2001 con el Estatuto de la Ciudad, o más recientemente, en el Ecuador, a partir de la Constitución de Montecristi, en el 2008, y también con la Ley de Ordenamiento territorial, Gestión y Uso del Suelo del 2016, textos todos ellos del derecho comparado que ya proclaman el Derecho a la Ciudad y que por supuesto después extraen de él consecuencias prácticas. Este derecho lo podríamos considerar como una rótula que tendría tres grandes componentes o elementos estructurales que son los que se nos invita a tratar aquí: el derecho a la vivienda, el derecho a las dotaciones urbanas, en particular las zonas verdes y los espacios públicos y en tercer lugar el derecho de participación en las políticas urbanas.

En primer lugar, el derecho a la vivienda. La vivienda es evidentemente el elemento constitutivo básico de la ciudad y en general de todos los asentamientos humanos. Si esto es así lógicamente hay que trazar

una conexión lógica entre el derecho al medio ambiente del artículo 45 de la Constitución Española y el derecho a la vivienda, como elemento -como digo- ambiental, más próximo o más directamente implicado por la dignidad de la persona, porque ese aquel pequeño espacio en el que gozamos de nuestra intimidad, la intimidad de nuestra vida individual y familiar y, por tanto, es la parte de nuestro medio dónde se desarrolla fundamentalmente nuestra vida y nuestros derechos fundamentales de libertad.

A su vez, invita también a conectar las políticas de suelo y de vivienda, que de hecho en términos constitucionales en España están vinculadas. Del suelo, como bien constitucional, se ocupa la Constitución Española en el artículo 47, donde el constituyente nos dice que los poderes públicos deben regular la utilización del suelo al servicio del interés general. Por tanto, esta conexión -como digo- entre políticas de suelo y de vivienda, es un mandato constitucional, un mandato que, por cierto, hemos desoído en España mucho antes de la Constitución, pero que hemos seguido desoyendo muchas veces, incluso bajo la vigencia de la Constitución. Las políticas urbanísticas muchas veces se han hecho sin considerar el carácter nuclear del derecho a la vivienda que ocupa en ellas y, a su vez, la política de vivienda, también en el marco constitucional, se ha hecho prescindiendo o, a veces, orillando la lógica urbanística, la lógica por tanto integradora entre ese uso del suelo y otros usos distintos, a lo mejor no tan relevantes en términos constitucionales, pero igualmente de interés general, además del de la vivienda.

¿Cuáles son los instrumentos técnicos que hemos empleado en España para tratar de darle cuerpo al derecho a la vivienda dentro del urbanismo?

Pues en primer lugar, *la calificación urbanística*, la calificación de los usos del suelo, que fue polémica hace décadas, pero hoy es pacífico que la vivienda protegida, por tanto, la vivienda social, puede ser un uso diferenciado, una calificación distinta del suelo. Más modernamente se ha introducido también la *calificación de las viviendas o alojamientos dotacionales*, por tanto, como una calificación ya no del suelo con aprovechamiento lucrativo, sino del suelo dotacional, que puede destinarse también a usos residenciales y que eso no es incompatible -aunque en relación a eso, en fin, las leyes autonómicas unas son más receptivas otras lo son menos- no es incompatible, como digo, el carácter demanial del suelo en términos patrimoniales, o el cambio de carácter dotacional en términos urbanísticos, con su destino residencial o de alojamiento de personas en estado de necesidad.

En segundo lugar, después el legislador español avanzó con las reservas de suelo, por mandato de la ley o de planes superiores, la obligación de reservar parte del suelo para el uso, sea de vivienda protegida -de nuevo- o sea, alojamientos dotacionales (como también se ha hecho en alguna comunidad autónoma estableciendo reservas también para alojamientos dotacionales).

En tercer lugar, las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo; una técnica por la cual se trasladaba el dominio de esos suelos desde el dominio privado hasta el dominio público o, en general, la propiedad pública, de forma gratuita, para integrar -en el caso de los usos lucrativos- el patrimonio público y destinarlos a políticas de vivienda, idealmente.

Aquí se ve de nuevo como es necesario algo que decía antes: “resintonizar” continuamente las políticas de suelo y de vivienda. Digo esto porque tradicionalmente hemos basado la relación entre urbanismo y vivienda a partir de la idea de que la vivienda social era parte de la función social de la propiedad y, por tanto, era una carga urbanística de la propiedad el asumir o el soportar la calificación de suelo privado para esos usos y después su cesión obligatoria y gratuita, en su caso, a la Administración Pública.

¿Qué ocurre? Que hoy en día parece que en las políticas de vivienda está cambiando el paradigma y cada vez menos se pretende basar la vivienda social sobre suelo privado y cada vez más configurar un patrimonio público de suelo destinado a vivienda social y, además básicamente vivienda social en alquiler, esa es la única vivienda protegida, por ejemplo, a efectos del Plan Estatal de Vivienda 2013 – 2016, y, por tanto, esta es la única vivienda protegida y financiada por el Estado en los últimos años. Si esto es así, cada vez va a cobrar más sentido, en mi opinión, el que los Ayuntamientos califiquen suelo dotacional

público para estos fines, y que el legislador autonómico armonice las reservas de suelo privado, en su caso, para vivienda social, con la cesión obligatoria y gratuita del suelo; porque ese suelo mantenido mano privada, calificado para ese uso, no tendrá financiación pública, y, por tanto, de algún modo, se arriesga la sostenibilidad económica de las promociones que tengan que soportar esa carga pero que no tengan los incentivos económicos para hacerla efectiva.

El cuarto y último instrumento al servicio de la efectividad del derecho a la vivienda para su articulación con las políticas de suelo ha sido, y es cada vez más, la planificación especial, es decir el recurso a planes territoriales especiales destinados precisamente a fines de vivienda (por ejemplo, el catalán).

En tercer lugar, me gustaría decir que, por tanto, el objeto del derecho constitucional a la vivienda no es sólo acceder a una vivienda, sino disfrutar de una vivienda, y para poder disfrutar no basta acceder a ella. Eso es condición necesaria y sin duda pero no suficiente hace falta mantenerse en el disfrute pacífico de la vivienda digna y adecuada, algo de lo que también nos hemos desocupado durante décadas hasta que en la época del boom nos dimos cuenta que era un problema grave de interés general, porque empezaron a darse fenómenos -sobre todo en los entornos metropolitanos más caros- de acoso inmobiliario, y después, en tiempos de crisis, nos hemos dado cuenta por situaciones contrarias, en las que se han producido situaciones dramáticas de desahucios.

Por tanto, no basta con el acceso a la vivienda, sino que es necesario ocuparse también del mantenimiento en el disfrute pacífico de ella. Y para eso hacen falta políticas cada vez más protagonistas de conservación y rehabilitación del patrimonio edificado en el medio urbano, además de medidas extraordinarias frente a colectivos vulnerables (como las que adoptaron en su momento el Estado y Andalucía en conflicto resuelto por el Tribunal Constitucional), o más recientemente por ejemplo Cataluña también con la Ley 4/2016 de medidas de protección del derecho a vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial).

El segundo derecho que entra dentro del marco-concepto del Derecho a la Ciudad sería el derecho a disfrutar no sólo de la vivienda, sino también de las dotaciones urbanas, de las zonas verdes y los espacios públicos que circundan nuestras viviendas, y que son evidentemente fundamentales para nuestra calidad de vida. Este derecho de nuevo aparece enunciado en artículo 5B de la Ley estatal. ¿Cuáles son aquí las técnicas que hemos utilizado en el urbanismo español? Los estándares legales, una suerte también de reservas de superficies mínimas para esas dotaciones urbanas, más la calificación por el planeamiento urbanístico del suelo para ese fin que, tradicionalmente, se preservaba o se garantizaba mediante la calificación en términos urbanísticos dotacional que llevaba de suyo su consideración como dominio público, ahora desde la perspectiva de la legislación patrimonial.

Este matrimonio entre legislación urbanística y legislación patrimonial ha servido en parte para preservar en nuestras ciudades la existencia de relaciones públicas, pero también ha mostrado cada vez más rigideces para la gestión local, o barreras para una gestión local adecuada. Por ejemplo, la legislación patrimonial cuando, entre otras cosas, exige la personalidad jurídica sin ánimo de lucro para las cesiones gratuitas de parcelas por parte de la Administración pública a un ente privado para que las pueda destinar a un fin de interés general. Esto hizo, por ejemplo, en el famoso caso de Tabacalera que, queriendo el Ministro de Cultura cederle a un colectivo autogestionario asociativo -pero espontáneo- de ciudadanos un inmueble para que pudiera convertir un equipamiento cultural, tuviera para ello que exigirle que se constituyeran en asociación, porque ese colectivo, jurídicamente, no tenía personalidad. ¡Evidente!, puede decirse, ¡es necesario!, bueno, pero la legislación contractual bien permite que las UTES sin personalidad jurídica sean contratistas de la Administración; ¡nuestro derecho patrimonial ha previsto otras formas de relación con sujetos incluso sin personalidad jurídica!; ¿por qué en este campo somos tan cerrados, ponemos este tipo de barreras?

Y en cuanto a la legislación urbanística que, tradicionalmente, por ejemplo, ha previsto los usos provisionales en el suelo urbanizable, no se ha ocupado tan largamente ni mucho menos de los usos

provisionales en el suelo urbano, como si el suelo urbano fuera el fin de la historia y, por tanto, ya solo cupiera la calificación definitiva de los terrenos, y no se pudiera hacer nada más que lo establecido en el planeamiento hasta el fin de los días o hasta que se modifique ese plan sobre ese suelo.

Nuestra legislación urbanística ha descansado siempre en la presunción de que esa calificación, de que ese uso, puede cumplirse siempre y, por tanto, quien no lo cumple, está, a su vez, incumpliendo la función social de la propiedad, y contra él caerá el peso de la Ley, en fin, la expropiación forzosa, la expropiación-sanción, el registro de solares sin edificar, etc. De nuevo la coyuntura nos ha enseñado que a veces no se edifica un solar no porque uno sea un edificador recalcitrante sino porque no encuentra financiación, por ejemplo. Y, por tanto, lo que pasa es que hay vacíos urbanos que a lo mejor no se pueden en el corto plazo destinar al uso previsto por el planeamiento, pero que podrían destinarse otros usos de forma transitoria o provisional, como por ejemplo intentó hacer –bueno ya ha hecho- a través de un programa famoso ya, el del Ayuntamiento de Zaragoza “esto no es un solar”. El Ayuntamiento de Zaragoza, previendo – con los propietarios privados- un convenio mediante el cual se cediera temporalmente al Ayuntamiento esas parcelas, esos vacíos urbanos, de manera que durante el tiempo de vigencia de ese convenio el Ayuntamiento los pudiera destinar a lo que estimase más necesario en esa zona o en ese barrio de la ciudad, y ahí se han hecho huertos urbanos, pequeños mini equipamientos de ocio, deportivos, pequeños lugares para celebrar talleres educativos, o lo que fuera necesario en cada momento. Estos casos muestran que lo que es necesario es la flexibilidad para permitir el reciclaje de la ciudad hecha, en la gestión del suelo urbano y, por tanto, favorecer esos usos provisionales del suelo urbano cuando sea necesario.

Tercer y último punto: La participación en políticas urbanas.

El derecho a la ciudad no sólo conlleva derechos de prestación, sino también de participación. El ciudadano, como tal, debe ser partícipe de la ciudad, partícipe, activamente, de la gestión y de la ordenación de la ciudad.

Estos derechos de participación tienen título jurídico constitucional en el artículo 23 de la Constitución: participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; incluso en los artículos 41 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: derecho a una buena administración y de acceso a los documentos administrativos, y por último, por fin, el artículo 5e) del TRLS2015: el derecho a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanísticas.

¿Cuáles son los instrumentos utilizados al servicio de la participación? Pues los tradicionales en España han sido el trámite clásico del procedimiento administrativo de aprobación de los planes de la información pública. Un cauce que yo creo que era más una expresión más de la esclerosis tecnocrática que padecía el urbanismo español; porque pretender que los ciudadanos participaban en la ordenación de su ciudad poniendo a disposición del público 6 tomos de documentación encriptada en términos técnicos que no entendían prácticamente ni los redactores del plan, que necesitaban a veces un esfuerzo, unas horas, para poder decir qué significaba exactamente eso y decir: “¡hala!, aquí tiene usted, busque dónde está su parcela, busque su barrio y vea cómo afecta, cómo impacta el cambio de ordenación propuesto por esta renovación”. Bueno, de hecho, ese es un acto de cinismo.

¿Qué se ha hecho para tratar de hacer más efectiva, como demanda el 5e) del TRLS, esta participación? Yo diría que fundamentalmente dos cosas: la primera, renovar el régimen jurídico del trámite clásico de información pública; y la segunda, buscar otros cauces para la participación ciudadana. En cuanto a la renovación de la información pública, el artículo 25 del TRLS exige hoy que se sometan a información pública no sólo todos los instrumentos de ordenación sino también todos los de ejecución urbanística incluidos los de equidistribución, y también los convenios urbanísticos –cosa que no exigían todas las leyes autonómicas anteriormente-. En segundo lugar, exige que en la información sacada información pública se incluya un resumen ejecutivo de qué es exactamente lo que cambia y dónde cambia, para orientar al

ciudadano interesado en participar. En tercer lugar, se promueve la publicidad telemática aprovechando la ocasión que nos brindan las tecnologías de la información y la comunicación, para hacer más efectiva la participación ciudadana.

En cuanto a otros cauces adicionales para la participación, en primer, lugar tenemos el nuevo trámite de las consultas públicas, hoy un puesto con carácter básico ya en el nuevo artículo 133 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común, aplicable a todas las iniciativas reglamentarias, y en tanto mantengamos la doctrina de que los planes urbanísticos son también *sui iuris* o, a su manera, reglamento aplicable, por tanto, también a los planes urbanísticos, que, por tanto, deben ser sometidos a consultas públicas. Se está haciendo cada vez más: por ejemplo, en el caso de Madrid a través del portal el *DecideMadrid*<sup>2</sup>, el Ayuntamiento está consultando iniciativas normativas de carácter reglamentario de su competencia, como ahora mismo con la de la nueva ordenanza sobre conservación rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones. Hace unas semanas, es bastante notoria la votación de los proyectos de remodelación de la Plaza de España.

Otros trámites, otros cauces adicionales de información pública que se están experimentando en algunas partes son las sesiones explicativas abiertas al público, que, por ejemplo, se exigen en la nueva Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana de 2014 (artículo 51.4), al menos para los planes generales y cuando sean revisados o modificados con afectaciones a la clasificación del suelo o aporten un incremento de aprovechamiento. En estos casos, que no son cualquier innovación de plan, sino los más señalados o más destacados, se exige que en la documentación del plan haya un plan de participación ciudadana donde la planificación diga qué instrumentos de participación emplear y, dentro de ese plan, qué sesiones explicativas abiertas al público emplear, donde los técnicos de los municipios tengan que dialogar o debatir con los ciudadanos.

Estos instrumentos de participación directa son muy sugerentes, pero estas iniciativas, en todo caso, creo que también son un reto en la medida que debemos estar cuidadosos para que la participación directa sea un cauce para reforzar la legitimación en su ejercicio por parte de las Administraciones públicas, nunca un cauce para deslegitimar o para cuestionar su legitimación democrática, que también tienen los municipios (y eso no debemos olvidarlo nunca).

#### **Intervienen los ayuntamientos y el público en general:**

Ayuntamiento de Málaga: En el tema de la vivienda, se hace referencia al Plan General que en 1985 creó una Gerencia de Urbanismo que apenas existía todavía solamente estaba en la de Madrid y Barcelona, con la creación de un Instituto de la Vivienda. Ahora tienen un Plan de vivienda, rehabilitación y suelo del municipio de Málaga que va del 2014 al 2023 eso es propio como consecuencia de la legislación andaluza que ha hecho referencia Vaquer.

Un tema importante es que hay una apuesta decidida por la promoción en alquiler y eso fue una buena idea de este Instituto. Había un stock de viviendas en venta que no había forma de salir de ella porque iban los adjudicatarios y no les subrogaban los bancos en la hipoteca, entonces se optó por la forma de alquiler con opción de compra. Y fue todo un éxito. Existe, desde el año 2010, un registro de demandantes con distintos grupos según las características, y ahí se adjudica por sorteo. Pero para contrapesar ese sorteo que puede dejar a gente con problemas existe un comité de valoración de familia en riesgo de exclusión social y entonces ahí se eligen los supuestos más graves de exclusión social. Se ha creado una oficina por el derecho de la vivienda para intermediar todo dentro del Instituto de la Vivienda, y también tienen una sociedad mercantil que hace como cuerpo armado del Instituto. Esta oficina también es un departamento del Instituto que intermedia con la oficina financiera con propietarios que quieren también alquilar a familias con problemas y el Instituto, en cierta medida, es garante estableciendo unas ayudas al

---

<sup>2</sup> Es la plataforma <https://decide.madrid.es/>

alquiler en familias con problemas de exclusión hasta 3 años, proveniente tanto de desahucios hipotecarios como de arrendamientos.

Hay un plan de adquisición de vivienda baratas de segunda mano y un registro de viviendas de propietarios que las quieren alquilar a familias beneficiarias del plan de ayuda al alquiler, por lo cual tienes la garantía que van a cobrar durante 3 años por lo menos. También hay un censo de viviendas vacías propiedad de entidades financiera y promotoras con la que hay una colaboración.

En el tema de los alojamientos dotacionales, en los años 85 aprovechando el interés público el interés social en barriadas periurbanas zonas periurbanas con clasificación de suelo no urbanizable, hicieron algunos proyectos que se llamaban de transición. En esos años hubo un desmantelamiento de chabolas muy importantes muy bien hecho y se acudió ya para rematar esta labor a estas viviendas de transición: ha sido un auténtico desastre, un objeto de delincuencia de muchos problemas sociales. Ahora hay una actividad entre el Ayuntamiento para poner fin a esta barriada de forma, diríamos, adecuada socialmente.

En el tema del urbanismo, han tenido tres planes desde la democracia. En el 1983, texto refundido en el 85: el plan tuvo bastante éxito, ganó un premio nacional de urbanismo. La primera parte de los años 90 fue muy consciente del concepto de ciudad sostenible porque empezó a participar en foros internacionales y se creó una oficina de proyectos europeos que ha sido muy eficaz y también ha tenido algunos premios. En el 95 se creó la Agenda Local 21 bajo el nombre de Carta Verde. En esta última reforma del 2015 se pone de relieve una cierta discordancia entre el planeamiento y los objetivos de la Agenda sostenible. El ayuntamiento ha procurado corregirlo desde el planeamiento y la poca dotación se fue incrementando y corrigiendo temas de transporte y problemas de energía y una serie de cuestiones todas relacionadas con la sostenibilidad. En el tema de participación hemos ido a la materialidad de la participación.

(Marcos Vaquer subraya el tema de la vivienda provisional y sus efectos, los riesgos de marginación presentados).

Sobre el tema del alojamiento provisional, hay un caso concreto interesante. En un suelo en pleno centro histórico de Málaga, se ha hecho un suelo dotacional, pero bajo el perfil de residencia para mayores. En un suelo que era residencial, han hecho unos apartamentos para mayores en régimen de alquiler, que se puede catalogar como régimen dotacional, no estando en plan, sino dotación para mejorar esas personas mayores en régimen de necesidad; sirve por sorteo y con su filtro. En el centro histórico, están apostando por la promoción de vivienda pública en régimen de alquiler, cosa que hay que recordar que es una competencia de la Comunidad Autónoma. Están haciendo una competencia indirecta. Están poniendo en marcha 500 viviendas públicas tanto en alquiler como para jóvenes en alquiler con opción a venta. El suelo que tenía urbanismo se lo ha pasado al Instituto de la Vivienda y éste ha promovido las viviendas con sus préstamos hipotecarios. Otra opción elegida es la comprar pisos baratos, con los ingresos del patrimonio público. Hay una necesidad de 13,000 viviendas potenciales. Tienen un suelo finalista, pero no hay financiación la financiación, no llega el Estado. Hay que concienciar a los dirigentes políticos y técnicos con capacidad decisión es que suman esfuerzos.

En cuanto a los ODS e, la Agenda ha sido revisada en 2015 y recoge más de 130 indicadores de calidad y se incluyen todos los nuevos indicadores. También hay apuesta decidida a través de una fundación, la Fundación Ciudades de establecer con los planes estratégicos del año 96 el objetivo de Málaga 2020. Si están creando mesa de trabajo y participación, estando juntos la Administración, la Diputación, la Universidad de Málaga, sindicatos, empresarios, Bancos, asociaciones de vecinos, etc. Se constituyen mesa de trabajo para saber hacia dónde quiere ir Málaga.

Sobre el tema del plan estratégico y objetivos, se presenta una crítica: si queremos conseguir algo no tenemos que centrar en políticas de 4 años. Todos los partidos políticos tienen que seguir unos mínimos, porque si no cada cuatro años cambian las políticas y el perfil técnico, y los ciudadanos no se benefician.

(Luciano Parejo pregunta las relaciones entre política de vivienda y reglas urbanística, si tienen algunos problemas de restricciones eventuales o falta de flexibilidad por el ordenamiento urbanístico con respeto a la demanda de vivienda)

Contestan que no (hay un 15% de vivienda protegida), pero presentan el caso de las áreas de suelo urbano consolidado industrial, donde tienen algunos casos de pequeñas industrias obsoletas dentro de la ciudad. El Plan General apuesta por una transformación en residencial en muchos casos, pero eso no es funcional. El problema es que el Tribunal Supremo, como ha venido en uno de los motivos de la anulación del Plan de Marbella, entiende que no se puede “modalizar” autónomamente los aprovechamientos de suelo urbano consolidado.

Esto no es coherente con la nueva legislación, sino que está basado en la jurisprudencia pasada.

La Ley balear en cambio ha sido muy clara, lo ha definido muy bien, porque ha dicho cuándo se entiende que hay actuación de transformación, pues cuando haya que prácticamente ser algo integral que vaya conllevar la nueva ordenación la práctica demolición de todos los edificios los industriales.

(Luciano Parejo subraya que eso entra en colisión con la política de inmersión en lo urbano y por lo tanto con la ley de 2013 y el texto refundido de 2015. Si se hacen políticas de rehabilitación hasta que llega a la reunión urbana integral que estás describiendo de las Baleares, el elenco de problemas sociales que tiene que abordar determinados barrios degradados es muy difícil: desde la rehabilitación de edificios singulares, hasta otras cuestiones. Decir que el tejido urbano es el fin de la historia, esto realmente ese es un problema que ha puesto en cuestión los fundamentos mismos del urbanismo español desde 1956. Y es un problema que el Tribunal Supremo está reaccionando frente a la “criminalización del urbanismo”, está endureciendo la doctrina de la Jurisdicción contencioso-administrativa para decir que ellos no son blandos- y hay que reaccionar frente a esto (algunos ya lo estamos haciendo). Uno de los problemas a de la sostenibilidad es la relación política sectorial-política integral. Si la política integral la hacemos pesada, con una determinación inflexible, que modificarla es muy complicado, pues evidentemente el margen de maniobra a efectos de cumplir con cualquier agenda, es muy complicado)

(Marcos Vaquer pone en evidencia las tres cuestiones que se van presentando para la articulación entre Urbanismo vivienda que son muy importantes: Primera competencias: los ayuntamientos en materia de urbanismo tienen competencia plena prácticamente, en materia de vivienda no. Dice la Ley de Bases de Régimen Local que solo tienen reservas de promoción y gestión, pero no de ordenación. Pero el Tribunal Supremo dice por ejemplo que no pueden hacer calificaciones propias los ayuntamientos y no pueden inventarse categorías de vivienda protegida distintas a las de la Comunidad Autónoma. Tenemos este problema de articulación entre una competencia plena y otra competencia que es sólo gestora, no ordenadora, no reguladora. En segundo lugar, la financiación. Aunque la competencia en materia de vivienda sea exclusiva de las Comunidades Autónomas, desde hace más de 30 años siguen con una adicción a la metadona de la financiación estatal y los ayuntamientos lógicamente dependen del Capital del Estado. En tercer lugar, los tiempos: Los planes de vivienda se hacen a 4 años, los planes urbanísticos a 20. Podemos encontrar por ejemplo con unas previsiones de suelo privado, por ejemplo, calificado para vivienda social y resulta que al Estado ya no financia el suelo privado para vivienda Social, ¿qué hacemos con eso?, como conseguimos que *el tiempo* de la ordenación del suelo se corresponda con *el tiempo* de las políticas de vivienda?

Conseguimos que el tiempo de la ordenación del suelo se corresponda con el tiempo de las políticas de vivienda, o ralentizamos, estabilizamos las políticas de vivienda o tenemos que flexibilizar, agilizar la transformación de las políticas de suelo.

Ayuntamiento de Valencia Introduce una cuestión general de planeamiento que condiciona sus políticas actuales. El Plan de Valencia, que ha sido revisado en el 1988, contiene previsiones desmesuradas de

crecimiento, a 25 años, que al final resultan superiores a lo real. Ese ha conducido a considerar urbanizables las áreas alrededor de alto valor ecológico con importantes consecuencias desde el punto de vista del principio de desarrollo sostenible.

Sobre las dotaciones urbanas: en Valencia hay barrios en los que las previsiones de dotaciones públicas según las previsiones del plan del 88 apenas rozaban el 25%. La gran mayoría del suelo estaba en manos privadas lo que conllevó la necesidad de expropiación, y con ello, una gran losa para las arcas del Ayuntamiento. (se pierde aquí el sonido). Se ha procurado respetar el suelo destinado a la “huerta” valenciana. Búsqueda de ciudad que crezca sobre sí misma, mejorando la calidad de los ciudadanos. Modelo de espacio público y movilidad sostenible, acompañada de una política de participación, que tiene que ir más allá de la mera exposición pública. Se está aplicando a planes de protección, bienes de interés cultura, aplicando en cuestiones puntuales del planeamiento. (se vuelve a perder la voz). Se exige imaginación, creatividad, replantearse espacios dotacionales, barrio a barrio, para hacer una planificación de acuerdo con las necesidades actuales. Problema del cabañal- respondía al modelo de desarrollismo trasnochado, pero histórico. Se hizo una inversión millonaria que ha dejado degradación, problemas sociales y económicos. Esto ha sido tanto desde punto de vista de la vivienda como del planeamiento, principal reto para el ayuntamiento. Se ha elaborado una estrategia integral para lograr financiación europea. Se incluyen en la estrategia proyectos diversos, desde cooperativos, hasta para problemas mayores, áreas de renovación urbana, etc. En definitiva, se ha planificado, con un proceso participativo, una estrategia integral que aún está dando sus primeros pasos pero que seguro cambiará radicalmente este barrio.

Respecto a la participación: soy partidario. pero son procesos farragosos. Hay que conseguir que sea algo muy ágil, que no sea un freno a la de ya por sí difícil gestión pública. No debe confundirse ¿Qué es participación y qué es codecisión? Hay una confusión. Las decisiones políticas hay que tomarlas. En política de vivienda, tienen una suerte de falta de capacidad del ayuntamiento. La promoción pública nunca ha sido nunca el punto fuerte del ayuntamiento, pero sí que hay una voluntad sobre todo de incentivar la puesta en marcha de actividades en vacíos urbanos.

(Marcos Vaquer interviene subrayando dos cuestiones importantes a partir de las experiencias de los ayuntamientos que había intentado presentar antes. La primera es la consideración de la descubierta del suelo urbano, dándose cuenta que no se puede dar todo por supuesto. Hay el suelo privado, pero también se puede encontrar el suelo dotacional, el suelo público, con suelo sin ejecutar (vacíos), y que a lo mejor no hay financiación y no tenemos los instrumentos técnicos para ejecutarlos. En segundo lugar, hay el “problema” de la participación, las dificultades para que no cuestione la legitimidad democrática de los ayuntamientos. Es interesante también la idea de que sea el sentido la participación precoz, que es, por ejemplo, la que apunta la nueva Ley del Procedimiento Administrativo, cuando habla del trámite de consultas, antes de haber redactado el reglamento, ya no con una solución sobre la mesa. Si no antes de haber redactado el instrumento, queremos saber si creéis necesario nuevo instrumento, cuál tienen que ser las orientaciones básicas, hacia dónde debemos tender. Eso es lo que está haciendo Madrid a través del portal *DecideMadrid*).

(Luciano Parejo pregunta si hay ayuntamientos que están explorando de las posibilidades que ofrece la ley 2013, texto refundido en 2015, en materia de planeamiento y aprobación de ordenanzas- hasta dónde puede llegar eso a los efectos de suelo urbano??. Al contestar negativamente, Luciano Parejo añade la importancia de reconsiderar la dialéctica planeamiento/ordenanzas, vaciando el planeamiento y llenando las ordenanzas, para facilitar cuestiones como las del uso provisional, suelo vacante, porque facilitaría mucho la gestión municipal, porque la aprobación de ordenanzas es mucho más expedita que la del planeamiento).

Ayuntamiento de Madrid. Hace referencia al Plan Estratégico de Madrid (desde el área de desarrollo sostenible) y al actual proceso de relación con la sociedad. El ayuntamiento ha participado en Habitat III, han hecho foros con expertos, y había un consenso en relación a el tema de que el urbanismo estaba en

una vía en la que no resultaba capaz de resolver algunos problemas. En el plan estratégico trataron de unificar temas que se encuentran divididos competencialmente (espacio público, rehabilitación de barrios, ordenación urbanística). También se ha aprobado el Plan MadRE, sobre rehabilitación de barrios. En el análisis realizado se ha visto claramente que los problemas se encuentran concentrados en determinados barrios de la ciudad, los barrios de los años 50 y 60 que, según el plan es suelo finalista, suelo acabado, y, sin embargo, es ahí donde se sitúan las mayores demandas de vulnerabilidad social y, por tanto, de rehabilitación, pero que también son los que más potencial tienen para convertirse en zonas atractivas (con rehabilitación), y por ello, es ahí donde realmente tenemos que esforzarnos en la política pública en estas zonas. Estos barrios periféricos presentan un cambio generacional, el problema de vivienda vacías y un alto potencial para convertirse para población para gente que demanda viviendas nuevas. Sí que estos años estamos haciendo algún planeamiento, pero la tramitación en estos barrios lleva muchísimo tiempo y que incluso se paraliza por la existencia de multiplicidad de procedimientos (por ejemplo, de evaluación ambiental) que al no estar integrados en otros, pueden resultar incluso contrarios a su propio objetivo de mejora del medioambiente y calidad de vida de los ciudadanos. La Administración está intentando a dejar de ser demasiado burocrática y de tener el ritmo del cambio social. El urbanismo tiene que cambiar, tiene que ser capaz de estar al servicio del modelo de ciudad sostenible que se desea lograr.

(Luciano Parejo pregunta cómo se maneja el plan estratégico en relación con los planes formales que tienen eficacia jurídica predeterminada. ¿El Plan Estratégico constituye un marco político para la acción? La representante contesta con el hecho que han organizado los sectores de modo que hagan de forma coordinada. Luciano Parejo indica que la única manera de superar el lastre de la “procedimentalización”, que consume tiempo y genera problemas, es la reforma de la ley. En la medida en que hay ahora un anteproyecto de ley, ¿no hay manera de cambiar esto? Solución en la ponderación de intereses. Madrid: estamos haciendo propuestas en este sentido, pero no es fácil.

Ayuntamiento de Getafe (Ángel Fernández) Hace referencia a la política pública de vivienda que se basa en el desarrollo, pero hay que considerar límites y considerar otras soluciones. Subraya entonces la importancia del mercado de alquiler, que es absolutamente distinto en España que, en el resto de Europa, más basado en que las viviendas están en manos privadas y no tanto en organizaciones diversas, hacia donde deberíamos caminar. Están razonando sobre las viviendas existentes vacías y viendo lo que pasa en el mercado y también considerando otras formaciones jurídicas, como fundaciones, asociaciones, etc. Hay que poner en el mercado viviendas que ya existen. Cada vez hay más personas que no pueden acceder ni siquiera al mercado de vivienda de protección oficial, pero el ayuntamiento no puede promover tantas viviendas como se necesitan, sino que el sector privado, a través de organizaciones (no tanto los privados individuales) deberían colaborar.

(Marcos Vaquer contesta precisando que patrimonio público no quiere decir gestión pública, sino también puede ser privada, y que el camino es largo, como los otros países han empezado para formar su propio patrimonio hace muchas décadas. Además, estas políticas han de ser sostenibles). En Europa, quien gestiona ese parque de edificios, son las ONGs, principalmente.

(Teresa Ribera subraya que hay tres ideas que le parecen muy importantes en un contexto de qué ejecución de qué objetivos de desarrollo sostenible y cuáles son los desafíos que tenemos): La primera es una referencia que ha surgido desde la primera intervención de Marcos Vaquer, una renovación de instrumentos de participación y aportaciones hechas por todos, que subraya que, en gran medida, todo de lo que estamos hablando no se resume exclusivamente a cuestiones tecnocráticas, burocráticas, técnicas, sino que afecta a las reglas de convivencia, por tanto, identificar la fórmula actualizada de participación, de apropiación, de identificación con lo que se está proponiendo, es importante. La segunda es relativa a los instrumentos urbanísticos de planificación y los diferentes círculos de visión de conjunto y visión sectorial. Se ha hecho referencia a la identificación del Agenda 21 como una agenda sectorial que en el fondo no casaba con los instrumentos generales que inspiraban al desarrollo de la ciudad o, al contrario, como evolución de una herramienta fundamental para la corrección en el proceso de toma de

decisión, como en el procedimiento de evaluación impacto ambiental que se diluye o que se convierte en un arma arrojadiza en un contexto en el que los instrumentos de planificación por definición o los responsables deberían estar incorporando eso como parte de su Agenda. Entonces esto ha de ser mejorado, buscando la visión sistémica de que hemos hablado. La tercera cuestión de que salido son las soluciones transitorias. Es algo absolutamente crítico los países emergentes y en las economías medias que están en fase de crecimiento urbano rapidísimo y por definición es muy difícil pensar que tienen capacidad institucional que permita planificar. ¿Entonces cuáles son las pistas intermedias? Así que mientras que va generando capacidad, se puede intervenir después, pero que no se está dificultando exponencialmente la capacidad de intervención posterior porque crece por aluvión. Es algo que probablemente entra en el foco de atención más importante en los próximos años en las grandes Agendas Urbanas de los países de los países emergentes.

Yo creo que es importante nuestra experiencia actual de cómo renovamos lo que tenemos, pero tenemos que reflexionar cómo facilitamos o compartimos experiencias, cómo acompañamos procesos de crecimiento exponencial con poca capacidad de intervención inicial. La experiencia de Málaga, o el riesgo de crear guetos en Sevilla, con la mejor de las intenciones, pueden acabar generando un problema.

### **SEGUNDO DEBATE: “Protección del Patrimonio Cultural y Natural”.**

Intervienen las **Profesoras María Calvo Charro y Carmen Cambor Echanove**, Profesora Titular y Profesora Ayudante de la Universidad Carlos III de Madrid, respectivamente.

**La protección del Patrimonio Natural (María Calvo)**- (Video: Parte 1; inicio en 2:11:20 hasta 2:24:00).

Agradece al Instituto Pascual Madoz la iniciativa y a la representación de las entidades locales su presencia en la jornada.

La protección del medio natural se refiere a la protección de la Biodiversidad, a la protección de toda esa variedad de especies y de organismos vivos que realmente son un bioindicador de la calidad de vida que podemos tener en nuestras ciudades. La primera vez que se destacó internacionalmente la importancia de la protección de la biodiversidad fue en la Conferencia de Naciones Unidas de Río de Janeiro en 1992. En dicha cumbre de la tierra se firmó el convenio sobre la Diversidad Biológica o Biodiversidad, siendo el primer convenio internacional para la protección del patrimonio natural. Lo firmaron más de 190 Estados, por supuesto todos los de la UE y, en él, se comprometían a proteger las especies, los organismos vivos, pero previamente estableciendo la necesidad de protección de sus hábitats, los lugares donde todos esos organismos desarrollan su vida. Este convenio tuvo su segunda parte en 2002 en Johannesburgo. De cualquier forma, la protección de la Biodiversidad llegó tarde, porque había otros problemas previos que tratar como el del acceso al agua limpia y a una atmósfera respirable, antes del 92. Luego, a partir de la Cumbre de la Tierra, sí que se descendió al refinamiento de la protección de las especies, pero de nuevo en Johannesburgo (2002) pierde intensidad a favor de otros problemas más perentorios como el calentamiento global, el efecto invernadero, la protección del medio ambiente en los conflictos bélicos, o la pobreza.

### **UNIÓN EUROPEA:**

En la UE la protección del medio natural fue muy temprana. La Directiva 79/409/CEE, conocida como Directiva ZEPAS, es la que mejor simboliza la protección de los recursos naturales a través de la protección de las aves en las figuras de las zonas de especial conservación (ZEC), en la medida en que son seres vivos que no conocen fronteras. Las normas europeas sobre protección de los humedales y zonas de reposo de aves migratorias, zonas de nidificación, invernada, reposo, etc. Qué voy a contarles yo a los representantes de Valencia o Barcelona que saben muy bien de lo que estamos hablando. El ejemplo es claro en el delta del Llobregat y en Albufera de Valencia.

La Directiva 92/43/CEE, conocida como Directiva HÁBITATS, creación de una red internacional para la declaración de lugares de importancia comunitaria para la protección de las especies (LICS). Sin embargo, estas iniciativas no han dado los resultados que serían deseables. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) publicó un informe en 2011 donde se recogía que el 65% de los LICS estaban gravemente deteriorados y existía un 25% de las especies en peligro de extinción. De manera que a la luz de este informe se redactó la “Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad hasta 2020” que tiene la finalidad de invertir y aumentar los esfuerzos para la protección de la biodiversidad. Por cierto, España es el país que mayor biodiversidad tiene en el ámbito europeo.

### ESPAÑA:

Las medidas nacionales de protección de la biodiversidad o del patrimonio natural derivan o son el reflejo constitucional en cuanto a medidas de protección del medio natural derivadas del artículo 45 de la CE. El concepto constitucional de recursos naturales incluye el agua, el suelo, el subsuelo y el aire, pero además de esto incluye la flora y la fauna. De manera que se pretende con la norma fundamental, su utilización racional, la utilización racional de todos los recursos naturales. Este es el principal tema de debate, el ecodesarrollo, el desarrollo sostenible. La CE no define una protección ultranza, sino que es un concepto equilibrado de un uso racional, de la utilización racional. Trasladando este concepto constitucional a las medidas prácticas, quizás la más eficaz es la técnica administrativa de la planificación. Los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión (PORN y PRUG). Es interesante conocer qué hacen los ayuntamientos para coordinar todos sus planes urbanísticos con los de ordenación de los recursos naturales, si hay cooperación *ex ante en la elaboración de estos planes*, también cuál es la importancia, si la tiene o si la hay, de la intervención ciudadana en la redacción de los planes, y si hay participación ciudadana o no, porque hay obligación de información pública previa, audiencia pública previa. Hasta qué punto se pueden articular los intereses sociales con la aprobación de los planes para la protección de una especie en extinción. Por ejemplo: qué van a suponer para los particulares esas limitaciones, a propietarios de tierras, a los agricultores, a los ganaderos, etc. Ese juego de intereses tan importante que se da en los ayuntamientos y si se tiene en cuenta la participación ciudadana en la redacción y aprobación de los planes. En la medida en que los planes son un proceso de toma de decisiones racional orientado hacia el futuro y hasta ahora, en España, ha habido mucha improvisación en la gestión de los recursos naturales. Creo que el instrumento de la planificación es un instrumento de racionalización de la toma de decisiones en el corto, medio y largo plazo y además teniendo en cuenta esa intervención de la ciudadanía, que es clave.

Me gustaría traer a colación ahora la cuestión de la prevención y destacar la importancia de lo que se está haciendo en materia educativa por parte de los Ayuntamientos aquí representados. La educación como medida de prevención es interesante resaltarla aquí porque por muchas medidas administrativas que adoptemos si los ciudadanos no están motivados, no tienen educación ciudadana suficiente, entonces las medidas administrativas serán solamente gastos presupuestarios y no servirán para nada.

En el ámbito español la primera ley que se aprobó fue la ley 4/1989, de Conservación de los Espacios naturales y de la Flora y Fauna Silvestre es la primera, exceptuando otras normas anteriores, que en el ámbito nacional vino plasmar esa protección de los recursos naturales que determina la Constitución. Lo que ha ocurrido es que las conferencias internacionales mencionadas antes (Río y Johannesburgo) la dejaron obsoleta. Hoy, en el ámbito estatal, rige la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificada recientemente en 2015 (Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) para instar nuevamente medidas de protección de especies en peligro de extinción y de hábitats degradados.

## MUNICIPIOS:

En el ámbito local, uno de los instrumentos más valiosos con los que contamos es la Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad (sección de la Federación Española de Municipios y Provincias FEMP). Esta Red ha adoptado medidas relacionadas con la protección de la biodiversidad. Barcelona, por ejemplo, aprovecho que están aquí presentes algunos representantes de la ciudad de Barcelona: el programa de protección de anfibios para la restauración o reparación de anfibios endémicos y autóctonos de la ciudad de Barcelona. Este ejemplo es muy curioso porque siempre que pensamos en biodiversidad, pensamos en el ámbito rural, desconociendo que también grandes ciudades como Barcelona o Málaga también tienen. En el caso de Barcelona, ha sido la gran ciudad de Barcelona la que ha hecho las labores de censos, cuidados y restauración de esos estanques para la cría de anfibios introduciendo esas especies después en el Delta del Llobregat, favoreciendo así su reproducción.

Otra acción realizada en Málaga al amparo de esta red de biodiversidad y que es especialmente interesante, es la de la introducción de aves insectívoras y aves rapaces nocturnas para contribuir a conservar e incrementar las poblaciones de estas especies en algunos de los enclaves con mayor valor ambiental del municipio de Málaga, fomentando la participación y la implicación activa de entidades y colectivos ciudadanos. Particularmente interesante por la colaboración surgida entre la educación medioambiental y la reinserción social, pues se trataba en este caso de la construcción de casetas o nidos de madera para esas especies por chicos entre 14 y 18 años en riesgo de exclusión social. Esta colaboración interadministrativa es destacable y muy importante para favorecer el ecodesarrollo en el ámbito local.

**La protección del Patrimonio Cultural (Carmen Cambor)-** (Video: Parte I, tiempo, desde 2:24:00 hasta 2:33:55).

Gracias María, y gracias también al Instituto por la organización, así como a los representantes de las entidades locales y asociaciones que habéis acudido a estas jornadas.

El patrimonio cultural como conjunto de manifestaciones de las culturas que han sido seleccionadas por la sociedad, y a las que la propia sociedad atribuye tal naturaleza, recibe una tuición unitaria junto con el patrimonio natural; todo ello se considera parte del medioambiente, y es por eso que en el inciso 4º del objetivo decimoprimer del desarrollo sostenible, se indica que éste consiste también en *“Redoblar los esfuerzos para salvaguardar y proteger el patrimonio cultural y natural mundial”*.

Para determinar la relación entre el patrimonio cultural y el desarrollo sostenible de las ciudades, hemos acudido a las especificaciones que hace al respecto la Declaración de Quito, que ha sido mencionada en las ponencias anteriores y que establece la **Nueva Agenda Urbana**, de reciente aprobación en octubre de 2016. En ella se fijan una serie de puntos que establecen una conexión entre la protección del patrimonio cultural y el desarrollo sostenible de las ciudades.

Aquí (i) queda claro que el patrimonio cultural desempeña un importante papel en la rehabilitación y revitalización de las zonas urbanas, así como en el fortalecimiento de la participación social y en el ejercicio de la ciudadanía; (ii) asimismo se indica que el patrimonio cultural contribuye directamente al desarrollo de economías urbanas dinámicas, sostenibles e inclusivas, y (iii) finalmente, se considera que constituye un sector de alto valor añadido, propio de economías productivas y que da lugar a la creación de un empleo *“de calidad, decente y productivo”*.

De conformidad con estos principios, los sujetos firmantes de la Declaración de Quito se comprometen a adoptar una serie de medidas que consisten, fundamentalmente, en tener en cuenta al patrimonio cultural en la planificación urbana de las ciudades. Pero no sólo. De todo lo anterior se desprende que el patrimonio cultural configura positivamente la fisonomía de las ciudades, constituye un factor de cohesión social y de conciencia ciudadana, siendo además un recurso productivo, capaz de generar una

actividad económica. ¿De qué manera? Es aquí donde los ayuntamientos podrían aportar sus experiencias.

- Por un lado, la puesta a disposición del público para su disfrute es susceptible de generar recursos económicos (así, la clásica gestión municipal de algunos museos, cuya titularidad puede estar atribuida incluso a estos entes locales).
- Asimismo, el patrimonio cultural (fundamentalmente el inmobiliario), puede ser destinado a nuevos usos, que sean compatibles con la protección que merecen en tanto elementos de nuestra cultura pero que permitan al mismo tiempo su integración en la vida moderna de las ciudades, evitando así caer en la *musealización*, es decir, en la excesiva protección de determinadas zonas que muchas veces acaban exclusivamente dedicadas al turismo, resultando vacías y faltas de toda vida ajena al fenómeno turístico.
- En cuanto al patrimonio cultural difuso o inmaterial, éste puede ser (y lo es en muchas ocasiones de manera natural), una fuente de ingresos económicos, por distintas vías según su naturaleza. Es papel de las entidades locales el descubrir la existencia de estas manifestaciones y colaborar con los grupos y sectores en donde se desarrollen, para fomentarlo y, llegado el caso, sacar incluso un rédito económico, construyendo un sector de actividad en torno al mismo.
- Todo lo anterior nos conduce a la relación existente entre el cuidado del patrimonio cultural y el turismo sostenible de las ciudades.

Finalmente, es necesario también para llevar a cabo la protección del patrimonio cultural el establecimiento mecanismos de colaboración público-privados.

En cuanto al **esquema competencial** para llevar a cabo esta tarea en nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución establece en primer lugar que corresponde a todos los poderes públicos (también a los ayuntamientos) contribuir a la conservación, enriquecimiento y acceso al patrimonio cultural en sus arts. 46 y 44.1. Pero también las Leyes estatal y autonómicas en la materia establecen dos clases de normas en las que los ayuntamientos juegan un papel esencial:

- Por un lado, las que se refieren al planeamiento urbanístico, que han de conjugar las competencias en materia urbanística, atribuidas a los municipios, y en materia de protección del patrimonio cultural, atribuidas a las comunidades autónomas. Esto se traduce en la necesidad de, a la hora de conceder licencias en las que se ven afectados bienes de interés cultural, solicitar informes o incluso autorizaciones a los órganos autonómicos competentes. En algunas comunidades autónomas se establecen organismos de composición mixta (autonómica y local) para la emisión de tales informes o autorizaciones.

Asimismo, se prevé la necesidad de tener en cuenta el patrimonio cultural existente a la hora de aprobar los planes, exigiéndose igualmente el informe autonómico de dichos planes con carácter previo a su aprobación.

- De otro lado, existen una serie de medidas que vienen a concretar la obligación genérica que la Ley estatal de patrimonio histórico establece, según la cual los Ayuntamientos deben colaborar en la salvaguarda y protección del patrimonio cultural, y que varían según la Comunidad Autónoma de que se trate. Así, en algunas existen categorías locales específicas de protección, como en Valencia. En otras se prevé la audiencia a los municipios en los procedimientos de protección de bienes ubicados en su territorio. En el caso de la Ley de Patrimonio Cultural Inmaterial se prevé que los ayuntamientos se pronuncien con carácter previo a la declaración de manifestación representativa de aquellos bienes ubicados en su término municipal.
- Y todo ello sin perjuicio de las normas que son de aplicación a los municipios en tanto titulares de bienes culturales, que tienen el deber de conservar.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de colaboración con las Comunidades Autónomas a la hora de proteger el patrimonio cultural.

Como colofón normativo, el principio de desarrollo sostenible recogido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015, reconoce la protección del patrimonio cultural como un elemento integrador de dicho principio.

Terminada esta exposición, se abre el debate.

### **Intervienen los Ayuntamientos y el público en general:**

#### **A. Cuestiones relativas al Patrimonio Natural**

Ayuntamiento de Málaga: Los problemas con la Comunidad Autónoma no han sido muy importantes, porque se intervino en el planeamiento con el primer plan general que protegía todo el centro. Hace poco tiempo se aprobó el plan subregional que protege los momentos naturales de La Alcazaba y Gibralfaro, y además, la cadena montañosa que exigía esa protección o esa ordenación territorial. Total coordinación y protección entre municipio y región.

Indica el concejal del Ayuntamiento de Málaga: con la Diputación de Málaga hemos trabajado con padres y niños que hacían cajas-nido y ahora estamos ya en la segunda fase donde finalizaremos la acción, tratando de luchar contra la presencia de mosquitos en el litoral que es un efecto, tanto del cambio climático, como de la disminución del DDT y los insecticidas en la atmósfera.

Tenemos otro problema que es el de las cotorras argentinas. Fue una moda que produjo el desplazamiento de aves autóctonas, entonces se les ha educado a los niños también a comprender como todo tiene repercusión en el medio. Esto ayuda también en verano en la lucha contra la presencia de los mosquitos. De alguna manera le damos a esta acción una faceta social y educativa.

Amenaza: se ha hablado en el debate anterior sobre el problema competencial de la Ley de racionalización y sostenibilidad local y, en este debate también tenemos este problema, porque la competencia es fundamentalmente autonómica. Aunque tenemos permiso de licencia de zoológicos y también estamos haciendo la cría en cautividad del camaleón común, muchos critican esta acción porque dicen que los ayuntamientos no tienen porque dedicarse a la cría de esta especie. Y nosotros pensamos y esperamos que se haga una interpretación flexible de la norma porque nos afecta todos.

La protección de los animales de compañía es otro tema. La biodiversidad es algo más que regional o por zonas, creo que la protección debe ser más local, de los Ayuntamientos. Se puede entender que zonas más urbanas se piense más en los animales y otras zonas más regionales tengan otra sensibilidad distinta. Lo lógico es que las administraciones locales puedan hacer más cosas, pero al no estar atribuida esta competencia local, nos limita mucho. Se necesita más autonomía local, más competencias, porque es la Administración local la que mejor puede solucionar estos problemas de los ciudadanos.

(María Calvo pregunta: En lo referente a las especies exóticas, con mucha reacción en Málaga, ¿qué se está haciendo con las cotorras argentinas?).

Responde el concejal: Porque la autorización que tienen es regional. Se autoriza a eliminar el nido, porque es muy grande y puede afectar a los ciudadanos. Control de la población al menos, sí tienen. La cotorra había desplazado a un número determinado de aves, pero ellos están incómodos por no poder hacer más en este sentido. Dicen que en Almería han encontrado un pez que se alimenta de larvas que buscando una solución imaginativa podría ayudar a solucionar el problema. El principal problema de la cotorra es que hay que hacer un control de la población, pero tiene que tener autorización.

Ayuntamiento de Getafe: Juana de Pablos, técnico del Ayuntamiento de GETAFE: problema de plagas. La comunidad de Madrid autoriza la reducción de los nidos de cotorra porque el principal problema son esos nidos tan grandes. Pero luego surge el problema de que, como somos animalistas, no se puede acabar con ellas. En Getafe han estado eliminando nidos, pero sigue creciendo el número. Este año intentarán ser más drásticos, les han autorizado a eliminarlas con carabina. Pero en Zaragoza la medida es más drástica: a perdigonazo limpio, en las áreas donde es posible. Hay que tener una actitud drástica con este problema. En Leganés y Fuenlabrada ha aparecido un brote de leishmaniasis por la explosión demográfica de los conejos. Se ha complicado todo y hay que eliminar los conejos, no cazarlos, sino utilizar criterios de exterminio, para que no siga existiendo esta enfermedad. Con los mosquitos, más de lo mismo.

En cuanto al conocimiento del medio natural y de la Biodiversidad, en Getafe estamos estudiando qué avifauna tenemos, qué biodiversidad tenemos en los parques, etc. Pero lo que realmente importan son las plagas. El mosquito tigre por ejemplo, la comunidad de Madrid está esperando a que llegue. Quizá se pueda conjugar que conociendo y cuidando la biodiversidad se pueda controlar más el desequilibrio ecológico que ello comporta. Antes las ratas y las cucarachas estaban controladas en los alcantarillados, pero ahora hay otros problemas que necesitan nuevos criterios abordarse. Más conocimiento y más esfuerzos económicos también.

(Teresa Parejo interviene: En países tropicales con clima más cálido estos problemas los tienen desde hace más tiempo; creo que todos estos Ayuntamientos que pertenecen a la red de ciudades por la Biodiversidad y gobiernos locales, y las redes de cambio climático, si de verdad trabajaran de manera colaborativa y en red, compartiendo experiencias con otros países, quizás serviría de ayuda).

Juana de Pablos (Ayto. de Getafe): En otros países es más difícil saberlo, Málaga lidera el tema de las invasoras. Pero Getafe por ejemplo no tiene relación con municipios latinoamericanos y no sabe hasta qué punto daría resultado, pues se trata de entornos con un clima diferente, un tejido social diferente y no sabe si servirían de modelo, pero cree que todos sabemos que está claro lo de buscar depredadores. Aunque también pueden a su vez los depredadores dañar el medio ambiente. Teniendo limitaciones normativas, por ejemplo, para la bioacumulación de los productos. Estando en plena crisis se toman decisiones, pero realmente es un problema importante el de las especies invasoras como el mosquito, etc. Esto se agrava con los días de calor seguidos, y el cambio climático adelanta más el desarrollo completo de estos insectos.

Ayuntamiento de Valencia: Dos temas: el privilegio del parque natural de más de 21.000 hectáreas que agrupa el lago, el bosque de la dehesa el Saler, más la albufera, es un parque autonómico porque aglutina a varios ayuntamientos. Está sometido a la presión de un millón de personas que lo rodean. Desde el punto de vista de zona húmeda es una escuela inmejorable por las visitas educativas que tenemos, y muy sentido y próximo a los valencianos. Tenemos problemas por resolver en relación al parque natural: la coexistencia de pedanías de la ciudad de Valencia hace que haya conflictos ciudadanos por limitaciones obvias: licencias de funcionamiento de la gente que vive allí. El turismo es otro problema: el Perellonet. El conflicto medieval de la gestión del agua: la gestión hídrica del lago, a través de bombeos. Tenemos una Junta de desagüe que está en medio del permanente conflicto entre pescadores y agricultores. En tiempos de sequía el Ayuntamiento, por ejemplo, interviene descompensando la balanza a favor de los pescadores. Los agricultores necesitan que el agua esté baja para el arroz. El problema también de los aportes de agua limpia para evitar la eutrofización del lago. Nivel de sedimentación muy alto y hay muchos estudios por la contaminación de metales pesados. El problema de la paja del arroz, antes se hacía por quemas controladas, pero ahora se buscan otras formas de lucha contra ese impacto ambiental. Planificación de las infraestructuras de saneamiento es necesaria, porque sigue habiendo problema de aportes de aguas residuales incontroladas al lago. Inversiones desde la Generalitat y el Ayuntamiento muy grandes. En el propio entorno del lago hay una gran depuradora, pero los municipios también tienen que tener depuradoras y esto conlleva una gestión municipal muy potente. En definitiva, se trata de un ecosistema que se salvó, pero con amenazas siempre presentes. En el anterior debate se habló de la renuncia a la ciudad y de la conurbación y sectores de huerta con el Plan de acción territorial de la Huerta

de Valencia por ser un ecosistema digno de protección, pero a la vez es un ámbito económico y social que no solo es imagen del tipismo tradicional valenciano, sino también garantizable su viabilidad económica de ese ámbito territorial. Desde el ámbito urbanístico: corredores verdes que conecten esos espacios verdes de huerta con la propia ciudad que se creen rutas verdes a través de la propia ciudad y que la ciudad no sea una burbuja respecto de la huerta o el parque natural. Esto tropieza con los usos y con planificaciones difíciles de alterar.

(María Calvo): Resalta la unión entre la protección del patrimonio natural y cultural en Valencia. Y pregunta si la albufera, en la medida que es zona marítimo terrestre, qué colaboración hay con el Ministerio).

Respuesta: Regresión de playas de más de 50 o 60 metros. El puerto de Valencia se comprometió a medidas correctoras...dentro del plaque natural hay pervivencia del planeamiento franquista entonces no puedes dejar que el mar les ataque sus casas... Plan de protección de litoral de la costa valenciana por desarrollos desmesurados.

Leganés también tiene el problema de la cotorra argentina. La solución actual es la de la “escopeta nacional” y han tenido problemas incluso con el SEPRONA. En la Comunidad de Madrid existe también el problema con el mapache y digo esto porque el PRUG de Guadarrama está en fase de intervención pública y ahí, toda la Comunidad de Madrid tendría que estar hablando y participando, y está enfocado de forma parcial contando con los municipios de esa zona.

Valdebernardos, Bosque Sur y Polvoranca: parques periurbanos donde el 90% del suelo está gestionado por la CAM, pero con la presión de los municipios colindantes de casi un millón de habitantes con la complejidad de la gestión urbana de residuos, aparcamientos que es competencia local. Han hecho la Agenda 21. Y planes que trabajan la biodiversidad y están fase de revisión, pero quiere señalar que el instrumento fundamental es la evaluación ambiental estratégica: es un instrumento muy bien dotado, pero los plazos para que los organismos informen son pésimos. La Confederación Hidrográfica del Tajo, por ejemplo tarda dos años en hacer cualquier informe. Esto es problemático. En cuanto a las plagas: asunto de biodiversidad: paneles de abejas de polinización, que se presentó al CONAMA y puede ser interesante.

Carolina Barriga (entre el público, Doctora en ocio y desarrollo humano de Ecuador), planteó el problema de las cabras judías que destrozaban los ecosistemas en las islas Galápagos. Este entorno nos representa a nivel turístico en el mundo. Además es patrimonio de la humanidad. Se demoraron mucho las acciones efectivas para erradicarlas. En 1971 y 1997 el gobierno ecuatoriano tomó medidas, pero no fue hasta 2006 cuando se dio la extinción. Aun así, afectó a las tortugas extinguiendo a muchas y ahora se regeneró. Con instrumentos como el de la modernización de las políticas públicas como el plan del buen vivir y la Constitución que hacen que vaya mejorando la situación.

(María Calvo pregunta: ante la destrucción de parte de la biodiversidad aunque sean especies invasoras, hay enfrentamiento de animalistas o de asociaciones de ecologistas y si, hasta que momento una especie invasora es invasora o se han convertido en autóctona ya por el paso del tiempo. Respuesta: en Galápagos: ahora no se puede dejar ni sacar nada ya, permanece intocable, necesidad de permisos).

Ayuntamiento de Madrid: Se está demandando una protección del medio natural y de la biodiversidad más activa. Desde las primeras leyes ya se tiene concienciación y conocimiento suficientes para ir más allá. Todos suponemos que la protección ambiental vamos o la podemos conseguir desde las Administraciones, pero ahora demandamos que la protección sea más activa. El Parque del Manzanares, el regional del Sureste, etc., tenemos muchos planes de protección del medio natural, pero lo que hay es demanda de más parques periurbanos, el tema de los huertos urbanos también es una demanda muy fuerte de los vecinos, Madrid está haciendo ya corredores verdes que conecten la ciudad con el campo, y se está yendo a un mayor activismo en la protección del medio natural.

Ciudadana argentina (enrte el público), representante de instituto de cooperación municipal: los mosquitos como plagas. En el caso de las palomas: destrucción del patrimonio: iniciativas: asociaciones protección de animales. Se podrían aprovechar los ejemplos de iniciativas de municipios sin recursos económicos que han logrado buenas cosas.

## B. Cuestiones relativas al Patrimonio Cultural

Ayuntamiento de Málaga: Se pone de relieve la particular simbiosis existente entre los patrimonios cultural y material en Málaga, que ha llevado a que el urbanismo los haya tenido muy en cuenta ya desde la aprobación del Plan General de 1985 (que fue premio nacional de urbanismo). Este Plan regulaba el centro histórico de la ciudad con tal grado de detalle, que no requería planeamiento específico, pero finalmente se acordó con la Comunidad Autónoma la aprobación de un plan de especial protección y renovación urbana, declarándose el centro histórico como bien de interés cultural y previéndose la rehabilitación de las infraviviendas existentes.

Ayuntamiento de Valencia: Se señala que Valencia posee un centro histórico muy grande, que ha sido objeto de distintos planes de especial protección. En la actualidad se está tramitando un plan de especial protección que refunda todos los que se han ido acumulando, dado que la profusión de instrumentos urbanísticos plantea numerosos problemas, al complicar la tramitación de licencias y la gestión urbanística de los núcleos tradicionales.

De otro lado, la ciudad cuenta con un importante catálogo de bienes de relevancia local, que incluye bienes de interés rural. En este sentido, el problema fundamental que plantea el patrimonio cultural no es tanto su protección como su gestión, por lo que se está haciendo un esfuerzo por buscar usos al patrimonio público que favorezcan su automantenimiento y fórmulas de colaboración público-privada y financiación alternativa que permitan la rehabilitación de otros bienes. A modo de ejemplo de las experiencias positivas llevadas a cabo en Valencia se refiere el caso de la rehabilitación modélica de la antigua fábrica de *Bombas Gens*.

Ayuntamiento de Madrid: En la ciudad de Madrid la estrategia de regeneración urbana está propiciando la evolución hacia un concepto de protección más activo del patrimonio natural y cultural, que demanda la sociedad de Madrid. En cuanto al uso y la conservación del patrimonio cultural, en Madrid existe un gran interés de la iniciativa privada en rehabilitar inmuebles de interés cultural para la construcción de hoteles, zonas comerciales, etc. De otro lado, la estrategia de regeneración urbana pasa por tratar de encontrar elementos en la periferia que también generen identidad: antiguas vías pecuarias, caminos históricos, edificios de los años 50, etc.

**TERCER DEBATE: “Redes Inteligentes en las ciudades”** (Video: Parte I; inicio en 4:47:40).

Interviene el **Profesor Agustín de Asís**, Profesor Titular de Derecho Administrativo, indicando lo siguiente:

### a) *Antecedentes generales sobre las Smart Cities.*

En general, es complejo acercarse a la conceptualización de fenómenos complejos que tienen que ver fundamentalmente con la implementación de políticas como es el caso de las Smart Cities. Forman parte de las líneas características que tienen las nuevas políticas urbanas. En efecto, hay una competencia por la ciudad del futuro entre lo que se ha denominado Smart Cities, las ecociudades, las tecno ciudades, entre otras. De esta manera existe una pluralidad de determinaciones que establecen orientaciones en relación con las políticas urbanas más amplias.

Sin embargo, las Smart Cities tienen una importante consistencia con esas otras denominaciones dado que existe una continuada literatura al respecto: i) documentos de Naciones Unidas (incluso hay una “red”

para poner en común experiencias en relación con las Smart Cities, tanto sustantivamente como incluidas dentro de la política urbana, existen entregables de hábitat concretamente hay uno de 3 de mayo de 2015 dedicado precisamente las Smart Cities; ii) en la Unión Europea también existe una dedicación al respecto. En efecto, hay documentos de la Comisión, entre ellos (aunque con un carácter un poco prospectivo de orientación) hay un dictamen del Consejo Europeo Económico y Social de la Unión Europea. Sin embargo, también hay un documento más reciente de 2015 sobre Evaluación de las Ciudades Inteligentes Europeas, en la cual España obtuvo una alta evaluación, tanto en números absolutos como relativos (siendo inclusive mejor evaluada que países como Alemania y Francia), asimismo, en dicha evaluación se han establecido a Barcelona y a Málaga como ciudades ejemplo dado que están en las cotas más amplias de experiencia en estas materias; iii) también tenemos redes de ciudades tales como las ubicadas en Euro Cities, las que están dedicadas a la información de este tema; iv) también está el instrumento que se llama *Asociación para la Innovación Europea*, en la cual hay un Programa que se llama “Smart Cities y comunidades” que está dedicado a promover y a fomentar productos y proyectos en relación con este tema. Al respecto, también tenemos nuestra versión nacional, aunque es un poco más complicada. En efecto, en el 2015 se aprobó un Plan Nacional en el Ministerio de Industria, aunque muy centrado, más que en las Smart Cities, en la parte de las tecnologías de la información y en el desarrollo de la industria de las tecnologías de la información, a lo cual nos referiremos ahora brevemente, indicando los conceptos y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible.

En definitiva, hay un abundante interés, incluso estratégico, sobre este tema y luego, por supuesto, en las entidades interesadas, que son las entidades locales, existe un compromiso importante de los municipios de las ciudades españolas en la utilización de las tecnologías para la resolución de sus problemas.

#### b) ¿Qué es una Smart City?

El concepto de Smart City inicialmente (y que sería el que responde al Plan Nacional de Smart Cities) consistía fundamentalmente el uso intensivo de las tecnologías de la información para el desarrollo de problemas locales. Se trata de un concepto bastante estricto que reduce el interés (principalmente el vinculado con esta presentación), porque fundamentalmente existiría un interés derivado de las sinergias entre la utilización de las tecnologías de la información y el ámbito local (que puede dar lugar a productos nuevos, a nuevas áreas de negocios, es decir, hay un interés por el desarrollo económico, pero vinculado con intereses industriales) y luego normalmente se reducirían a las áreas más desarrolladas en este aspecto cómo sería el transporte (elemento en el cual se da una aplicación cada vez más intensiva de estas tecnologías) o la gestión de la energía (materia en la cual en España existe un problema de competencias con las corporaciones locales, las cuales no tienen prácticamente ninguna competencia en materia de planes energéticos, las que si bien pueden regular a través de los planes de urbanismo o movilidad el consumo energético, pero no pueden regular el despliegue de forma operativa redes de instalaciones de energía sostenible<sup>3</sup>). Por último, hay un problema vinculado con el propio desarrollo de las tecnologías de la información de los municipios, puesto que estos desarrollos requieren un despliegue en infraestructura que tiene una relevancia para los municipios y que además va muy bien vinculado al desarrollo de políticas relacionadas con este sector digital, por ejemplo actualmente hay un proyecto de directiva europea (vinculado al desarrollo de un Mercado Único Digital) por el cual se va a promover que las corporaciones locales dispensen en los lugares públicos acceso a banda ancha inalámbrica y gratuita hasta un gigabyte de conexión.

Pero, hay otro concepto bastante más ambicioso y que permite vincular los problemas mencionados anteriormente a temas de gobernanza. Evidentemente las tecnologías pueden fomentar y ayudar a la participación, a la recogida de información y a la gestión de esa información, las cuales se encuentran vinculadas con otras políticas como son apertura de datos, con temas de gestión de los recursos (como el agua o la energía), con el propio urbanismo, es decir, uno de los grandes problemas que tiene nuestra

---

<sup>3</sup> Se trata de un problema similar al producido con las telecomunicaciones en relación con las famosas “antenas”.

concepción del desarrollo urbano (cuyo ADN fundamental sigue siendo la Ley del año 1956, Ley del Suelo, sin perjuicio de las modificaciones introducidas por la ley de 2007 y por los sucesivos textos refundidos) es que seguimos teniendo mejores herramientas para nuevos desarrollos urbanos que para la regeneración o la rehabilitación de infraestructuras, lo cual es lamentable dado que actualmente no es previsible que nuestro crecimiento urbano se vuelva a dar como se produjo en épocas anteriores. Sin embargo, tenemos que volcarnos más en relación con lo existente, pero eso plantea problemas que las tecnologías de la información pueden ayudar, tanto en la evaluación de la eficacia de las infraestructuras, en el diseño de nuevas infraestructuras, así como en su gestión. Las infraestructuras actuales son una herramienta esencial, es decir, es cierto que el urbanismo no lo puede todo, pero es cierto que todo sucede en el escenario que hace el urbanismo.

Teresa Parejo interviene en la presentación señalando lo siguiente: si bien, durante la exposición se ha sostenido que las Smart Cities pueden abrir una cantidad enorme de oportunidades, surge una interrogante relativa a si esta posibilidad de acceso a la información que se brinda los ciudadanos, puede generar también dentro de las propias ciudades “dos velocidades”, puesto que habrá gente que no podrá acceder a esa información, sea porque no tenga Internet o un ordenador o porque no entienda su funcionamiento (p. ej. los ancianos). Asimismo, qué pasa con las ciudades que no pueden invertir en estas tecnologías, desde esta perspectiva, se podrían crear ciudades que sean “Súper Smart Cities” y otras que no lo sean, en definitiva, se trata de aspectos que pueden generar desigualdades.

Luego de esta intervención, Agustín responde señalando que: Se supone que el propio planteamiento de las Smart Cities tiene que dar una respuesta a todos estos problemas, empezando por el último que creo que es el más crítico ¿quién paga esto? ¿cómo se financia? En los programas de Smart Cities se habla de inversiones inteligentes o de financiación inteligente, esto consiste en buscar nuevas formas de inversión y demás. En relación con la ciudadanía ese evidente que el uso de las tecnologías puede ocasionar un efecto de “barrera de entrada”, pero eso genera que dos exigencias: i) que la propia tecnología debe ser más sencilla para los ciudadanos, esto es, que sea más fácil y por otro lado ii) que hay que invertir en información. En definitiva, se trata de uno de los objetivos de estas tecnologías, así, por ejemplo, en la Unión Europea hay documentos que hacen referencia al “ciudadano inteligente” o “Smart Citizen”, esto es, de un ciudadano que se adapte, que se aproveche de las cosas, pero los documentos europeos no se están refiriendo a la capacidad personal o subjetiva de las personas sino que a ciudadanos que están permanentemente conectados (a las redes sociales, programas de transporte, de tránsito, etc.), es decir, todo esto que hoy es el día se da de forma desorganizada, si se presenta de forma bien articulada, constituye un significativa herramienta ayuda a resolver diversos problemas (como la movilidad de los ciudadanos sea a través del uso de aplicaciones de navegación social o de aplicaciones con aportación de intereses, ya que pueden saber en tiempo real donde hay un atasco o un accidente, de tal manera que puedan evitarlo, o pueden elegir un itinerario de transporte y saber con cierta seguridad la hora en la que llegarán a su destino, sea que utilicen el transporte público o no). En este contexto, hay usuarios muy variados, por ejemplo, hay personas que pese a su edad tiene un manejo extraordinario de las tecnologías, pero hay otras que pese su juventud son torpes o que simplemente no saben que existen estas posibilidades.

Pues bien, de esta manera, las ciudades inteligentes no solo se convierten en un objetivo, que en sí mismo puede estar contenido en los objetivos del desarrollo sostenible vinculados con la buena gobernanza, con la colaboración internacional o con otro tipo de objetivos, sino que pueden constituirse en un instrumento indispensable para la obtención de otros objetivos. En efecto, nos permite tener una mejor gestión de los recursos, nos permite actuar prácticamente en tiempo real, regular las redes de presión y cantidad de energía prácticamente en tiempo real. Además, esto también es importante porque a través de la generación de información y de la aplicación de técnicas de gestión masiva de dicha información (open data/big data), nos van proporcionado cada vez mejor información sobre cómo funciona realmente la ciudad, es decir, los planeamientos se hacen sobre hipótesis de cosas que han ocurrido en el pasado, el ser humano tiene una maravillosa capacidad para saber lo que ha pasado y dar normalmente una explicación plausible aunque no sea, sobre lo que ha hecho, siempre hay una justificación, pero lo difícil

es saber qué es lo que va pasar. De esta manera planificamos el futuro conforme a datos anteriores y que normalmente están sesgados por los objetivos que habido con anterioridad y no con las necesidades nuevas. De esta manera, el tratamiento efectivo de datos es un desafío que puede facilitar la planificación.

Tratándose de las infraestructuras, cabe señalar que cuando se habla de urbanismo pensamos que se trata de una materia que luego de su desarrollo no tiene costos de mantenimiento ni costos de readaptación, hemos pensado que las infraestructuras son una fotografía que se luego se quedaba en el territorio, pero hoy en día, después de los errores y de la experiencia adquirida, tenemos que pensar en otro tipo de infraestructuras, por motivos económicos o de sostenibilidad, en infraestructuras adaptables, regenerables, lo cual requiere un gran esfuerzo de análisis que nos facilite la generación de los datos que pueden darnos las Smart Cities, lo cual hace sumamente interesante este tema.

En otras palabras, las Smart Cities son una ventana de oportunidad para mejorar nuestras ciudades sobre una base, seguramente, más sólida de lo que hemos tenido hasta ahora.

*c) ¿Qué tienen que ver con los objetivos del desarrollo sostenible?*

Ahora bien, sin perjuicio de los objetivos de desarrollo sostenible que Naciones Unidas vincula a las Smart Cities (como agua, energía, crecimiento económico, infraestructura, urbanismo, cambio climático, gestión ambiental, colaboración internacional, entre otros), cabe abordar los problemas que enfrentan las Smart Cities.

*c.1. Primer problema: la dimensión de la Smart City*

Con carácter general, el problema fundamental es la dimensión. Cuando hablamos de Smart City nos estamos refiriendo a un ámbito local, pero ese ámbito local puede generar una cierta desconexión respecto de las diversas poblaciones que formen parte de dicho ámbito local, es decir, se da una cierta “individualidad” o en algunos casos una especie de “experimentalismo” por las autoridades, políticos o gestor de turno. Por ejemplo, se pueden observar iniciativas extranjeras con el ánimo de implementarlas acá, pero muchas veces lo que no se observa es la definición de unos objetivos concretos medibles a medio o largo plazo (que es la mejor forma de conseguir un objetivo complicado o exigentes como lo son los objetivos del desarrollo sostenible). Esto ya se sabe y por lo tanto hay una verdadera preocupación en instancias nacionales, sobre todo regionales e internacionales, de establecer foros de discusión e intercambio de prácticas, de tal manera que las entidades puedan disponer no solamente de la noticia que se han desarrollado determinadas actividades en este sector, sino que también puedan conocer y compartir los datos que se han utilizado y las consecuencias e implicancias del proyecto.

Asimismo, existe una importante ventaja, puesto que cuantas más entidades locales estén comprometidas en relación con los objetivos, probablemente la industria proveerá de soluciones más adecuadas, precisamente porque puede colocar más productos. De esta manera, existe un consenso internacional en que las ciudades inteligentes son un buen punto de encuentro para los intereses públicos y privados.

*c.2. Segundo problema: la financiación de la Smart City*

Más allá de la posibilidad de generar servicios, más o menos individualizados, un esfuerzo continuado requiere de un punto de financiación, el cual está cada vez más difícil<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre todo, en el ámbito local ha desaparecido ese aprovechamiento urbanístico que era un mecanismo que generaba dinero, y luego, la posibilidad de encontrar rendimientos marginales en las intervenciones de regeneración y de replanteamiento de estos servicios, es cada vez más reducida.

Por lo tanto, es necesario buscar una asociación con una inversión privada y sobre todo acudir a proyectos europeos, o de Naciones Unidas, que entreguen financiación, pero como estos proyectos son difíciles y escasos, es más conveniente establecerlos con una aproximación sistemática a los objetivos de desarrollo sostenible y a los propios de las Smart Cities.

### *c.3. Tercer problema: Estandarización de las Smart Cities*

Se trata de un problema vinculado al cómo medimos y normalizamos una “política inteligente”. Sería la métrica, la estandarización y la normalización.

Existe en AENOR<sup>5</sup> el Comité 178, el cual está encargado de desarrollar normas técnicas que nos ayuden a racionalizar. Esto también puede ser otro mecanismo de fijación de objetivos, porque a medida que descartando aquellas cosas que no sean previamente ciudades inteligentes o desarrollo sostenible, nos obligará a centrarnos más. No obstante, la normalización y la estandarización son herramientas no son objetivos, de tal manera que sigue existiendo la necesidad de una política a largo plazo.

#### *d) Preguntas para abrir el debate*

Sin perjuicio de que discutamos unas experiencias u otras, he preparado algunas preguntas para que los asistentes puedan responder:

*¿Qué medidas de las ciudades que están aquí representadas, o de otras que conozcan, se vinculan los objetivos de desarrollo sostenible y Smart City? Recuerdo que hace muchos años, en una conferencia que di en Leganés, una de las cosas que iba decir era que producto de la división que se produce en los años 50’ de la política de vivienda y urbanismo y de la política local (originalmente reunidas en el Ministerio de la Gobernación y luego en dos Ministerios distintos), se había producido una esquizofrenia y era que los planes de urbanismo, los cuales normalmente no planificaban la atención a los servicios básicos de los municipios, unos eran obras y otros eran planificación, entonces era sorprendente que de repente una vez aprobado el plan de urbanismo, venía el concejal de obras o el de medio ambiente y decían “se nos ha acabado el vertedero” o “que no tenemos colegio”. Entonces, algunos se preguntaban como ello podría ocurrir si se trata de una Administración local. También, puede ocurrir que el concejal de innovación no se hable con el concejal de asuntos sociales o el de urbanismo, lo cual deja claro muchas cosas. Es decir, como cuando vamos hacer un plan de urbanismo si no le preguntamos al de innovación o al de elementos sociales, bueno es que está participación general, pero si es que leo el correo electrónico. Entonces, me gustaría saber si efectivamente las administraciones locales han hecho o establecen una relación entre las dos políticas.*

*¿Existe una verdadera colaboración o información entre las corporaciones locales? Es decir, si se hablan unos con otros, que es normalmente la fórmula a través de la cual funcionan las organizaciones (sean relaciones formales o informales).*

Por último, *¿qué medidas efectivamente se han implementado en este marco?*

#### **Intervienen los ayuntamientos y el público en general:**

El Ayuntamiento de Málaga indica que hará referencia a dos reflexiones:

---

<sup>5</sup> AENOR siglas de la Asociación Española de Normalización y Certificación.

1. *Respecto de los planes generales de urbanismo*: se dice que al final todo es un problema urbanístico. Sin embargo, puedo decir que a partir de la cooperación internacional que he hecho en América, siempre he dicho que se está engañando la gente, puesto que se habla de los planes estratégicos los cuales se hacen humo porque no tiene ninguna coercitividad no hay obligatoriedad, mientras que en el urbanismo sí la hay, el cual tiene un plan general de ordenación de la ciudad y todos esos elementos, por lo que creo que hay que ir perfeccionando todo y reconduciendo ahí, de tal manera que todo se vaya viendo ahí y que no se busque esa sectorización que actualmente impide hacer un plan general<sup>6</sup>.
2. *Respecto de las Smart Cities*. La primera vez que escuche el concepto está buscando físicamente a la ciudad inteligente, pero me dado cuenta que se trata de una filosofía, de una estrategia. Creo que al respecto Málaga parte de un “pozo” y creo que las ciudades que no lo tienen, debiera contar con él. Por ejemplo, Málaga, en su momento, creo un Centro Informático que fue pionero (actualmente con más de 30 años y se ha ido renovando).

También, fue un ejemplo en el protagonismo municipal un parque tecnológico (impulsado desde el Ayuntamiento de Málaga, en donde se expropió el suelo y se incorporó a la Comunidad Autónoma).

Ahora, recientemente, ha habido un impulso político para crear una Concejalía de Nuevas Tecnologías que la está promoviendo activamente todos estos temas.

Luego, tenemos una colaboración con Marruecos a partir de la cual hemos aprovechado todos los programas europeos, al efecto tenemos programas conjuntos por ejemplo un Proyecto de Reutilización de Contenedores Marítimos.

Después tratamos de pedirle dinero a todos los que podemos, sin perjuicio de los aportes del ayuntamiento, por ejemplo, hemos participado en un proyecto que se llama “Smart City Málaga” que se refería sólo a micro generadores lumínicos y eólicos de reducción de la energía incluso en edificios municipales. Luego tenemos una experiencia muy interesante con el Gobierno japonés conforme a la cual tenemos 196 coches eléctricos que ha funcionado muy bien.

También, tenemos una política de “Gobierno abierto”, en este sentido hemos hecho un gran esfuerzo en lo que es la publicidad activa, en la transparencia. Hemos tratado de subir toda la información que disponemos, de hecho, vamos a subir el vídeo de las actas, para que el público las pueda ver y no una mera transcripción de las actas.

En definitiva, una Smart City es una filosofía, un querer y que en efecto hay colaboración. Por último, decir que estamos trabajando en la compra innovadora aprovechando el impulso de la nueva ley de contratos.

El Ayuntamiento de Valencia hace referencia a los siguientes temas:

1. *El tema de la coordinación al interior del consistorial e instrumentos de gestión inteligente*. En Valencia están bastante desarrollados, pero nos encontramos con un gran desconocimiento en bastantes áreas del ayuntamiento respecto de los instrumentos que tenían, por ejemplo, para tema de la planificación urbana.

---

<sup>6</sup> Lo cual es un problema. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo declaró la nulidad del plan general del Ayuntamiento de Marbella, pues ha dicho que una cosa es el Informe de Sostenibilidad y otra cosa es el Informe de Previsión, pero la propia ley andaluza los tiene contenidos en un informe, pero el Tribunal ha dicho que eso no vale, que hay que hacerlo por separado y que por eso se anula el plan con todas las consecuencias que sabemos.

2. *Open Data*. El estudio de la revisión del equilibrio dotacional en los barrios nos está sirviendo de mucha ayuda para tener un sistema de indicadores que nos dan información valiosísima al momento de revisar las necesidades que los ciudadanos tienen. Por ejemplo, de saber a cuánta distancia están de un centro de salud, los movimientos de tráfico, etc.

El Ayuntamiento de Madrid indica en cuanto a las preguntas planteadas que:

1. *Vinculación de Smart Cities con desarrollo sostenible*. Responde indicando que no existiría, puesto que el tema de innovación depende de la Alcaldía, dado que es un tema transversal, por lo que no se asigna una concejalía. Se trata de un tema que está unido los fondos europeos, con el tema de compra pública innovadora<sup>7</sup>. Por lo tanto, no hay una vinculación clara y directa con los objetivos de desarrollo sostenible.
2. *Respecto a la colaboración entre corporaciones*. La mayor vinculación está el desarrollo de proyectos europeos, más que otros municipios. Asimismo, hay colaboración con algunas ciudades iberoamericanas.
3. *En cuanto a los indicadores*. Se ha hecho un esfuerzo respecto del tema de los indicadores urbanos, por ejemplo, manteniendo un portal de datos abiertos.

El Ayuntamiento de Málaga complementa lo indicado anteriormente señalando que tienen unos compromisos, suscritos por el alcalde, entre ellos la Carta de Digitalización, la Carta de Ciudades Españolas Inteligentes, donde están Getafe, Madrid y Barcelona, entre otras. Ahora bien, se trata de compromisos a los cuales posteriormente hay que darles forma, para lo cual hemos establecido una estrategia y una planificación para llevarlos a cabo, es por ello que tenemos un plan estratégico (un plan general), una Agenda Local 21 actualizada (en donde incluso se hace esa referencia los objetivos de desarrollo sostenible del año 16), y tenemos un plan de acción para la energía sostenible.

Tenemos en definitiva muchas actuaciones concretas para ejecutar nuestros compromisos y prestar un buen servicio a los ciudadanos.

(Agustín de Asís (UC3M) interviene señalando, respecto de Málaga, en la literatura se habla muy elogiosamente de la colaboración público-privado (p. ej. Endesa), por lo cual la pregunta es respecto a cómo se han forjado estas alianzas, dado que, si bien parece claro que la financiación pública es esencial, pero si se tiene colaboración con socios que además desarrollan productos que necesitan específicamente, eso es una motivación).

El Ayuntamiento de Málaga señala indicando que tienen un producto que se llama “Málaga vale”, que es un crisol donde están representados los privados y el municipio, y en la cual se busca gestionar y generar sinergias entre ellos, mediante la realización de proyectos, por ejemplo, facilitando la obtención de permiso, licencias e incluso de los datos necesarios para la implementación del mismo.

(Agustín de Asís (UC3M) agrega que se trata de un aspecto esencial (implementado en otros municipios como el de Barcelona), en donde no sólo se establece la generación de productos, sino que también se fomenta el desarrollo de empresas vinculadas al desarrollo de los mismos).

---

<sup>7</sup> Hay un foro de empresas públicas por Madrid donde está representado por ejemplo BBVA, Telefónica, entre otras. Ellos nos dan financiación para que hagamos contrato que a ellos también les conviene, para de esta manera demostrar el potencial que pueden tener *big data* para la gestión municipal.

El Ayuntamiento de Málaga señala que tiene lo que se llama las “Incubadoras de empresas”, en donde básicamente las empresas y los jóvenes están desarrollando y practicando diversas iniciativas por ejemplo en el ámbito de energía eólica se ha establecido una experiencia mediante un proyecto piloto en una plaza importante de la ciudad.

**Cierre:** Muchas gracias a todos.

**CUARTO DEBATE: “Movilidad y Transporte. Calidad del Aire”:** (Video: inicio en 3:30 hasta 4:47).

Interviene el **Profesor Antonio Fortes**, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

El Profesor Fortes, con gran experiencia, nacional e internacional en el tema de movilidad urbana, introduce su charla, calificándola de visión crítica de la temática, sobre todo jurídica, que ofrece un análisis desde el punto de vista del derecho administrativo.

*a) Consideraciones generales sobre la movilidad urbana*

Al hablar de la movilidad sostenible no podemos perder de vista las palabras (sobre todo como juristas), siendo las palabras de gran importancia. En este caso, movilidad urbana sostenible. La movilidad es “urbana” y es “sostenible”. Estamos ante un pretexto ambiental dentro de un contexto urbano. Hoy, la movilidad se mueve gracias a tres importantes “patas”: el medio ambiente urbano (la ciudad como *locus*); el transporte urbano (lo que aparece condicionado por y condiciona la movilidad); y la propia planificación urbana de la ciudad. Adelantando un punto clave para el debate, el Profesor Fortes anticipa la solución que, en su opinión, requiere la movilidad sostenible. La solución que propone no está en lo ambiental sino en lo urbanístico.

En relación a la primera “pata” de la movilidad, el medio ambiente urbano: resulta indudable el impacto del tráfico, el medio ambiente urbano, para la salud y la calidad de vida, de los ciudadanos. La movilidad urbana preocupa cada vez más a los ciudadanos de la Unión Europea. El tráfico compromete cada vez más la calidad de vida y la salud de los ciudadanos de la Unión Europea. En encuestas recientes de la Comisión Europea, 9 de cada 10 europeos consideran que la situación del tráfico en la zona donde viven debería mejorar. En una encuesta todavía algo más antigua, a más de un 50% de los residentes urbanos les preocupaba el tráfico en el medio ambiente urbano. De hecho, es lo que primero perciben los ciudadanos, y, en este sentido, la primera respuesta de los ayuntamientos se da cuando hay problemas específicos de emisiones y salud ambiental donde se hacen necesarias políticas de descongestión del tráfico rodado. Fue la Ley de Economía sostenible del año 2011 la que abrió todo un mundo de posibilidades en nuestro país al apostar y exigir a las Administraciones Públicas, pensando sobre todo en el ámbito local, la puesta en marcha de transporte, de acuerdo con la ley, “de menor coste ambiental y energético”, y para ello se abrió la “maravillosa figura”, de los planes de movilidad urbana. Donde, según la opinión del Profesor, no se encuentra la solución. Sencillamente los ayuntamientos la adoptan por inercia. Y a ella se han adherido muchos ayuntamientos, en los que el plan de movilidad urbana está en marcha, como Barcelona, Madrid, Getafe, Málaga, Valencia, Leganés. Cuidado con esa postura a pesar de que hubo una Sentencia del Tribunal Constitucional, la STC 174/2013 del 10 de octubre, que, de manera indirecta o tangencial, dio carta de naturaleza a los planes de movilidad urbana sostenible, al dejar intacto el Título Tercero de la Ley de economía sostenible, con la intención de cristalizar jurídicamente la interrelación entre el transporte urbano y el medio ambiente a través de esta figura de los planes de movilidad urbana sostenible. Lo cual no deja de ser cuestionable por razones que se darán en las conclusiones.

La segunda “pata” de la movilidad es el transporte urbano. La movilidad no tiene sentido si no lo es en el marco de la dimensión ambiental del transporte urbano. Pues el transporte en las ciudades se ha considerado por la Comisión Europea como el mayor factor determinante de cambio urbano, cambio

social en las ciudades. Las ciudades, dependiendo de su tamaño y volumen, son auténticas terminales de movilidad, lo que resulta un problema en lo que a su gestión se refiere. Hay también una fiebre de desarrollar acciones con más o menos improvisación a favor de medidas que satisfagan las demandas sociales desde el punto de vista ambiental. Políticas de “*traffic calming*”, o “*car free cities*”, la ausencia de coches (ej. Los domingos sin coches en Londres); o la experiencia madrileña en la Gran vía durante las vacaciones de Navidad. Sin duda, la movilidad condiciona la ordenación de los transportes porque precisamente lo que añade la movilidad como fin público, cuando se dice que es urbana y sostenible, es precisamente que el transporte sea sostenible.

La tercera “pata” de la movilidad, la planificación urbana de la ciudad. La solución no es estrictamente ambiental, sino necesariamente urbana, urbanística. La planificación urbana es la que desde antaño ha venido poniendo sobre la mesa todos los medios a su alcance para paliar los problemas de tráfico ante el crecimiento disperso de la ciudad, y sobre esto hay mucha literatura, incluso norteamericana. Las políticas urbanas, y por supuesto en España también, en general, no han sido ajenas al problema del favorecimiento mediante la planificación urbanística, del vehículo privado. Las ciudades se han construido al servicio del tráfico rodado. Y ahora parece que existe una necesidad de revertir eso, aunque es complicado, es verdad que los mecanismos los seguimos teniendo mediante los planes urbanísticos, pero cuando ya está consolidada una ciudad al servicio del tráfico rodado, es difícil revertirlo por mucha Ley de regeneración urbana o rehabilitación que se elabore. El espacio urbano no está ocupado solamente por el vehículo privado en términos de movilidad, sino que no podemos perder de vista todo el conjunto de infraestructuras asociadas al mismo, y no se habla sólo de calzadas o de las carreteras. Aquí es importante introducir, unas breves menciones, sobre la materia competencial. No tenemos una Ley de movilidad a nivel estatal, a pesar de que el mandato está claro. La Ley de economía sostenible mandaba al Gobierno en su Disposición Final IV (lo digo de memoria, con lo que puedo equivocarme) que aprobase una Ley de movilidad sostenible, pero ya anteriormente, la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera del año 2007 (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, en adelante LCA) encomendaba ya al Gobierno de la nación que se aprobase una Ley de movilidad sostenible. No la hay a nivel estatal. Son muy pocas las Comunidades Autónomas privilegiadas que la tienen, y explica el porqué de dicho privilegio, porque es una noticia de sensibilidad, pero al mismo tiempo de buena práctica jurídica. En este sentido, resalta la calidad de la Ley de movilidad de la Comunidad Valenciana y Cataluña, son buenos ejemplos en este sentido, y la de la Ley de Baleares, que introduce “la pata” del transporte. Y en el caso de Madrid, hay que decir que demanda una Ley de movilidad sostenible. Mientras, Andalucía, y el País Vasco están trabajando en ello. Y son absolutamente necesarias, no por colmar una necesidad, incluso política, de una nueva Ley, sino por darle el valor jurídico necesario al nuevo escenario que ocupa la movilidad con una finalidad pública, bajo la responsabilidad pública de una Comunidad Autónoma. En el caso de los ayuntamientos es clara la competencia, no hay ninguna duda, sobre todo cuando, desde el Texto Refundido de la actual Ley de tráfico, que se ha modificado en el año 2015, el artículo 7, letra b, atribuye a los ayuntamientos la regulación mediante Ordenanza municipal de circulación de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles; y la Ley de Régimen Local, en su artículo 25.2, tras la nueva redacción dada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad del año 2013, atribuye, de una manera más clara, sobre todo porque se introduce la palabra “movilidad”, en las competencias de los ayuntamientos, en la materia de tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.

#### *b) El embrión de la movilidad*

¿Dónde podemos encontrar realmente el origen, el embrión, de la movilidad, jurídicamente hablando? Aunque parezca sorprendente, no en la legislación ambiental. La LCA de 2007, dice muy poco. En los planes de calidad del aire, sí que hay una voluntad del legislador estatal porque se coordinen con los futuros planes de movilidad que se puedan aprobar. Pero los antecedentes jurídicos, de ahí el soporte argumental de la tesis que propongo, ya los tenemos en la legislación urbanística. La legislación de soporte y la solución ya la encontramos en el ordenamiento jurídico urbanístico. De hecho, el acta jurídica de la movilidad urbana sostenible, en nuestro país, está en la legislación urbanística (y por eso es movilidad

urbana). Texto Refundido de la Ley de Suelo del año 1976, y el Reglamento de planeamiento del año 1978, ya incluyen muchas alusiones explícitas, y otras de manera más velada, a la movilidad.

Hay tres ejemplos clarísimos. Se habla en la Ley, sobre todo es en el Reglamento de planeamiento del año 1978, vigente al día de hoy, de los planes especiales de reforma interior del suelo urbano para el desarrollo de operaciones encaminadas a la descongestión y para la resolución de problemas de circulación rodada. Ya en estos dos textos se advertía que los planes generales debían contener determinaciones sobre el trazado y características de la red viaria en función del tráfico previsto. Y en el anexo del Reglamento de planeamiento del año 1978, se contiene una visionaria referencia a la red de itinerarios peatonales en los planes parciales, que deben contener una alusión posible a las redes de itinerarios peatonales para garantizar las movilizaciones no motorizadas. Los carriles bici ya los teníamos apuntados en el Reglamento de planeamiento del año 78.

### *c) La planificación de la movilidad*

Con la planificación de la movilidad aludimos a lo comentado al inicio de esta intervención, que ha habido una fiebre, sobre todo por imposición de la Ley de economía sostenible, de planes de movilidad sostenible, cuya constitucionalidad ha sido debatida por varios autores al considerar que la Ley se excedía al exigir a los Ayuntamiento un plan de movilidad urbana sostenible fuera como fuera, para no perder, sobre todo, la fuente presupuestaria, por parte del Gobierno de la nación.

La aprobación de un plan de movilidad urbana sostenible. El Profesor hace referencia a su experiencia de análisis de planes de movilidad, sobre todo planes en la Comunidad de Madrid. Lo que ha podido observar y comprobar, y hace alusión (“temerariamente” y al servicio del debate), a un riesgo de déficit al que pueden tender los planes ya aprobados o los que puedan aprobarse. Y es que existe una cierta inercia, sobre este concreto particular. Poniendo un ejemplo, se alude al plan de movilidad urbana de Madrid de 2014-2020, que pretende mejorar la accesibilidad en las zonas urbanas y proporcionar una movilidad y un transporte sostenible y de alta calidad, hacia y a través de, la zona urbana. Plan que teóricamente contribuye a mejorar el acceso a la movilidad y la calidad urbana. De hecho, los objetivos para el año 2030 de Naciones Unidas, es verdad que no sólo la movilidad entraría a formar parte del campo del transporte, sino que también lo haría la propia accesibilidad desde el medio rural al urbano; la garantía de la accesibilidad universal en los desplazamientos. Y el acceso de cualquier ciudadano a los medios de transporte, ya sean motorizados o no para permitir la movilidad. En la ley Valenciana hay una auténtica carta de derechos, un auténtico Estatuto jurídico subjetivo de los ciudadanos con reconocimiento expreso de un nuevo derecho subjetivo a la movilidad. ¿En qué términos?: todos los planes coinciden, porque ésta era la voluntad de la Ley de economía sostenible, en reducir el transporte en vehículo privado priorizando los sistemas de transporte público y colectivo y apostando por los desplazamientos a pie y en bicicleta.

Para concluir, señalamos ¿Cuál es el riesgo de los planes de ordenación urbana sostenible? Que se queden en una mera ordenación actual del tráfico y de los vehículos, en lo que podríamos llamar la vertiente sustantiva de la movilidad, pero que no entren o no sepan cuál sea su mejor encaje (incluso con los planes urbanísticos que puedan existir), en relación a los usos del suelo o de las vías, sea motorizado o no el transporte de una ciudad.

La primera inercia es apostar por la movilidad usando las armas legales ambientales a nuestro alcance. Como reducir la circulación de vehículos que es un objetivo al que ya nadie se puede oponer, el justificante lícito que por inercia se ofrece para poder adoptar tales medidas, es la reducción de emisiones contaminantes. Jurídicamente este es un riesgo porque tomamos la movilidad como un resultado accesorio o indirecto dentro de otro objetivo primario como puede ser combatir los efectos de la contaminación atmosférica provocada por los vehículos a motor.

Ocurre que la propia Comisión Europea ha excitado esta actuación: el 20 de junio de 2016, se aprobó una Comunicación titulada “Estrategia Europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”. Hoy día lo que

vende es, y es legítimo, que los ayuntamientos se embarquen en esa cruzada, y por lo que hay que apostar, es por la llamada movilidad “hipo-carbónica” o baja en emisiones. “Des-carbonizar” el transporte urbano apostando por tecnologías limpias, renovación de vehículos, y evitar los efectos contaminantes del tráfico rodado. Un dato: el vehículo privado es responsable de más del 56% de las emisiones de dióxido de nitrógeno, frente al 16% de los autobuses, y casi el 15% de los taxis. En el caso de Madrid, tomado como referente: los taxis recorren más de 60.000 km al año, en comparación con los coches que recorren unos 15.000 o 20.000 Kms al año, pero contaminan más, y son protagonistas del denominado “tráfico de agitación”.

La movilidad tomada ambientalmente, sólo por la urgencia ante episodios de contaminación atmosférica, no puede ser tomada como un mero medio para alcanzar los objetivos ambientales. La movilidad es un fin público en sí misma. La movilidad tiene su espacio y debe tenerlo en las políticas de planificación y uso del suelo en el ambiente urbano, para reducir el impacto del transporte en el medio ambiente urbano.

En definitiva, académicamente no creo en una movilidad de circunstancias, condicionada a golpe de medida asociada a un episodio adverso de contaminación o reducción imperiosa de los niveles de contaminación ambiental. Hay que reconducir necesariamente la movilidad a su origen urbano, en sede urbanística. Desde la necesaria disposición de los usos del suelo, de las vías y espacios, en definitiva de los usos del suelo para dar posibilidades a todo tipo de desplazamiento motorizado y no motorizado. La planificación urbanística tiene todavía mucho que decir y se ha dejado comer terreno por estos nuevos planes de movilidad que han tenido mayor éxito; los planes generales se han dejado comer terreno por planes de movilidad urbana, sobre todo a nivel local. La planificación urbanística de toda la vida todavía está llamada a influir los desplazamientos urbanos y al modo de hacerlo.

La solución definitiva está en la apuesta por la estructura integrada de los usos del suelo y del transporte.

#### **Debate e intervenciones:**

Presidente de la Asociación Nacional de Transporte Urbano (de Málaga): Ante lo que ha dicho el profesor, quiere matizar algunos aspectos desde el punto de vista del operador, de la empresa que explota. Y en primer lugar hace referencia a un encuentro con el Gerente de los autobuses urbanos de Getafe, en el cual se comentaban las dificultades de los autobuses para dar un servicio de calidad en Getafe, debido a la planificación urbanística, a la cantidad de chalets adosados que se han construido. A la dificultad sencilla de dar un servicio en una ciudad diseñada para los coches y no para el transporte público. Haciendo referencia a lo que ha comentado el Profesor Fortes, introduce algún matiz en el tema competencial, dudas hay muchas. Dudas a nivel legislativo de cara a los ayuntamientos y de realización de los objetivos de desarrollo sostenible hay muchas, sobre todo en el ámbito de la financiación. La Ley general de ordenación de los transportes del año 91, la ley básica que tenemos. Es verdad que no hay una ley nacional general de movilidad sostenible, pero tal vez no sea necesaria, en el sentido de que, como las competencias están delegadas a las comunidades autónomas, son ellas las que tienen que legislar esta materia. Lo que los transportes echan en falta es una ley de financiación. En materia económica es necesaria la financiación de los transportes, en este momento el estado da una contribución económica discriminada a los ayuntamientos, y es necesaria una legislación en materia de financiación, porque los jubilados van gratis, los estudiantes, jóvenes, etc. Tienen reducciones. Hay zonas inaccesibles y deficitarias por la proliferación de construcciones de adosados. Los ayuntamientos se ven obligados a financiar y tienen dificultades para apoyar las empresas de transportes, las llamadas EMT. ¿Qué ocurre? La ley de movilidad sostenible es necesaria, pero es más importante la ley de financiación del transporte que de alguna manera sea capaz de dictaminar en que porcentaje se debe cubrir con una parte de financiación pública y que porcentaje deben financiar los propios usuarios. Ahora mismo, somos el único país en Europa que no tiene una ley de financiación de transporte urbano. Hasta Letonia tiene una ley de financiación de transporte Urbano. El estado Y lo que ocurre en España, es comparable a lo que ocurre en la liga de *football*, que Madrid y Barcelona juegan en una liga campeona, y los demás en segunda línea. El Estado destinó el año pasado 126 millones de Euros a Madrid 96 millones de euros a Barcelona, a Zaragoza

le dio 4, a Málaga le dio 3, a Sevilla le dio 5 y a Valencia le dio 5 también. Diferencia ‘bestial’ al déficit del transporte público. Y este es el gran problema de la realidad española, mientras esto no se pueda resolver. En el fondo lo que hay que hacer es financiar los servicios. En el ámbito de los objetivos del desarrollo sostenible, la movilidad es transversal a todos ellos, desde la movilidad, a la pobreza, el medio ambiente, en todos ellos está presente la movilidad de forma indirecta, la movilidad no es un fin en sí mismo, es un medio para llegar a los objetivos de la ONU 2030. La movilidad de alguna manera sostenible, a veces suena casi atópico. La UE lo ha declarado primordial. El 70, 80% de la riqueza española, el PIB se produce en las ciudades. Si en esas ciudades los ciudadanos no pueden moverse, los ciudadanos, la pobreza, las ciudades no se desarrollarán correctamente. Está de acuerdo con Antonio, en que la planificación urbana es importante para que los operadores puedan dar un buen servicio. A partir de ahí, ¿Cuál es el verdadero problema? La restricción del vehículo privado. Los poderes políticos tienes problemas a poner restricciones al transporte privado, la tasa de motorización está en 900 coches por cada 1000 habitantes, es raro que un madrileño no tenga coche. Entonces como va a poner un ayuntamiento políticas restrictivas a sus votantes. Problema que, si no se atiende, y esto es competencia de los ayuntamientos, difícilmente podremos hablar de una movilidad sostenible en España. Ayer vimos como el ayuntamiento de Barcelona a partir de 2020, los coches con más de 20 años no van a poder circular. Y es una medida razonable porque son 36 veces más contaminantes que los coches nuevos. O el ayuntamiento de Madrid que va a peatonalizar el casco urbano, operando políticas restrictivas cuando hay la nube tóxica en el cielo de Madrid. En Málaga por ejemplo se ha peatonalizado una parte muy importante de la ciudad, y hay zonas donde el ciudadano para ir al centro urbano tiene muy fácil el transporte público, y más difícil acceso con el transporte privado. Y nos encontramos los ejemplos internacionales, París o Londres. Londres que para entrar en su centro urbano hay que pagar el “car charge” que en este momento está en 17 libras (20€). Un ciudadano que quiere meter su coche en el centro de Londres no sólo tiene que pagar dicha tasa, sino que además debe pagar un aparcamiento. Y están son las verdaderas medidas que los ayuntamientos pueden poner de cara a un desarrollo sostenible. Los transportes, a través de la FEM estamos abogando por un marco muy claro de financiación de los servicios, que es el gran problema. A pesar del problema competencial, que también existe. En este momento las comunidades autónomas están poniendo trenes y metros por todas partes, sin que esté escrito en ninguna ley. Se han puesto a construir metros, tranvías, etc. Y los ayuntamientos son los que financian los autobuses. En el caso de Sevilla y Málaga, el ayuntamiento corresponde con un 25% a la explotación del metro en estas ciudades, y sin embargo la comunidad autónoma, no pone nada a la financiación de los autobuses. El gran interrogativo es, la ausencia de normas, una ley cuadro de referencia sobre las competencias. Es necesario establecer ¿Quién y qué paga cada uno? En el caso de Cataluña, hay una ley nueva de financiación de transporte en la comunidad catalana que transcribe impuestos de distinta índole para la financiación del transporte. Este ejemplo debería ser seguido por todas las comunidades autónomas. No obstante, lo importante sería que el estado estableciese una ley marco donde el tema competencial también quedase claro, pues en este momento no lo está. Hay una ley la LOT de movilidad de las comunidades autónomas, pero nadie dice como se paga esto. Las ferroviarias parece que se las han atribuido las comunidades autónomas, y los transportes públicos urbanos los ayuntamientos por ley de bases de orden local. Pero en este tema competencial es necesaria una clarificación. Y es fundamental para que España tenga un desarrollo sostenible de una vez por todas. La movilidad no debe abandonar sólo el carbón. El coche eléctrico no es la solución. Resuelve el problema del aire limpio, pero en el centro urbano, no resuelve los problemas de congestión. Resuelve sólo el problema del medio ambiente. Pero no el de la congestión del espacio urbano.

(Teresa Parejo (UC3M): pregunta por los coches que están siempre en movimiento- para uso continuo y sin conductor).

Presidente de la Asociación Nacional de Transporte Urbano (de Málaga): Uber ha lanzado este servicio que representa el nuevo paradigma de la movilidad. Estados Unidos es puntero en ello. Y esto es el futuro. Seguramente en 20 años nadie va a tener su coche particular. Habrá coches a disposición de los ciudadanos en todas las ciudades y los pagaremos y usaremos en la medida que los necesitemos. Y eso es

lo lógico de acuerdo con el nuevo paradigma. Y éstas son las nuevas panaceas. Eso, y el coche autónomo sin conductor. Aunque todavía es un poco pronto.

(Teresa Parejo (UC3M): Pregunta ¿Puede ser un coche eléctrico sin conductor y compartido?

Carolyn, del Centro de Investigación de Salud de Barcelona: Interviene diciendo que ha venido para tener una visión general de este tema, y aduce que es importante observar lo que ocurre desde el punto de vista de la salud pública. Debido a los cambios demográficos y los costes. Un aire contaminado no cuesta lo mismo que la diabetes, o una tuberculosis. Tenemos que pensar cómo vamos a enfrentar los retos de la salud y bienestar. Y creemos que donde más podemos actuar y sacar beneficios es en los entornos urbanos. Ver como se forma y está planteada una ciudad. Sin ser experta, entiendo que un coche no sólo contamina por el tubo de escape, otras partes del coche contaminan. El modelo eléctrico no elimina toda la contaminación.

Hay datos, en los cuales se afirma que hay datos muy altos proporcionados por la UC3m, de muertes por contaminación de los agentes atmosféricos. La OMS acaba de sacar un dato sobre la muerte infantil, 1.7 niños mueren cada año debido a la contaminación del medio ambiente. La pregunta es, como incorporar estos datos en la política para poder cambiar las cosas en la movilidad, para poder ahorrar gastos en salud. Se subestiman los costes de la movilidad insostenible. Se estima que hay que trabajar en manera más transversal e interdisciplinar para obtener resultados importantes. La movilidad puede ser un fin y un medio donde más podemos sacar, desde el punto de vista de la salud, porque a través de la movilidad y transporte efectivos ahorramos también en salud. Nos falta espacio público. Para concluir, nos dice que es importante plantearse, que pasaría si el uso del espacio público como derecho individual en el que yo puedo usar mi vehículo privado y se fuese más allá para replantearnos, esto bajo muchos derechos.

Agustín de Asís Roig (UC3M): Reitera como el tema tratado sobre los transportes es fundamental, y se alegra con el ponente diciendo que es fenomenal que alguien se haya fijado que la ley del suelo del 76 ya exigía cada vez que se hiciera un desarrollo urbano un estudio en relación con los transportes. Pero como sabemos, una cosa es lo que dice la ley, y otra lo que se hace en la práctica. Declara su optimismo a pesar de la tristeza que siente por las intervenciones. Considera en general los objetivos del Milenio, y la sostenibilidad muy ambiciosos y muy complejas. El problema que tenemos es que resulta muy difícil resolver todos los problemas de manera integrada. A veces arreglamos el transporte, pero fastidiamos el urbanismo y así sucesivamente, es como cuando uno tiene 5 o 6 hijos pequeños revoltosos y no se sabe a cuál prestarle atención. Por deformación académica tiene el placer por las cosas sistemáticas y ordenadas. Hay buenas intenciones, pero hay una falta de visión sistemática, que la tiene que dar la ley. Pero sin compromisos políticos, y la salud es importante, también la seguridad, la prevención, etc., sino resultan rentables no se interviene. Y ese es el punto de pesimismo que quiere compartir. Hay una experimentación en relación con el alcance de esos objetivos sin que existe un alcance sistemático. Sin embargo, introduce notas optimistas a partir de la capacidad de los seres humanos de especializarse. Si nos metemos a resolver el transporte por ejemplo somos capaces de alcanzar grandes resultados. Tener una visión conjunta, eso en el urbanismo se ve claramente, es difícil. Cada vez tenemos más herramientas. Declaración de impacto, de ambiente, sostenibilidad, salud. También tenemos cada vez más posibilidades de tener más datos sobre la mesa. Lo importante sería poner nuestras diferencias y cosas comunes sobre la mesa para encontrar soluciones comunes e individuales. Hay una normativa europea sobre combustibles que España no cumple. Se necesita un esfuerzo sostenible a largo plazo. El ejemplo de los trenes ligeros, o los coches multiusuarios, son sobre todo experimentaciones, pero nos hace falta una visión más sistemática y a largo plazo.

Mercedes Pardo (UC3M): Estamos en un cambio de paradigma. Y eso es un lio, pero al mismo tiempo, es abierto al debate, con una gran rapidez, porque hablamos también de cambios sociales en los que hay bastante rapidez. Ha salido el tema del coche. El coche privado, aunque se haya dicho, no es posible que pueda desaparecer. Es el correlato de la modernidad. Con independencia de lo que se haga en las ciudades, el coche particular seguirá existiendo. Termina diciendo, que de lo que estamos hablando es de

un cambio social, de cultura, cambio de los valores post-materialistas. Pero todavía no hay una concienciación suficiente sobre la salud. Es necesaria la regulación de estos asuntos, pero poco hablamos de las herramientas de gestión social. Las herramientas financieras, las herramientas sociales son, por ejemplo, una mayor comunicación, capacitación, participación social. Tema muy complejo, porque el pueblo soberano tiene que saber cómo participar en las cosas. En qué grado y en qué forma se puede participar en estas políticas.

Carlos, Ayuntamiento de Getafe, departamento medio ambiente: La exposición le ha hecho cuestionarse muchas cosas en las que normalmente creemos, pero reconoce que es bueno cuestionarse lo que estamos sobre todo lo que estamos haciendo. Está de acuerdo con el ponente en que la planificación urbanística tiene mucho que decir todavía; pero es indiferente para él desde donde vengan las soluciones, desde el medio ambiente o desde el urbanismo, el caso es que, desde su punto de vista, hay normativa y hay planes de movilidad, pero se siguen cometiendo los mismos errores. Ha habido muchos desarrollos urbanísticos y a pesar de todos los filtros por los que se han pasado los planos de movilidad, con estudios de tráfico, etc. y los números cuadraban a la perfección, pero al desarrollar los planes, como usuario ha sido imposible acercarse a la zona para la cual un plano de movilidad había sido desarrollado con números y cifras que cuadraban gracias a los estudios previos y filtros de tráfico etc. a los que vienen sometidos. Donde ha habido una planificación en las cuales se desarrolla un nuevo barrio donde se compatibiliza un centro comercial, sigue habiendo errores que deben subsanarse y que de alguna manera hay que hacer ver a la población que ciertos errores no se pueden cometer, y donde la participación ciudadana es necesaria.

Otra cuestión que se decide introducir, es que en un momento determinado, con unos niveles de contaminación importantes, se llega a unas situaciones un poco críticas de restricciones de acceso y tráfico en ciertas zonas por protocolos que afortunadamente el ayuntamiento de Madrid ha sido muy valiente con aciertos y errores de establecer un protocolo más preventivo que reactivo, pero de alguna manera la gente ha sido consciente de que el vehículo es un problema en un momento determinado, y que la colaboración es importante y no puede ser un problema sólo de la administración. La corresponsabilidad es importante. El protocolo por elevadas concentraciones de Nox, puede llevar a traer problemas de coordinación, y efectivamente hay que ser más cautos y dejar a los técnicos trabajar sin que se meta por medio la política.

Gerente de la empresa Malagueña de transportes: Refiriéndose a la solución propuesta por el ponente, acerca de la solución del problema de movilidad asociado al urbanismo.

Significa que damos por hecho que las medidas medioambientales las vamos a cumplir. El coche eléctrico es fundamental pero no es sólo eso lo necesario. Debemos pensar en una sostenibilidad que incluye la parte social, la calidad de vida, la parte económica. En el futuro hay que promover el transporte urbano que todavía hay que mejorar. Y se vuelve a hablar de compartir el coche, y también la vivienda.

Hemos querido prestar la inteligencia al coche eléctrico, cuando en realidad deberíamos dar la inteligencia también a los coches con combustibles fósiles. Seguramente hace falta la valentía política de eliminar los coches que tienen más de 20 años (como han hecho París y Barcelona), sin tener que reducir las medidas sólo a eso. La bicicleta ahora es una herramienta de transporte y movilidad y esto se ha convertido en un medio de transporte. La peatonalización de algunos centros ha causado en el pasado desconsuelo, pero tiene que seguir habiendo una continuidad y ahora hay una aceptación mayor. Y poco a poco las políticas medio ambientales acordadas con la vida de los ciudadanos nos darán resultados a largo plazo.

Intervención de un participante del público: Está de acuerdo con que el urbanismo es el origen. ¿Pero que respuestas nos da el planteamiento actual una vez concluido? Señala la importancia de hacer ver que se puede hacer ahora, una vez los PAUs están sobre la mesa, y que los problemas se verifican cada día. Desea saber cuál es la posición de los juristas sobre: El órdago del alcalde de Alcorcón ante el protocolo, por el cual entran en conflicto el derecho del ciudadano a circular con el derecho a la salud.

Ayuntamiento de Madrid: Considera que la gente entiende las actuaciones de la administración local o nacional si se actúa por motivos que afectan su salud. La intervención aduce que lo que el ciudadano no entiende la gente son las actuaciones por el planeta. Los individuos necesitan (los ciudadanos de a pie) necesitan escuchar como motivos para cambiar su sistema de vida lo que realmente les afecta. La salud es un factor que entienden. En Madrid hay cambios muy positivos, el uso de la bicicleta, la concienciación ciudadana. El atasco es el gestor de la movilidad, y ahora hay información. El político y el técnico municipal tienen que tener la prioridad de los barrios. Madrid quiere aprobar otro plan de movilidad sostenible. El urbanismo es el origen, pero no va a ser la solución. El error que se hizo emulando las ciudades americanas.

Tres líneas de actuación más importantes señaladas desde el ayuntamiento de Madrid son las siguientes: El Individuo, los ayuntamientos y técnicos municipales, y los grandes puntos de concentración de viajeros (empresas, universidades, hospitales, etc.).

(Antonio Fortes: Llama a la reflexión del porqué son exitosos modelos de movilidad urbana sostenible como los de Curitiba en Brasil o Graz en Austria. Lo es no porque se impone. La movilidad lo que debe permitir es darle al ciudadano la capacidad de elección, a través de un medio motorizado o no motorizado. La sociedad a través de esta capacidad de elección lo irá transformando. Así pues, la movilidad desde el urbanismo o el medio ambiente, debe dar al ciudadano la capacidad de elección para desplazarse ya sea por ocio o por trabajo).

En cuanto al urbanismo: La ley valenciana y catalana, lo contemplan ya, incluso la Ley de rehabilitación urbana, al contemplar la existencia de aparcamientos para bicicletas en los edificios.

La movilidad tiene un componente social importante. Es una cuestión de justicia, en el año 2004, el tribunal superior de Justicia de Cataluña, sala de lo social reconoció como accidente de trabajo *in itinere*, el sufrido por un trabajador, que sufrió un accidente al desplazarse en monopatín a su centro de trabajo habitual, no era un juguete, el tribunal lo consideró un medio blando y no motorizado. El tribunal sostuvo que el monopatín era su medio de transporte. Y con ello se introduce la cuestión de sensibilidad. Fortes concluye que no hay que llegar a intereses contrapuestos, al final es una cuestión de sensibilidad. A la hora de anteponer el artículo 19 de la constitución, mi coche *for ever* o la salud, sin llegar al choque se puede entender cuál es el interés que requiere ser salvaguardado.

**Cierre del debate.**

**QUINTO DEBATE: “Medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, reducción de los desastres; apoyo financiero a tales medidas”** (video: Parte II).

Intervienen las **Profesoras Teresa Parejo Navajas** y **María Luisa González de Cuéllar**, Profesora Contratada Doctora y Catedrática de Derecho Financiero, de la Universidad Carlos III de Madrid, respectivamente.

**Teresa Parejo:** Para centrar el debate que posteriormente se va a desarrollar, me gustaría dejar clara la diferencia entre las medidas de mitigación y las de adaptación al cambio climático. Las primeras se refieren a todas aquellas dirigidas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y las segundas, a las que resultan necesarias para afrontar los efectos del cambio climático que son ya inevitables. La adaptación al cambio climático no ha sido tradicionalmente prioritaria en los Acuerdos internacionales que se han ido negociando desde la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992, pero ahora sí, en el Acuerdo de París entra con fuerza y no sólo la adaptación sino también una tercera pata que es la que se refiere a las medidas de “loss and damage” (daños y perjuicios) si bien no como un reconocimiento de una responsabilidad de los Estados pero sí como una

obligación de los países desarrollados de aportar una cantidad para ayudar a los países más vulnerables a prepararse frente a los peligros efectos del cambio climático. En este contexto se enmarcan también los ODS, en concreto, aunque no exclusivamente en tanto que todos están relacionados, los Objetivos 11 (ciudades sostenibles) y 13 (cambio climático), así como la Nueva Agenda Urbana del Programa Habitat III de NN.UU. En lo que a la UE se refiere, hay que hacer referencia al paquete 20-20-20, con un refuerzo en la acción para el año 2050 (de hasta un 95% de reducción de emisiones). En lo que a la adaptación se refiere, ya se ha elaborado la Estrategia de Adaptación de la UE en abril 2013 donde se establece la obligación de realizar los Planes de Adaptación al cambio Climático. España ya ha cumplido y se encuentra en el Programa de Trabajo 2014-2020. Este marco político-jurídico, cómo se traduce en la planificación de las ciudades (que es lo que aquí se quiere discutir).

En este sentido, la ciudad de Nueva York, que ha experimentado enormes pérdidas humanas y económicas como consecuencia de eventos directa o indirectamente relacionados con el cambio climático (como por ejemplo, el huracán Sandy), es un buen ejemplo de buenas prácticas. Su PlaNYC de 2007 contemplaba ya medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático, si bien está en constante actualización. En materia de mitigación, el plan se centra en las medidas de eficiencia energética en el parque de edificios existentes, que es el sector que representa el mayor porcentaje de emisiones (y no tanto el transporte, que es mucho más eficiente, en términos relativos), y las de adaptación, como los mapas de inundación (a 100 y 500 años) o el diseño de parques adaptados a la subida del nivel del mar. Otras ciudades, como algunas en el norte de Europa, están también adoptando interesantes medidas tanto de mitigación como de adaptación al cambio climático, como el caso de Rotterdam y sus edificios flotantes y sus parques públicos inundables.

**Marisa González de Cuéllar:** Voy a hablar de las medidas fiscales que los Ayuntamientos están utilizando para mitigar los efectos del cambio climático así como para adaptarse a los que ya son inevitables. Estamos de acuerdo en que es necesaria una Estrategia Local en la lucha contra el cambio climático, pero también a ello ha de añadirse una estrategia fiscal porque en esa lucha, los ayuntamientos tienen un papel esencial desde un punto de vista prestacional. En muchos casos, las actuaciones pueden ser directas (p.e. establecimiento del transporte público), para las que puede existir un problema de financiación (carencia de la misma) lo que dificulta dichas prestaciones. Quizá podríamos pensar en cómo se puede convencer a los propios ciudadanos para que ellos mismos emprendan actuaciones contra el cambio climático porque los ayuntamientos no lo pueden hacer todo. Es el caso de la eficiencia energética de los edificios. Son los propios ciudadanos los que deben realizar las rehabilitaciones de viviendas existentes para mejorar su eficiencia. Por tanto, resulta esencial la concienciación sobre el problema y sobre la necesidad de participación activa de los ciudadanos en su resolución. Una forma muy eficaz para convencer a los ciudadano es a través de estímulos económicos: a través de subvenciones o de medidas fiscales. Los ayuntamientos tienen más libertad en las primeras, pero el problema surge con la limitación de la Ley de las Haciendas Locales, pues a pesar de la autonomía local de los ayuntamientos, éstos no tienen una autonomía financiera. Es el Estado, por tanto, el que determina qué impuestos pueden establecerse, a través de la LHL. Pero dentro del marco de la LHL, hay ayuntamientos que hacen más y otros que hacen menos. Pero la fiscalidad puede emplearse de varias maneras: 1) como gravamen (p.e. tasa de estacionamiento- quien más contamina, más paga), a través de nuevas tasas que graven actividades contaminantes (porque impuestos son de competencia del Estado); o 2) como medida de incentivo fiscal, rebajando el gravamen a aquellas actividades que son menos contaminantes.

Yo me he centrado en sectores más que en impuestos. Propongo una serie de medidas en transporte, urbanismo, industria y en residuos y agua, que son ámbitos en los que los ayuntamientos pueden desarrollar medidas más efectivas.

1. **Transporte:** la medida más efectiva sería incentivar el transporte público (menos contaminante), si bien también habría que controlar la fuente que genera la energía para dicho transporte, que debería ser renovable. Dos medidas: a) desincentivar el uso del transporte privado: Aquí hay cosas que ya están haciendo los ayuntamientos (p.e. la tasa por aparcamiento de los núcleos

urbanos- más tasa cuanto más contaminante o la bonificación en el IAE para empresas con plan de transporte para empleados- estímulo al transporte colectivo). Una propuesta en este sentido: peaje urbano o cerrar las calles al tráfico. Esto también sirve para financiar otras actividades que podrían vincularse a actuaciones no contaminantes; y b) incentivar el vehículo no contaminante (p.e. bonificaciones en función del carburante que utilice el coche. Se podría ampliar – modificando la LHL- para bonificar a los vehículos menos contaminantes, o que la cuantificación del impuesto no fuera en función de los caballos fiscales como es ahora, sino del grado de contaminación- ojo: pero los ayuntamientos perderían dinero porque recaudarían menos? Por eso, debería acompañarse de un mayor gravamen para los coches más contaminantes. También podrían adoptarse medidas de bonificación para los transportistas, para convencer al sector del transporte para que utilice vehículos de bajas emisiones. Otra medida que puede ser polémica es beneficiar fiscalmente a las empresas del sector distribuidoras de energía que no tenga una fuente de naturaleza fósil; facilitar a los ciudadanos que recargen electricidad en las gasolineras (que ahora es muy difícil). Eso implicaría subir impuestos a las gasolineras tradicionales y rebajar el IAE o el IBI a las empresas distribuidoras de electricidad. Subir impuestos al sector contaminante y bajarlo al no contaminante.

#### **Intervienen los ayuntamientos y el público en general:**

- La Tasa tiene sus restricciones;
  - La eficiencia del aparato administrativo puede aumentarse sin aumentar los costes (p.e. la policía administrativa puede efectivamente controlar y denunciar las prácticas urbanísticas irregulares);
  - La tasa no ha sido eficaz para reducir los niveles de contaminación- sí como incentivo financiero pero sigue afectando a la salud y al cambio climático. En el caso de Londres es claro porque hay suficiente gente que puede pagar el peaje urbano. La medida, por tanto, ¿es ambiental o recaudatoria? Igualmente ha pasado con la medida “pico y plata”, que beneficia a los que más dinero tienen y pueden comprarse coches con matrículas par e impar;
  - Por eso en el transporte lo mejor es una medida prestacional por parte de los ayuntamientos, y no tanto las tasas;
  - Efectos no previstos: p.e. política de control de la velocidad en Madrid, hubo artículos que incaban que eso provocaba más contaminación. Es un ejemplo de cómo las cosas son complejas. Por eso hay que tener una estrategia y después utilizar los mecanismos fiscales para desarrollarla y no al revés;
  - Para evitar problemas con cláusulas sociales, lo más eficaz es introducirlas en la fase de ejecución.
2. **Urbanismo/edificación:** Dos medidas: a) eficiencia energética en el parque de edificios existente; y b) construcción de edificios nuevos no contaminantes y adaptados al cambio climático siempre por encima de las exigencias del Código Técnico de la edificación. Cómo se puede estimular a los ciudadanos para que rehabiliten los edificios? Se pueden dar subvenciones por el plan estatal de vivienda, o por los ayuntamientos. Desde el punto de vista fiscal existe una bonificación en el IBI y en el ICIO pero sólo para instalaciones de aprovechamiento de la energía solar. Sería una muy buena medida ampliar ese beneficio fiscal cualquier mejora de la eficiencia energética en los edificios ya construidos. A parte de los beneficios en renta (que se destruyó cuando se eliminó la deducción por adquisición de vivienda habitual) y en IVA que obtendrían estos ciudadanos, las bonificaciones de IBI e ICIO podrían ampliarse a cualquier actuación. ¿Pero cómo se controla que sea una actuación que vaya a beneficiar al medioambiente?; deberíamos vincular todos los beneficios fiscales a una mejora en la etiqueta energética- no sólo por mejorar una instalación, sino que ésta realmente mejore la eficiencia energética del edificio. (Luciano Parejo:) Pero aquí los ayuntamientos pueden salirse de las limitaciones de la legislación tributaria, en manos del Estado, a través del TRLS que les permite acotar un ámbito del sector urbano para declararlo de

rehabilitación obligatoria con equidistribución (que la debilita, pues no tiene por qué ser total) y meter una subvención municipal. Y si consiguen del Estado o de la CCAA dinero, pues mejor. Además pueden meter medidas cohectivas imponiendo la obligación de rehabilitar, y si no se cumple, sancionas y por tanto recaudas. Por tanto, hay márgenes de maniobra. (Marisa G-C:) Pero siempre incidiendo en el comportamiento del ciudadano- el ayuntamiento tiene que convencer al ciudadano, sea de forma cohectiva, o a través de incentivos.

3. **Empresas del sector de rehabilitación:** no tienen ningún incentivo económico. Quizás en el IAE se les podría incentivar, fundamentalmente a las que se dedican a hacer obra nueva. Una forma de convencer a los promotores y constructores sería a través de beneficios fiscales siempre que la mejora sea por encima de lo que establezca la normativa urbanística.

#### **Intervienen los ayuntamientos y el público en general:**

El Ayuntamiento de Málaga está trabajando con el Observatorio de medioambiente urbano en el marco del Pacto de los Alcaldes sobre clima y energía para reducir un 40% los GEI en el año 2030. En este contexto, están desarrollando un Plan de Mitigación del Cambio Climático y una de las medidas que están barajando (para el 2018) es no dar licencia de primera ocupación a los edificios de nueva construcción que no tengan niveles de eficiencia energética máxima. La propuesta es que esta medida se recoja en una norma, que tenga rango normativo. A eso se añade un cronograma a largo plazo, en el marco de la Agenda 21, que recoge varias medidas de mitigación del cambio climático, como p.e. motos eléctricas para la policía local. También hay colaboraciones público privadas, como una investigación conjunta con una empresa de electricidad para mejorar las emisiones en la generación eléctrica y medidas de eficiencia energética para los grandes consumidores, o campañas de repoblación de arbolado o potenciación de techos verdes. Para el apoyo financiero a tales medidas, resulta frustrante, sin embargo, ver como fondos europeos para medidas se quedan sólo en el papel y por ello muchas veces han de devolverse. Si existe una apuesta clara, existe la forma de financiarlo. Es necesaria la apuesta y el compromiso político pues el conocimiento técnico existe y las necesidades también y están claras. (Luciano Parejo: ) El TRLS recoge la colaboración público privada. En el medio urbano cabe por ejemplo que las empresas eléctricas lleguen a pactos con los propietarios de fincas urbanas para que éstos financien la rehabilitación del edificio y luego se vayan cobrando con la renta (o parte de ésta) que están pagando los inquilinos. Y se admiten multiplicidad de tipos contractuales: las comunidades de vecinos pueden establecer créditos hipotecarios sobre elementos comunes de los edificios para obtener créditos. Está aún por explotarse todas las posibilidades que ofrece la legislación en este sentido. (Marisa G-C: ) Pero para todo ello se necesita financiación- de dónde se obtiene? Cuando es el Estado o la CCAA no plantea problema, pero muchas veces hay que buscarla a través de impuestos. Debe buscarse la imposición pero también estimulando las conductas responsables respecto al medioambiente. (Ayuntamiento Málaga: ) Pero hay veces que simplemente es mejor gestión: de la cantidad del canon del agua que están pagando todos los ciudadanos de Málaga, todo va para la CCAA. Si se permitiera el Ayuntamiento quedarse con parte, podría acometer obras de mejora de la gestión de esa agua, por ejemplo, sin incrementar la presión impositiva. La CCAA suele ser un tapón incluso para recibir fondos europeos.

Ayuntamiento de Madrid indica que se podría aprovechar más la ITE: vincular la ITE a obligar a adoptar medidas para mejorar la calificación energética del edificio. Para eso sería importante informar a los ciudadanos sobre los beneficios de tal medida, para incluso convencerlos de la necesidad de tales medidas (no solo en su propio beneficio, sino de toda la comunidad y la sociedad). Pero muchas veces tanto los impuestos como los beneficios fiscales son prácticamente irrelevantes (p.e. mercados de emisiones, o la transformación calderas de combustión convencional a calderas de condensación -25% de ahorro energético-, con incentivos fiscales irrisorios, que acaban beneficiando únicamente a la empresa que te vende la caldera o

que te la instala, que la incorpora en la subida de precio). (Marisa G-C: ) Si se une a la etiqueta energética de forma que el propietario de la vivienda vea realmente la mejora, siempre que vaya mejorando con el avance tecnológico, para que realmente sea un beneficio permanente.

Ayuntamiento Getafe: pero las mejoras en sistemas de energía siempre resultan caros y no se amortizan a corto plazo. El beneficio es sobre todo ambiental. Desde el punto de vista social ha de comprenderse que ser más sostenible es difícil desde un punto de vista tb sociológico. Un ejemplo práctico: desde la EMV estamos intentando primar la eficiencia energética en todas las actuaciones: p.e. el anteproyecto que se ha encargado para rehabilitación de un edificio municipal para viviendas, busca tener la mejor calificación energética. Evidentemente es más costoso, pero políticamente se asume. El año que viene entra en vigor el “informe anual de edificios” (ITE aumentado a la eficiencia energética): habrá que valorar su funcionamiento y si logra los objetivos previstos. El problema real de la rehabilitación energética de edificios que nos encontramos en Getafe es que la gente no tiene dinero. Estamos pidiendo a los ciudadanos de nuestra localidad que acometan obras que no pueden pagar. Hay un sector de la población muy amplio que no tiene capacidad económica para desarrollar este tipo de medidas. Eso exige la aportación de gran cantidad de fondos públicos para las que los Ayuntamientos tampoco tienen capacidad. (teresa Parejo: ) En estos casos, la sensibilización y educación de los ciudadanos puede ayudar a la mejora en la eficiencia energética pues el “correcto comportamiento” puede suponer hasta un 30% de ahorro energético en los edificios.

Carolyn Daher (ISGlobal): Otra forma de enmarcar esta discusión puede ser a través de la valoración de los costes de “no actuar” y no tanto a través de los costes financieros de la actuación (p.e coste del fraude de la volswagen supuso una pérdida de 1,200 vidas, en dinero 4,1 billones de euros) Entender los costes de no actuar y verlos como mecanismos de prevención. ¿Cuánto cuesta una epidemia de zika frente a la actuación preventiva?- traer este punto de vista a los Ayuntamientos.

Agustín de Asís (UC3M): si tenemos todas estas herramientas fiscales ¿por qué no funcionan?, ¿o por qué no funcionan todo lo bien que podrían? Creo que lo que falta es una función mayor de liderazgo de las Administraciones públicas, en particular de las locales (y Estatales y regionales), en la búsqueda de soluciones imaginativas. Rehabilitar toda una ciudad es imposible, pero quizás centrándose en zonas concretas, se pueden lograr soluciones imaginativas que pueden servir para otras zonas. Una vez existe una medida exitosa, ésta podría replicarse. (Teresa Parejo: ) Hay instituciones relevantes que dicen que las medidas más efectivas en este sentido es el impuesto al carbón- se ha hecho en algunos países pero aquí no existe.

Ayuntamiento de Madrid: todos los barrios de una ciudad no se comportan de igual forma. Por eso, lo primero es hacer un diagnóstico de la ciudad en función de la renta. La política de rehabilitación es diferenciada según el barrio. Hay, más o menos, tres tipos de barrios en Madrid: se han hecho mapas APIRU (Áreas Preferentes de Impulso a la Rehabilitación Urbana, que tienen en cuenta- envejecimiento de la población, calidad de la edificación y nivel de renta) para dar las subvenciones donde sean más necesarias. Otras medidas pueden ofrecerse a barrios con mayor poder adquisitivo, p.e., a través del IBI, o incluso obligándoles a estas rehabilitaciones. Los datos estadísticos de que disponemos muestran una radiografía muy clara de la ciudad por tipos socioeconómicos. Estamos simplificando la tramitación de las subvenciones. Sin embargo, del estudio se desprende que los barrios que están peores, ni siquiera piden las subvenciones. Son tres tipos de barrios: a) los que podrían acceder por sus propios medios a la rehabilitación; b) los que necesitan subvención; y c) los que están fuera de la subvención y ha de ser la Administración la que ejecute todo. Hay además otros mecanismos como el incremento de la edificabilidad en algunos barrios que permitan este tipo de actuaciones. Lo que no se puede hacer en ningún caso es la misma política para toda la ciudad. Se llama Plan MAD-RE (puede consultarse en: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-y-urbanismo/Plan-MAD-RE>)

[RE?vgnextfmt=default&vgnextoid=e000cb5ee0993510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=593e31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD](https://www.uefj.eu/RE?vgnextfmt=default&vgnextoid=e000cb5ee0993510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=593e31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD) . Está actualmente en proceso, y actualmente focalizándose en los barrios más necesitados.

Ayuntamiento de Málaga: también están haciendo actuaciones en zonas diferenciadas para renovación eléctrica, centralización de contenedores, etc. Pero no para renovables.

Ayuntamiento de Getafe: hacen falta líderes sociales que hagan bajar el discurso de la eficiencia energética a las capas bajas de la sociedad.

Carolyn Daher: La UE ha creado un tipo de subvención- **Urban Innovative Actions (UIA)** para desarrollo de iniciativas innovadoras en ciudades de más de 50.000 personas. Soluciones urbanas innovadoras. Pueden consultarse en: <http://www.uia-initiative.eu/>

**Cierre por Luciano Parejo**: Muchas gracias a todos. ¡Seguiremos en contacto!

Los vídeos de la sesión están disponibles en los siguientes links:

Parte 1: [https://arcamm.uc3m.es/arcamm\\_3/item/show/c05fa9323ba3bab900da2101a9f7b179](https://arcamm.uc3m.es/arcamm_3/item/show/c05fa9323ba3bab900da2101a9f7b179)

Parte 2: [https://arcamm.uc3m.es/arcamm\\_3/item/show/3fe80b9da29ae16131a620218c2274af](https://arcamm.uc3m.es/arcamm_3/item/show/3fe80b9da29ae16131a620218c2274af)

**CONCLUSIONES/CONCLUSIONS:**

<p><b>Vivienda</b></p>	<p><b>Sobre la vivienda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En España hay un problema de competencias: los ayuntamientos tienen competencia plena en materia de urbanismo, pero en materia de vivienda, su competencia se reduce a la promoción y gestión, pero no a la ordenación.</li> <li>- También hay un problema de financiación. Aunque la competencia en materia de vivienda sea exclusiva de las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos dependen del dinero del Estado.</li> <li>- Además, los tiempos en el planeamiento son distintos: Los planes de vivienda se hacen a 4 años, los planes urbanísticos a 20.</li> </ul> <p><b>Sobre la participación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La participación no debe cuestionar la legitimidad democrática de los ayuntamientos. Debe ser ágil, precoz, como la que apunta la nueva Ley del Procedimiento Administrativo, con el trámite de consultas antes de haber redactado el reglamento.</li> </ul> <p><b>Medidas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconsiderar la dialéctica planeamiento/ordenanzas, vaciando el planeamiento y llenando las ordenanzas para facilitar cuestiones como la del uso provisional y suelo vacante.</li> <li>- No añadir ulteriores procedimientos, no requeridos y excesivos, como por ejemplo el relativo a la evaluación de impacto ambiental que podría ser integrada en la aprobación del plan urbanístico.</li> <li>- Patrimonio público no quiere decir gestión pública. De hecho, se pueden encontrar soluciones, sobre todo para la cuestión de la vivienda, a través de la gestión privada, quedando público el patrimonio.</li> <li>- Profundizar el tema de las soluciones transitorias por efectos, impactos y oportunidades.</li> </ul>
<p><b>Housing</b></p>	<p><b>Housing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In Spain there is a problem of competences: the municipalities have full competence on urbanism but not in housing, where they only have competence over the promotion and management, but not in their planning.</li> <li>- There is also a financing problem because the municipalities depend on the money at the National level.</li> <li>- Also, the planning timing is diverse: the housing planning is every 4 years and the urban planning every 20.</li> </ul> <p><b>Participation:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The participatory procedures must be timely and agile. They should not compromise the democratic legitimacy of the city councils. The idea inserted in the new Spanish 39/2015 Law should be taken into account.</li> </ul> <p><b>Measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Think the dialectic between planning/regulation over, giving more power to the regulation to facilitate issues such as the interim use of the land or the vacant land.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoid new and unnecessary procedures, such as the environmental impact assessment, which could be integrated in the urban plan approval procedure.</li> <li>- Public heritage does not mean public management. In fact, there are alternative solutions, in particular for housing, within the private management, remaining the heritage, public.</li> <li>- Further examine transitorial solutions.</li> </ul>
<b>Patrimonio Natural y Cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por lo que se refiere a la protección del Patrimonio Natural, los Ayuntamientos tienen un papel fundamental a través de la técnica de la planificación administrativa, mediante la actividad de coordinación de planes urbanísticos con los regionales de ordenación y gestión de los espacios naturales y la coordinación ex ante para insertar la debida racionalización en la protección del medio natural.</li> <li>- La educación ambiental es un valor a tener en cuenta en la protección del medio natural y la actuación de los entes locales.</li> <li>- Se presenta como necesaria una mayor autonomía y competencia local para gestionar con efectividad el problema de las plagas.</li> <li>- El Patrimonio Cultural es esencial para lograr los ODS en las ciudades.</li> <li>- La conservación y puesta en valor del Patrimonio cultural deben tender a su integración en la vida de la ciudad, y no desconocer su capacidad de generar riqueza y empleo de calidad. Para ello resulta indispensable la colaboración del sector privado.</li> <li>- En España, los municipios son competentes para llevar a cabo estas tareas, si bien en muchos casos han de actuar en estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas, como sucede de manera destacable en el ámbito del planeamiento urbanístico y la concesión de licencias.</li> </ul>
<b>Natural and Cultura Heritage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The protection of the cultural heritage is essential for the sustainable development of cities.</li> <li>- The environmental education and awareness must be taken into account for the protection of the natural environment and in the action plans of the local entities.</li> <li>- A greater level of autonomy and local competence is necessary for an effective management of the pests problem.</li> <li>- The conservation and improvement of the cultural heritage must look for its integration within the city itself, taking into account its capacity for generating wealth and quality employment.</li> <li>- In Spain, even though the municipalities are competent on the implementation of this types of measures, in many cases, they need to act in collaboration with the regional governments, as in the case of the urban planning.</li> </ul>
<b>Redes inteligentes en las ciudades (Smart Cities)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un creciente interés por parte de los diversos municipios en implementar diversas tecnologías que les proporcionen a los ciudadanos herramientas que les permitan facilitar y mejorar el desarrollo de su vida en la ciudad.</li> <li>- Para ello, han ideado diversas políticas, planes y compromisos de acción, los cuales buscan ejecutar con financiamiento propio o mediante la colaboración con diversas instancias nacionales o internacionales (con organismos europeos u otros países) e incluso a través de la colaboración con privados.</li> <li>- Existe una coincidencia en relación a que la información que se puede obtener a través del uso de tecnologías, puede ayudar a establecer indicadores que les permitan a los municipios mejorar sus políticas públicas locales.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ahora bien, aun cuando es posible establecer una vinculación con el desarrollo sostenible, este no se muestra como el principal objetivo de la implementación de tecnologías, sino que se aprecia como un objetivo indirecto e incluso, en algunos casos, inexistente.</li> <li>- Con todo, se advierte un problema de acceso, información y estandarización en la implementación de las tecnologías en los diversos municipios.</li> </ul>
<b>Smart networks in cities (Smart Cities)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The municipalities are already showing greater interest in the development of different technologies that improve the citizen's everyday lives in cities.</li> <li>- The policies, plans and actions designed to implement those technological developments are being financed by either by their own funds, or by financial collaborations with both, national and international public institutions (European organism, among others) and also private funds.</li> <li>- The information that could be obtained through the use of these new technology can help set indicators that will allow the municipalities to better design their local public policies.</li> <li>- Even though it is possible to link technology with the sustainable development, the latter, is not commonly understood as the main objective for the use of the former, but instead, as an indirect goal or, in some cases, a nonexistent one.</li> <li>- However, there are still problems of access to the technology, of lack of information and of standardization in the implementation of those technologies in the different municipalities.</li> </ul>
<b>Movilidad y Transporte. Calidad del Aire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La movilidad se compone de tres elementos clave: el medio ambiente urbano (como <i>locus</i>), el transporte urbano y la propia planificación urbana de la ciudad.</li> <li>- Estamos ante un pretexto ambiental dentro de un contexto urbano, con lo cual la solución para una movilidad sostenible que se propone no está en lo ambiental sino en lo urbanístico.</li> <li>- Existen todavía muchas dudas a nivel legislativo, sobre todo de naturaleza competencial, y de cara a la realización de los objetivos de desarrollo sostenible en un área de naturaleza tan transversal como los transportes. El ámbito de mayores dudas, es el de la financiación. Es cierto que no hay una ley nacional general de movilidad sostenible, pero tal vez no sea necesaria, en el sentido de que, como las competencias están delegadas a las comunidades autónomas, son ellas las que tienen que legislar esta materia. Lo que los transportes echan en falta es una ley de financiación.</li> <li>- La movilidad debe ofrecer al ciudadano capacidad de elección.</li> <li>- A la hora de resolver jurídicamente intereses o derechos contrapuestos nos encontramos ante la necesidad de sensibilizarnos por el caso concreto, sin llegar al choque de derechos. Un ejemplo prevalente es la sensibilidad por la salud que se ha convertido en un interés genérico que, ante determinadas circunstancias, puede primar frente al derecho individual y absoluto de la movilidad personal.</li> </ul>
<b>Transport and Mobility. Air Quality</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The mobility has three key elements: the urban environment (as a locus), the urban transport, and the urban planning of the city itself.</li> <li>- We are facing an environmental excuse within an urban context. This means that the solution for a sustainable mobility will not be found in the environment matter but in the urban one.</li> <li>- There are still many regulatory doubts, mainly with respect to the competency, and the achievement of the sustainable development goals in such a wide and transversal field as the transport is. The financial issue is still the most controversial one. There is not a National Law on the sustainable mobility, but maybe it is not necessary, because the competences are at the regional level (autonomous communities). Which is clearly lacking is legal instrument for the financing matter.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The mobility must offer every citizen the possibility to choose among different types of sustainable transportation.</li> <li>- In order to solve the conflict between controversial interests from a juridical perspective, we must study each particular case avoiding a clash of rights. An example of this is the health sensitivity that has gained attention as a generic interest which should be protected even before the individual right to move freely.</li> </ul>
<b>Medidas de mitigación y adaptación al cambio climático (de la ciudad, pero en particular, de los edificios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Ayuntamientos deben liderar el desarrollo de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en sus ciudades, mediante el ejemplo y también a través de la promoción de colaboraciones público-privadas.</li> <li>- Las medidas fiscales desarrolladas por los Ayuntamientos deben ir acompañadas de medidas informativas y de concienciación de la ciudadanía sobre la importancia de las mismas. La certificación energética se ha demostrado muy eficaz en este sentido.</li> <li>- Medidas como la ITE (Inspección Técnica de Edificios) pueden aprovecharse para incorporar medidas de mejora energética.</li> <li>- Hay un amplio margen todavía para desarrollar medidas imaginativas de mitigación y adaptación que pueden enmarcarse en la legislación sectorial vigente, como el TRLS 2015 y que aún están por explorar.</li> <li>- La ciudad no puede ser tratada de manera uniforme. Han de diferenciarse zonas de actuación y diseñar medidas concretas y específicas para cada una de ellas.</li> </ul>
<b>Mitigation and adaptation measures to fight against climate change (of the city itself, and of the buildings, in particular)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The City Councils should lead the mitigation and adaptation measures to climate change in their respective cities, by example, and also with the promotion of public-private collaborations.</li> <li>- The fiscal measures developed by the municipalities must be accompanied by informative and awareness measures. The energy certification procedure has proved to be very efficient in this case.</li> <li>- Measures such as the Technical Inspection of Buildings (ITE) must be also used to add energy efficiency measures in buildings.</li> <li>- There is a great margin to develop new and creative mitigation and adaptive measures that can be framed in the existing sectoral regulation, such as the current Spanish Land Use Law of 2015 (TRLS 2015), and that are still to be explored.</li> <li>- The city cannot be treated in an uniform way. Different operation areas need specific measures.</li> </ul>

Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medioambiente

<http://www.institutopascualmadoz.es/>

+34 916 249 839