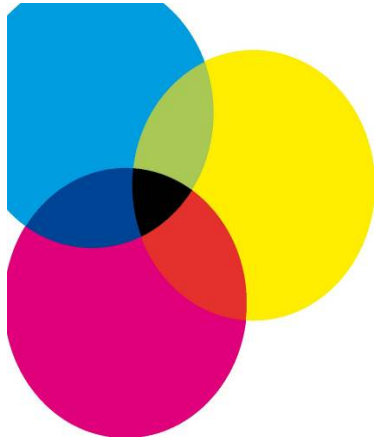




## **PLAN DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO 1.2. URBANISMO: ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

**MAYO 2013**





**PRESIDENTE DE LA MESA: FUNDACIÓN LABORAL  
DE LA CONSTRUCCIÓN, D. JUAN LAS NAVAS.**

**DIRECTOR PROYECTO: JESÚS M<sup>a</sup> RAMÍREZ  
ABOGADO URBANISTA GRUPO EIN S.L.**

**MODERADOR Y COORDINADOR: FUNDACIÓN  
MODERNA, D<sup>ÑA</sup>. BEGOÑA VICENTE.**

**DOCUMENTO DE TRABAJO  
PLAN DE EJECUCIÓN DEL  
PROYECTO 1.2.  
URBANISMO: ELABORACIÓN  
DE PROPUESTAS DE  
FLEXIBILIZACIÓN DEL  
PLANEAMIENTO  
URBANÍSTICO**

## **1.-PROYECTO 1.2. URBANISMO: ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

En el seno del **PLAN MODERNA** los distintos actores del sector de la construcción y promoción inmobiliaria han puesto en marcha la elaboración del **PLAN ESTRATÉGICO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN NAVARRA: HACIA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE**, definiendo 10 grandes proyectos (líneas) estratégicas en las que se esta trabajando. Uno de estos Proyectos (1.2) es la elaboración de propuestas de flexibilización del planeamiento urbanístico en Navarra, proyecto que se describe como: *Análisis de la situación actual en cuanto a normativas y modelos de planificación urbanística de cara a realizar propuestas flexibles que permitan potenciar un urbanismo sostenible y adaptable.*

Las actuaciones prioritarias propuestas a que debe dar respuesta el Plan en su conjunto, entre las que se encuentran las propias de este proyecto, son:

Simplificación y agilización de todos los trámites y plazos administrativos
Reducción de plazos en tramitaciones, aprobaciones y modificaciones
Coordinar y homogeneizar las diferentes normativas existentes (algunas se contradicen: nacional, regional, local...)
Agilidad en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtención de licencias de obra</li> <li>- Entrada en vigor de normativas</li> <li>- Licencia condicionada (ejemplo País Vasco)</li> <li>- licencia de obra con proyectos básico sin necesidad de proyectos de ejecución</li> </ul>
Consenso de soluciones de uso en suelos terciarios
Que se aplique la ordenación de responsabilidad trienal (administraciones)
Agilidad en la transposición de normativas suprarregionales y homogeneidad de normativas (regionales, nacionales y europeas que a veces se contradicen)
Homogeneizar criterios y formar a los responsables de toma de decisiones (mucha variación según la persona para un mismo proyecto)
Cooperación con asociaciones a la hora de sacar nuevas normativas
ITE (implantación de la ITE, nuevos sistemas de medición de construcción sostenible)
Acciones de mejora en la normativa de habitabilidad
Implantación del ITE (implantado a nivel nacional pero no en Navarra) y del ICE (inspección de Control Energética sobre la envolvente)
Constitución de ESES a través de la unión de empresas de construcción, de mantenimiento, ingenierías y arquitectos
Potenciar la Rehabilitación (posible potenciación a través de las ESEs)
Sectorizar planeamiento para permitir financiación por fases
Potenciar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- rehabilitación con eficiencia energética</li> <li>- Alquiler (con opción de compra)</li> <li>- Planes de cascos antiguos o barrios completos</li> </ul>
Potenciar alquiler en lugar de compra

Acortar plazos entre planeamiento urbanístico y ejecución de obra (a veces son 10 años y los modelos cambian, por lo que el planeamiento ya no vale)

Incrementar la cooperación promotor - urbanista

Industrialización de procesos:

- Prefabricados
- Modulares.

Sobre todo para mercados internacionales

Plataforma de Internacionalización para intercambio de conocimiento. Debe contemplar:

- Normativas de otros países
- Licitaciones abiertas
- Facilitación para formar AIEs para ofrecer llaves en mano en urbanismo
- Mapa de empresas: qué quieren y qué ofrecen
- Conocer experiencias de otras empresas

Plataforma de internacionalización para:

- licitaciones y normativa
- Otras experiencias (empresas que ya estén en otros países)
- búsqueda de agentes en destino
- identificación de buenas prácticas
- Técnicas industriales de mto aplicadas a construcción
- Benchmarking internacional (por ej. en Inglaterra el mto de polígonos industriales se sufraga con parte de los impuestos de contribución urbana)

Plataforma de Internacionalización que reúna la información necesaria para internacionalizar, mercados, agentes en destino, licitaciones, normativa y posibilidad de cruce de intereses de las empresas

Plataforma de gestión del conocimiento para:

- Importar Conocimiento (procesos, financiación...)
- Salir fuera de Navarra (saber cómo)
- Facilitar procesos de internacionalización

Partiendo y aprovechando los recursos existentes (laboratorios, Fidima, Cenifer, etc...), disponer de un Centro Tecnológico de la Construcción, con objetivo de profesionalizar en mayor medida a las empresas y dedicado a:

- Investigación y testaje
- Formación sobre nuevos materiales y nuevos sistemas
- Con posible ubicación en Villafranca

Formación de mantenedores en:

- EERR
- Domótica
- Electrónica
- Medidas de ahorro y eficiencia

Capacitación de trabajadores y directivos en:

- Financiero, jurídico, comercial
- directivas europeas y nacionales
- otros (EERR, ESES....)

Capacitación en gestión, innovación, Ahorro y eficiencia, nuevas tecnologías y tendencias mediante:

- ejemplos de buenas prácticas
- Formación continua

Sistema de transferencia de conocimiento:

- Ubicación posible: Centro especializado de Villafranca
- Acuerdos con las universidades para testar investigaciones
- Ayudar a transferir conocimiento a las empresas
- Potenciar colaboración CTE para:
- Conocer nuevas tecnologías, sistemas de construcción, materiales, tendencias...

Facilitar la financiación a la demanda (por ejemplo en Francia se escritura antes de iniciar la construcción)

Facilitar acceso a financiación:

- por ejemplo BEI
- Avaes
- Otros...

Disposición de bolsas económicas para mantenimiento de edificios y obras públicas (tanto privados como públicos)

<b>Catálogo de empresas dedicadas a urbanismo (tipo Biomedicina)</b>
Implantación de sistemas de gestión interna, Plan estratégico etc...
Desarrollo de imagen del sector: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicación</li> <li>- Marca</li> <li>- Catálogo</li> </ul>
Colaboración con Universidades y Centros Tecnológicos para transferencia de tecnologías y conocimiento (materiales, procesos productivos...)
Modificación de forma participativa del convenio en base a productividad, calidad y eficiencia
Implantación de sistemas de gestión (principalmente pymes) con herramientas para canalizar sugerencias de los trabajadores
Innovación en modelos de gestión de la promoción (gestión del conocimiento)
Sensibilización de la demanda (pública y privada) en temas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rehabilitación</li> <li>- Certificación energética</li> <li>- Revalorización de inmuebles</li> </ul>
Observatorio de la construcción en Navarra para: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aportaciones de informes</li> <li>- Datos que ayuden a sensibilizar la demanda</li> <li>- detección de nuevos tipos de demanda...</li> </ul>
<b>Modificación de los procesos de Planeamiento y aprovechamiento urbanístico mediante:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mayor flexibilidad (adaptación y cambios en el proceso entre éste y la ejecución)</li> <li>- Menos cerrado (se solicitan demasiado detalle (farolas); es necesario que a veces quede abierto)</li> <li>- incluir transporte sostenible (o previsión del mismo)</li> <li>- Sectorizar el planeamiento por fases</li> </ul>
Sensibilización de la demanda (pública y privada) acerca de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento no sólo correctivo sino preventivo y predictivo</li> <li>- Análisis de costes de mantenimiento vs NO mantenimiento</li> </ul>
Formación y sensibilización para organismos públicos demandantes (ayuntamientos...)
Campañas de imagen (modificar la imagen actual del sector) con ejemplos de buenas prácticas, etc...

Sensibilización de la demanda sobre la importancia del mantenimiento no sólo de instalaciones sino de infraestructuras y obra civil
Potenciación de la "marca Navarra" (ejemplo Tecnalía)
Potenciar la "marca Navarra" en el exterior
Apoyo institucional en sentido positivo de promociones realizadas favoreciendo tejido industrial navarro
Reparación y mantenimiento de edificios y calzadas de Camino de Santiago, Caseríos etc... con impacto en turismo
Acuerdos con otros países (acuerdos marco públicos)
Administración como ejemplarizante en mantenimiento: ejemplo de buenas prácticas
Crear alianzas entre empresas para: <ul style="list-style-type: none"> <li>- conocer términos legales, jurídicos</li> <li>- perfilar el sector (oferta-demanda)</li> </ul>
Actuaciones conjuntas para reducir costes
Alianzas para obras horizontales en mercados nacionales e internacionales (por ej. Conservación de carreteras)
Evolución de empresas de mantenimiento a formato ESE mediante unión de empresas complementarias, e intercambio de buenas prácticas con empresas de mantenimiento industrial



## 2.- ¿QUÉ NECESITAMOS? ¿CON QUÉ CONTAMOS? ¿QUÉ QUEREMOS?

### ¿QUÉ NECESITAMOS?

El Proyecto (1.2.Urbanismo) “**Propuestas De Flexibilización del Planeamiento Urbanístico**” debe dar respuesta a la necesidad de flexibilizar el actual marco normativo en cuanto al planeamiento urbanístico en Navarra para poder satisfacer a las demandas de los agentes productores de la ciudad, y las edificaciones que la conforman, como son:

- El planeamiento debe poder responder a las demandas y cambios sociales y adaptarse al tiempo en que se produce.
- El planeamiento debe lograr el equilibrio entre la calidad urbana, la calidad de vida de sus habitantes y el coste de producción del suelo urbanizado que soporte lo planificado.
- El planeamiento debe ser sostenible y diseñar una ciudad y un modo de vivir sostenible en lo social, económico y ambiental.

- El planeamiento debe ser un instrumento facilitador de la producción de la ciudad y sus edificaciones y no un fin en si mismo.
- El planeamiento no debe encarecer el resultado para el que se concibe.

Pero también debe en este momento de radical y profunda crisis de la industria productora de inmuebles (promotores, constructores, profesionales, urbanizadores, gremios de la construcción, fabricantes de materiales, comercializadores, etcétera) convertirse en un instrumento que coadyuve a la superación de la crisis a corto plazo favoreciendo actuaciones que revitalicen el la industria inmobiliaria.

### **¿CON QUÉ CONTAMOS?**

Contamos con un instrumento de concertación de voluntades de los distintos agentes e inteligencia intervinientes en el proceso de producción de la industria inmobiliaria y con la voluntad de afrontar el problema con medidas y propuesta a corto plazo y a largo plazo mediante reformas estructurales entre las que se encuentra el modelo de planeamiento urbanístico.

Este instrumento es este Proyecto enmarcado en el Plan Moderna, su metodología de trabajo y los agentes intervinientes en la Comisión de Trabajo, representando a los promotores, constructores, trabajadores, profesionales del urbanismo y arquitectura, universidades, entidades locales y administración foral.

### **¿QUÉ QUEREMOS?**

Queremos coadyuvar con este Proyecto a superar la actual crisis que afecta de forma radical a la industria inmobiliaria; y, proponer una reforma estructural y radical del modelo de desarrollo urbano “de ensanche” a que responde al sistema de planeamiento vigente a fin de lograr ciudades más sostenibles, y a tal fin queremos:

- Proponer iniciativas, a corto plazo y de aplicación inmediata, que mediante la reforma de normativas y ordenanzas locales puedan flexibilizar la producción inmobiliaria, y/o favorecer las actuaciones de regeneración, renovación y rehabilitación urbana con criterios de sostenibilidad, eficacia y eficiencia energética e integral.

- Proponer un nuevo modelo y sistema de planeamiento urbanístico municipal mediante la reforma de la legislación vigente, con el objetivo de flexibilizar el planeamiento, hacerlo mas sostenible, y favorecer su tramitación.



### 3.- EL MODELO DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN NAVARRA

El modelo de planeamiento urbanístico de la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LOFTU) es un modelo desarrollista, de urbanismo de “ensanche” que nace en nuestro país en el siglo XIX, - Ley de Alineaciones y Ley de Ensanche de Poblaciones- y que se plasma en la forma legal que hoy conocemos en la Ley del Suelo de 1956, ley que configura los distintos instrumentos de planificación urbanística, que con variaciones no esenciales, se han mantenido hasta nuestros días, Planes Generales Municipales, Planes de desarrollo ( parciales) y planes especiales.

La figura central de este modelo es el Plan General, instrumento normativo de carácter general, de carácter jurídico vinculante para los usos e intensidades de uso futuras de suelo y por tanto con gran incidencia en le derecho de propiedad. Este hecho, singular en el contexto europeo, al menos con la radicalidad e intensidad que se produce en la cultura urbanística española, supone ya de origen que el planeamiento no solo planifica y programa el

diseño de la futura ciudad sino que él mismo atribuye unas facultades al suelo que lo hacen objeto de tensiones que nada tienen que ver con la planificación o la ordenación, sino que lo convierten en objeto de interés económico para los propietarios y la propia administración que pretende regular mucho mas de lo deseable con un plan omnicomprendivo, burocrático y excesivamente complejo al introducir elementos que pretenden repartir derechos y obligaciones – clasificación del suelo, cargas, cesiones, etcétera-.

Este modelo se corresponde con una necesidad social muy distinta a la actual, el desarrollo de las ciudades mediante el modelo de ensanche; el protagonismo en la ejecución del plan de los propietarios; la necesidad de construir viviendas como motor económico; y, la carencia de administraciones con recursos para controlar y dirigir la expansión urbana.

El estado autonómico de una parte, y la integración en la Unión Europea, han supuesto al urbanismo español cambios muy significativos en cuanto a la regulación formal del mismo, la aparición de 17 leyes autonómicas y la

obligatoria aplicación de determinadas Directivas comunitarias que inciden desde la perspectiva medioambiental en la regulación del planeamiento. Pero las distintas leyes autonómicas no han superado el modelo clásico, que ha sido reproducido por las 17 leyes autonómicas con pequeñas innovaciones, quizás la más importante la aparición de la Estrategia de Evolución Urbana y Ocupación del Territorio en la Ley Urbanística de la Comunidad Valenciana y EMOT en la LFOTU, si bien estas figuras que luego analizaremos, no han dado en Navarra el resultado esperado quizás por no haberse entendido realmente su función.

En todo caso, el planeamiento, y la regulación de los instrumentos de planeamiento, fue declarada como competencia exclusiva de la legislación autonómica por las sentencias del TC 61/97, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio, que resolvió los recursos frente al TRLS 1992 y Ley 6/1998 por lo que la Comunidad Foral de Navarra puede legislar con plena y absoluta libertad en esta materia, respetando en todo caso la normativa comunitaria que pueda afectarle (evolución ambiental); y, los principios de urbanismo sostenible (art. 2 y 3 TRLS-2008); derechos

y deberes de los ciudadanos ( art.4-5 TRLS-2008); bases del régimen del suelo que afecten al planeamiento, en concreto los artículos 14, 15,16 y demás concordantes del TRLS, y Ley 2/2011, de Economía Sostenible (art. 107 y ss) y Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, (art. 17 y ss).

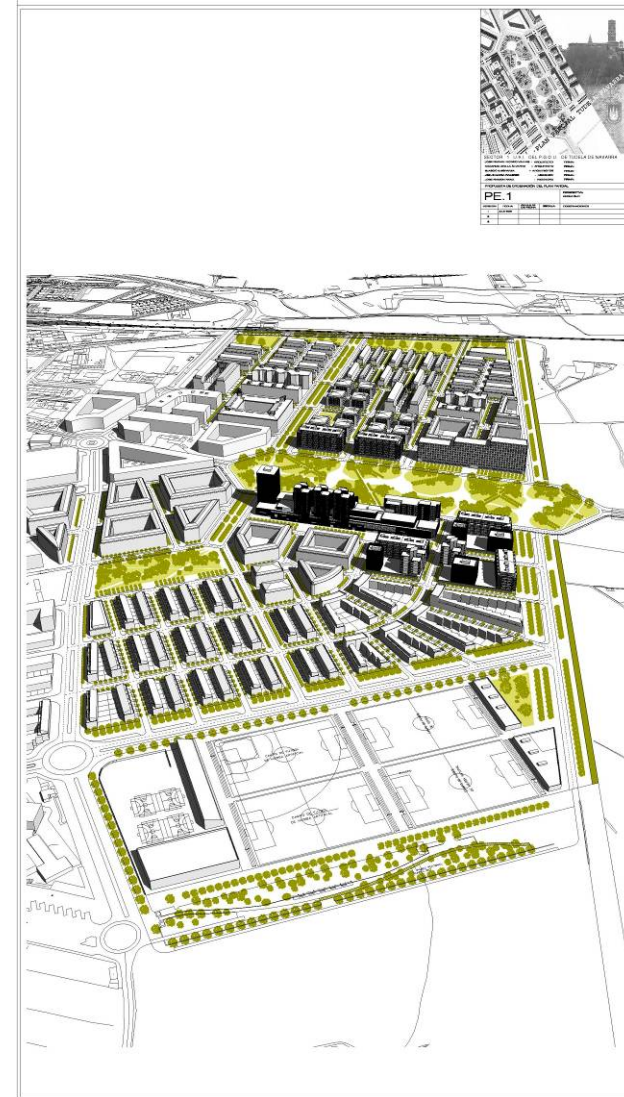
*“En lo que aquí concierne, no puede desconocerse que se contempla el derecho de propiedad desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad (regla 1ª del art. 149.1 C.E.) y sólo sus condiciones básicas, óptica distinta, sin duda, que la que proporciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil a que se refiere la regla 8ª del mismo precepto, como se verá en el fundamento jurídico 11. Ello significa, por lo que ahora interesa, que la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1º C.E. en relación con aquellas manifestaciones del dominio sobre las que las Comunidades Autónomas sí ostentan competencias no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica (cfr. SSTC 194/1994, fundamento jurídico 4º; 43/1996, fundamento jurídico 2º, entre otras). Más en concreto, el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos. Habrá que*

*distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1º C.E.) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad.”*

*“Como ya se ha visto, la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3º C.E.), sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos. Por tanto, el carácter básico del art. 109.1 T.R.L.S. debe considerarse inconstitucional.”*

La LFOTU regula en el Título II, Capítulo II el Planeamiento urbanístico municipal (art. 48 a 85).

El Ministerio de Vivienda elaboró en el año 2006 el “Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español”, en el que se exponen algunas de las características del sistema de planeamiento español que también son de aplicación a nuestra Comunidad y que podemos tomar como punto de partida del DIAGNOSTICO:





## 1. Un sistema de planeamiento jerárquico, burocrático, rígido y complejo

Nuestro **modelo es jerárquico** situando el planeamiento general municipal (Plan General Municipal) en la cúspide del sistema, al que se someten los instrumentos de planificación de desarrollo de naturaleza más ejecutiva. Cada figura de planeamiento tiene que respetar a la inmediatamente superior en cuanto a las determinaciones de carácter estructurante por lo que cualquier variación de las mismas debe modificar el Plan superior lo que supone un **alto grado de rigidez** e inflexibilidad. Tan sólo hay una figura que rompe este esquema que es la del Plan Especial independiente poco utilizado por estar regulada de forma restrictiva.

Este **modelo** de planeamiento general se ha ido haciendo norma tras norma, urbanística o sectorial, **más complejo y pesado** en sus determinaciones, ha pretendido encerrar en el Plan toda la realidad del urbanismo “planeamiento-ejecución-gestión” lo que lo ha convertido en un proyecto tan ambicioso y omnicomprensivo que resulta casi

imposible de aprobar en un tiempo razonable, pues requiere de tal cantidad de precisiones e informes, y se conjugan en él tantos intereses que lo hacen un **instrumento ineficiente** por **excesivo**, en el que se valora más lo formal que lo esencial del urbanismo, preocupados más por cumplir artículo, leyes y reglamentos y por evitar recursos e impugnaciones que por como se va a vivir en la ciudad que se planea y por la calidad de vida futura de los ciudadanos.

Por ello se ha producido un divorcio entre los grandes principios que deben regir el planeamiento, la sostenibilidad, la calidad de vida, etcétera y la realidad de ese planeamiento, en palabras de ENERIZ, de “jerga”, *“que es hablar y negociar de coeficientes de homogeneización, aprovechamientos urbanísticos subjetivos y de propiedad, aprovechamientos tipo, uas, uvas, quince por ciento, suelos urbanos consolidados y no consolidados, es decir de dinero...”*.

Para ZAMORANO nuestras leyes obligan *“a planeamientos excesivamente rígidos partiendo de una injustificada confianza en la capacidad de predecir el futuro urbano o dirigirlo”*

Esta ya de por sí complejo modelo se ha ido haciendo cada día más pesado por la suma de **requisitos e informes sectoriales que** se le imponen **para su aprobación**, requisitos necesarios y que no se pueden obviar como la suficiencia de agua, cuestiones medio ambientales, etc, peor que resultan mucho más complejas en un documento omnicomprensivo y que de todo sabe y opina, que en un documento mucho más estratégico y generalistas. Prueba de todo ello es la cantidad de planes

municipales en tramitación en Navarra, mas de 100, y el plazo de aprobación de los mismos desde su inicio, nunca menos de una legislatura, salvo honrosas excepciones, y la mayoría de los casos, dos.

Estos planes, una vez aprobados, son motivo de **innumerables modificaciones** desde el inicio de su vida tras la aprobación, pues en muchos casos **nacen ya obsoletos** para las necesidades y demandas sociales, del mercado y de la industria inmobiliaria, pero su modificación también resulta compleja y pesada, si se logra producir. La **LFOTU-02 intento racionalizar esta situación** mediante dos novedades muy importantes pero que han tenido menor trascendencia de la esperada:

a) La **segregación del Plan General Municipal en dos documentos** (art. 56) al mismo nivel y de igual importancia pero de naturaleza muy diversa: la **Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial (EMOT)** como definidora de la estrategia de desarrollo del municipio como documento estratégico y de planificación de la estructura general del territorio-; y el **Plan Urbanístico Municipal (PUM)**, “*documento urbanístico que define los aspectos propios de la ordenación y régimen del suelo* “. Esta idea de disociar en dos documentos autónomos el Plan, un “Structure Plans” y un “Action Plan”, **no ha tenido la repercusión deseada**, pues la EMOT se ha tratado en muchos casos como un avance de planeamiento o a un mero trámite formal, centrándose los esfuerzos de todos los implicados en el PUM, al que se ha exigido un importante nivel de concreción y detalle, habiéndose perdido las grandes potencialidades de la EMOT como documento de mayor relevancia.

b) La introducción de **determinaciones estructurante y pormenorizadas** (art. 49) en el planeamiento, lo que permitiría un sistema mas sencillo de modificaciones de las determinaciones pormenorizadas.

## 2. La relación tradicional entre el planeamiento y el derecho de propiedad, la asignación de aprovechamientos futuros

**El planeamiento** urbanístico **ha determinado** en España, de manera tradicional, **el contenido del derecho de propiedad**, algo que ha supuesto su característica más singular frente a otros modelos europeos, y también la raíz de todos los males que ahora se expone. El TRLS-2008 rompe este esquema y opta por la no inclusión de los criterios mínimos de clasificación de suelo entre las condiciones básicas reguladas por la misma. Ello no implica que dicha clasificación desaparezca, sino que se remite a su lugar idóneo, el planeamiento y la legislación urbanística de las CCAA, como así ocurre en la legislación foral por lo que todos los planes generales tiene entre sus principales características la clasificación de todos los suelos de su territorio, y por ende, la asignación del contenido del derecho de propiedad.

La asignación por el planeamiento del aprovechamiento urbanístico futuro es la nota más característica de nuestro sistema y también las más perniciosas. Al tener la **Plan un carácter jurídico vinculante en** que se concreta el derecho de propiedad **se pierde el sentido planificador**, ordenador del territorio del Plan, y se convierte en un lugar en que confluyen muchos y poderosos intereses económicos que la administración quiere controlar y los propietarios concretar y mejorar, lo que hace al Plan no un punto de colaboración sino de confrontación de intereses. Este sistema urbanístico-plan-led de carácter jurídico vinculante para todo el territorio supone por tanto una característica del urbanismo español que quizás debemos repensar.



### 3. El planeamiento urbanístico como planeamiento de ensanche

Desde los primeros planes y leyes de ensanche el interés del planificador español se centraba en la **extensión de la ciudad**, de forma que nunca se han creado instrumentos que verdaderamente sirvieran para intervenir en el interior de los cascos, en la ciudad consolidada. Los Planes Especiales de Reforma Interior fueron durante años los únicos instrumentos de intervención en la ciudad consolidada que ahora se han visto complementados con las actuaciones de dotación de la legislación estatal y de muy poca repercusión en Navarra. La realidad económica y social, además de la conciencia de la sostenibilidad, han cambiado ese panorama de crecimiento infinito, pero todavía no se ha invertido la tendencia desarrollista y consumidora de suelo y recursos de las leyes del siglo XX y la LFOTU sigue respondiendo a ese modelo que parece debemos superar. El urbanismo del futuro inmediato “post crisis” debe tener otros paradigmas y prioridades y debe responder a otro modelo radicalmente distinto, un modelo sostenible que se preocupa más por la regeneración, rehabilitación y reforma urbana (Ley de Economía Sostenible y RD-L 8/2011 y Anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), por la movilidad, la eficacia y eficiencia energética, por la utilización racional de los recursos no renovables y por la mejorar de la calidad urbana.

### 4. Escasa incidencia de las evaluaciones de impacto ambiental y de las memorias de sostenibilidad económica en el planeamiento

Aunque Navarra cuenta con una norma plenamente adaptada a la normativa estatal y Comunitaria (LEFIPA), las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de Planes y Programas han tenido escasa incidencia real en la planificación urbanística quizás por la **escasa cultura** existente en España del procedimiento de **Evaluación Ambiental Estratégica** de los instrumentos de planificación territorial y urbanística; la falta de auténtica exigencia en la elaboración y calidad de las Evaluaciones; y, sobre todo la **falta de interdisciplinariedad, transversalidad y cumplimiento** de las Evaluaciones desde el momento de inicio del Plan, resultando un documento formal más a acompañar a un Plan concebido desde otros parámetros. Lo mismo podemos decir de la Memorias de Sostenibilidad Económica, convertidas en un documento más a incorporar al Plan pero sin convencimiento, y en muchos casos, convertidas en meras cuestiones formales para su aprobación

## 5.- Escasa participación social en la formación del planeamiento

Nuestro modelo de planeamiento incorporo en la EMOT (art.70.2) un proceso de participación social previo a la aprobación de la misma, y ahora ha incluido una nueva redacción del artículo 42 (PSIS) en la que se exige un proceso de participación y socialización con los agentes sociales y territoriales afectados mediante un **Plan de Participación pública** con las garantías, condiciones y derechos de la Ley Foral 11/2012, de transparencia y del Gobierno Abierto. Esta obligación legal se convierte en una necesidad social para la formación y elaboración del planeamiento si se quiere que sea asumido, respetado y que responda a la realidad social y no solo a la opinión de políticos y técnicos.



## 6.-Complejidad sectorial, necesidad de formación multidisciplinar y nuevo marco territorial (POT)

Desde la promulgación de la LFOTU-02, distintas **legislaciones sectoriales y estatales han complejizado la documentación, informes sectoriales y requisitos de los planes**, en cuestiones fundamentales para la sostenibilidad tales como la inundabilidad, suficiencia de recursos hídricos, adecuación a la ordenación territorial (POT) ,legislación foral comercial (planes de atracción comercial), movilidad, sostenibilidad económica, legislación sobre ruido y contaminación lumínica, participación, etcétera, cuestiones todas ellas que ha muchos planes en redacción y tramitación les puede suponer un auténtico freno si se quieren aprobar correctamente, entendiéndose no cubriendo el expediente con un documento “ex post” sino si se quiere realmente integrar esos informes o determinaciones desde el origen y no en el proceso ya final del Plan; o por el contrario se debe buscar soluciones transitorias a esos planes ya en tramitación.

Esta nueva realidad supone que si el planeamiento urbanístico general siempre había tenido un importante componente de **confluencia de distintas disciplinas profesionales** (arquitectos, ambientalistas, economistas, ingenieros y juristas) si bien la preeminencia, y muchas veces exclusividad, del arquitecto ha sido la tónica general del urbanismo español, algo que debe ser superado pues la complejidad requerida va a obligar a que para hacer un urbanismo de calidad se precise la colaboración, real y activa de distintas visiones y conocimientos profesionales y no la sumisión a visiones prefiguradas y apriorísticas que solo tienen en consideración esencialmente la forma de la ciudad y el destino futuro del suelo, es decir, la edificación y construcción.

La **aprobación de los POT** para toda Navarra en la anterior legislatura (julio 2011) supone un logro del que muy pocas CCAA pueden presumir, y supone una línea de reflexión muy importante en pos de la sostenibilidad y la ordenación de territorio, pero supone que **todo el planeamiento municipal debe hacer un esfuerzo de adaptación**, el aprobado y sobre todo el que se encuentra en trámite:

*“Artículo 5.- Alcance normativo del POT*

*1.- Las determinaciones del POT con incidencia en la ordenación territorial vienen establecidas en los títulos II, III, IV, V, VI, VII y VIII. Cada determinación especifica su adscripción a alguno de los siguientes tipos definidos en el artículo 29.1 de la LFOTU:*

*a) Determinaciones vinculantes sobre el territorio (VT).*

*En orden a la ratificación o la modificación del régimen jurídico directa e inmediatamente aplicable a los terrenos sobre los que incidan y que, como determinaciones de ordenación territorial, prevalecerán sobre las previsiones contrarias del planeamiento local.*

*b) Determinaciones vinculantes para la planificación (VP).*

*Que no tendrán aplicación directa e inmediata, pero obligan a atenerse a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local, bien sea cuando se decida su elaboración, bien sea en el plazo previsto en la propia determinación.*

*c) Determinaciones orientativas (O).*

*Que constituirán criterios, directrices y guías de actuación de carácter no vinculante, informadores de las pautas que el*

*Gobierno de Navarra considera adecuadas para la actuación territorial y urbanística de los poderes públicos.*

*2.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.3 de la LFOTU, los Planes,*

*Programas y Proyectos que elaboren las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral que tengan incidencia en la ordenación del territorio y uso del suelo en el ámbito territorial del POT 5, deberán justificar su coherencia con lo dispuesto en el presente POT y, en particular, con su Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) regulado en el Título II de la presente normativa.*

*3.- Los instrumentos citados en el apartado anterior que se encuentren en tramitación en el momento de la entrada en vigor del POT 5, deberán justificar previamente a su aprobación definitiva la coherencia con las determinaciones del mismo.*

*4.- El Departamento competente en materia de ordenación del territorio impulsará las medidas necesarias para que los planeamientos municipales vigentes en el momento de la aprobación del POT 5, procedan a adaptar su contenido al mismo. Cuando el planeamiento municipal vigente comprometa el MDT propuesto por el POT, el Departamento competente en materia de ordenación del territorio podrá instar, de forma justificada, la iniciativa municipal conforme al artículo 65.2 de la LFOTU.”*

Esta adaptación incide principalmente en el Suelo No Urbanizable, suponiendo en muchos casos una auténtica revolución para muchos planeamientos en redacción, así como una necesaria labor de aplicación a muchos expedientes de autorización en SNU, incluso en planes que se elaborarán con la LFOTU-94.

En este punto también debemos reflexionar sobre otra cuestión nuclear, la **atomizada y poco funcional estructura municipal de Navarra para la planificación y gestión urbanística**, y especialmente de la **Comarca de Pamplona**, que impide soluciones de planeamiento de carácter supramunicipal, pues la figura del Plan de Conjunto, las EMOT conjuntas de varios municipios o los intentos del POT 3 de racionalizar esta situación, no son suficientes ni han dado resultados óptimos, mas allá de expedientes puntuales (PSIS Ripagaina), ni para la planificación ni para la ejecución de infraestructuras generales de ámbito comarcal, etcétera, pues la invocación a la autonomía municipal es todavía mucho mas fuerte que la cooperación municipal en esta materia.

## 7.- Algunos temas a considerar por el planeamiento urbanístico

Independientemente de las cuestiones de fondo expuestas en los puntos anteriores también se han detectado algunos otros temas, también necesario de reformas estructurales, que habría que considerar en el diseño y organización de nuestras ciudades y pueblos; y, algunas otras de carácter mas inmediato y particular que están incidiendo directamente en la realidad económica de la industria inmobiliaria en sus intentos por superar la crisis que desde el año 2007 la ha sumido en una situación de extrema gravedad con lo que ello ha supuesto de cese de actividad empresarial y perdida de empleos:

El modelo inmobiliario español ha venido promoviendo la **inversión de los hogares en compra de viviendas**, lo que ha reducido a la mínima expresión el mercado de viviendas en alquiler. Este es uno de los problemas importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad de las ciudades y ello conlleva el primer, y mas grave, problema de la deuda hipotecaria de muchas familias y el drama de los desahucios, pues ni los Bancos Municipales de Suelo, ni el Banco Foral de Suelo han resuelto este problema cambiando al cultura de la propiedad, supone rigideces en el mercado de trabajo; y conlleva un importante tendencia de la población a emigrar hacia las zonas rurales del municipio, entre otras, por razones puramente económicas (el precio del suelo y, por consiguiente el de la vivienda, es mucho menor).

2.- “El **modelo de ciudad difusa frente a la ciudad compacta** que prima en muchos planeamientos del pasado siglo ahora en desarrollo es insostenible ambiental y socialmente y económicamente inviable por sus altos costes en infraestructuras y suelo. Los sucesivos planeamientos de la ciudad se han caracterizado por unas generosas reservas para infraestructuras (sobre todo viarias) y determinados tipos de equipamientos y dotaciones. Estas reservas han contribuido en parte, entre otras cosas, a que aumentara de forma desproporcionada el precio del suelo. Además, desde el punto de vista de la sostenibilidad tiene el inconveniente de una escasa colmatación urbana, sobre todo en las áreas periféricas (por supuesto no en los

cascos históricos). Es una tradición, tanto de los movimientos ciudadanos como de los manuales de planificación, establecer siempre criterios de mínimos para los equipamientos, dotaciones y, en algunos casos, también para las infraestructuras. Como consecuencia pueden encontrarse metros y metros de terrenos urbanizados prácticamente sin uso o con uso muy esporádico (sobre todo en las grandes urbanizaciones de lujo) con un consumo de suelo, materiales y energía del que resulta un rendimiento muy bajo en términos de calidad de vida. Se trata de una situación intolerable en un momento de emergencia como el que está pasando el planeta. Probablemente todavía sea necesario establecer unos mínimos, sobre todo en determinadas áreas urbanas, pero la normativa urbanística debería estar en condiciones de establecer igualmente unos máximos generosos de obligado cumplimiento.



Unas **infraestructuras sobredimensionadas** para las necesidades de las puntas han traído como ventaja, por ejemplo en el caso del viario, rápidas conexiones y la posibilidad de ir por delante en el tiempo a los requerimientos de la circulación media. Sin embargo, también ha traído consigo graves problemas, entre los que podemos destacar: ruptura espacial de la continuidad urbana; gastos de mantenimiento desmesurados; o un consumo excesivo de suelo urbanizado de forma inútil, lo que contribuye a aumentar la insostenibilidad del sistema. Aunque esto es particularmente evidente para el viario tampoco en otros casos debería resolverse el diseño dimensionando para las puntas. Así por ejemplo, calcular los tubos de recogida de pluviales para un chubasco cuyo período de retorno estadísticamente sólo se producirá cada 50 años, olvidando otras soluciones del problema como las balsas de tormenta.

En general, las **zonas verdes** de dimensiones generosas le confieren a la ciudad un aspecto saludable y un reconocimiento exterior importante. Sin embargo esta generosidad plantea algunos problemas que resulta necesario mencionar. Se pueden destacar tres: los altos costos de mantenimiento, el excesivo consumo de agua y su escaso uso. Probablemente el problema, más que en la extensión de las zonas verdes, esté en su diseño y en los objetivos a alcanzar. En el momento actual es necesario poner en cuestión las ideas tradicionales sobre zonas verdes que se entienden, en realidad, como zonas ajardinadas, para sustituirlas por la de redes de espacios libres. Además habría que dejar de considerar el sistema de espacios libres exclusivamente como un problema de equipamiento. Los espacios libres ya no sólo sirven para el

ocio y recreo de los ciudadanos. Los espacios libres deben de contribuir (además, y en algunos casos de forma prioritaria) a la reducción de la huella del carbono producida por la ciudad. Se ha pasado de responsabilidad local a responsabilidad global y las consideraciones referentes a su estructura, organización y diseño, deben de incluir medidas en esta dirección para mitigar, por ejemplo, el cambio climático. Esta postura, que debería predicarse para cualquier aspecto del planeamiento, se vuelve crítica en este campo concreto.

Además habría que establecer una diferencia conceptual importante entre **“zona verde”** y **“espacio libre sin uso”**. La “zona verde” como área ajardinada en la ciudad que requiere cuidados periódicos constantes, utilización de abonos, riego, sistemas de poda y control de plagas, debería de reducirse al mínimo imprescindible. Las consideraciones de sostenibilidad estricta y de defensa del medio natural se unen a los costes de mantenimiento de forma que en este caso la racionalidad va de la mano del sistema. El resto de los espacios abiertos de la ciudad que no fueran “zona verde” (ni, por supuesto áreas totalmente urbanizadas como las plazas duras) deberían denominarse “espacios libres sin uso”. Es decir que los espacios sin uso serían aquellas áreas de la ciudad no pavimentadas ni urbanizadas y que no requirieran de cuidados periódicos constantes y que, por supuesto, no tuvieran asignado ningún uso específico. Las funciones, objetivos y utilidad de ambos tipos de espacios son diferentes y, por tanto también sus requisitos y necesidades. Sin embargo, lo que no debería de cambiar sería su régimen jurídico ya que los espacios libres sin uso no zonas verdes probablemente vayan a sufrir presiones todavía mayores que las zonas

verdes tradicionales. Y, en cualquier caso deberían formar parte de la importante red de espacios libres que, en realidad, es la que configura, junto con las superficies construidas, el tejido de la ciudad.



**Escasa concentración residencial y bajo uso en parte de la ciudad construida.** En algunos casos, y como resultado de las grandes reservas de equipamiento, el sobredimensionamiento de las vías de comunicación, las amplias zonas verdes y, como veremos, una densidad bruta en la ciudad consolidada relativamente baja, así como una estricta dependencia del sistema de zonificación del planeamiento (sobre todo en las nuevas extensiones de la ciudad), surgen áreas excesivamente fragmentadas

tanto espacial como socialmente. Aunque, y también esto es cierto, con una cierta identidad e, indudablemente, sanas e higiénicas. El orden natural parece perfectamente adaptado a los ciclos de planeta, lo que significa que probablemente su mantenimiento sea el más económico. Hasta tal punto es así que a lo largo de los milenios ha conseguido ir acumulando unas ciertas reservas (por ejemplo, energía o sumideros de contaminación) de las que ahora están viviendo las ciudades. El orden urbano no. Su mantenimiento requiere unos elevados consumos de energía y produce una cantidad de desechos casi imposibles de reciclar. Todas aquellas áreas que consigamos mantener en su orden natural no aumentarán, incluso en determinados casos disminuirán, los consumos urbanos. El problema es que ya existen pocos lugares que se puedan preservar de la urbanización por estar ya casi enteramente urbanizados. En estas condiciones resulta imprescindible utilizar de forma completa lo ya urbanizado de forma que no sea necesario urbanizar más territorio, o que esta organización se restrinja a los mínimos imprescindibles. Para poner en carga la totalidad de la ciudad actual hay que adaptarla a las necesidades de nuestra sociedad. Por eso resulta imprescindible rehabilitar, reutilizar y renovar parte de nuestras ciudades.

**Errores en la estandarización de los niveles de iluminación.** Como parte de la urbanización generosa que se ha explicado anteriormente y, sobre todo, como ejemplo concreto, es preciso destacar este apartado porque aparecen muy claras sus implicaciones respecto a la sostenibilidad. La justificación de un mayor nivel de iluminación urbano está, en buena parte de los casos, en la necesidad de seguridad. Sin embargo, a veces, es una

simple justificación. Habría que destacar que este exceso de iluminación se produce por existir “uniformidad” en los niveles requeridos en las diferentes áreas de la ciudad. Si el objetivo fuera la seguridad, probablemente sería necesario rebajarlo en las zonas más seguras y aumentarlo en las inseguras. Prueba de que esto no es así es que las zonas más seguras por otras circunstancias tales como la concentración de gente, dotación policial, etc., es donde se aumentan estos niveles. Este planteamiento, fijar un mínimo alto (de “calidad”) y hacerlo extensivo a toda la ciudad, aparte de contribuir poco a diferenciar e identificar áreas urbanas, es muy costoso desde el punto de vista energético y, sobre todo, poco sostenible.

**Intentar minimizar los costos de mantenimiento.** **Costes de mantenimiento** más bajos suelen llevar consigo también menores consumos energéticos y menor producción de productos contaminantes. Por ejemplo, una red de espacios libres excesivamente fragmentada conlleva, normalmente, unos costes de mantenimiento muy superiores a los de una red menos fragmentada. A cambio, probablemente esté más cercana al ciudadano. En la mayor parte de los casos lo más adecuado será llegar a un equilibrio y el diseño de la red tiene que estar pensado para todos los niveles. Sin embargo hay situaciones mucho más claras, como la utilización de especies autóctonas o naturalizadas que suelen ser las de más bajo mantenimiento, evitar las cespederas por sus necesidades de agua, de corte y de una especial estructura topográfica y edafológica, o la posibilidad de dejar partes importantes del territorio sin ningún tipo de labor o modificación del suelo. Este criterio que se ha intentado ejemplificar en la

red de espacios libres sería de aplicación en otros casos mucho más evidentes como la urbanización o la organización del tejido urbano. En cualquier caso, este criterio de mínimos o de ahorro debería de estar siempre en la mente del planificador y del diseñador de las áreas concretas porque significa en casi todos los casos una reducción de la huella ecológica de la ciudad.

Para terminar habría que referirse a la cuestión de las **densidades**. La mayor parte de los estudios, tratados, guías, recomendaciones y las iniciativas legislativas que empiezan a despuntar recomiendan como criterio para la sostenibilidad que las extensiones futuras (sobre todo en el caso de las áreas metropolitanas de las grandes ciudades) aumenten la densidad bruta sobre la tradicional en la extensión de la ciudad. En cualquier caso no parece exclusivamente un problema de densidad sino, probablemente de forma de ocupación del territorio y de su urbanización. También de un adecuado rediseño de los equipamientos como ya se ha explicado.” (Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español)

Las **transformaciones y cambios en la**  
**3.- sociedad española** ocurridos en los últimos años aparentemente no han afectado a las bases de los planes de urbanismo. Se pueden mencionar algunos de estos cambios que deberían de haber influido, tanto en la organización como en el diseño de nuestras ciudades. Entre otros:

- **El envejecimiento de la población y la nueva composición familiar** con un aumento muy notable a favor del núcleo con un único miembro, o de las

*parejas sin hijos, siendo mayoritaria la construcción de viviendas de las llamadas de “dos o tres habitaciones” muy alejadas de los requisitos de la nueva composición familiar. Ello se agrava con la ortodoxia todavía presente en muchos planes de definir como determinación estructurante. Aunque no lo exija la Ley- el número de viviendas o conceptos similares, cuestión que fue bien resuelta y abordada en por la Ley Foral de medidas urgentes y en posteriores modificaciones de la LFOTU, pero que no ha calado en la práctica habitual, permitiendo una necesario e imprescindible flexibilidad del plan en este aspecto.*

- *Otro problema que tampoco se aborda de forma decidida es el de la **seguridad**, si bien en Navarra este no sea un problema tan marcado como en grandes ciudades. La obsesión por la seguridad ha traído consigo cambios muy apreciables en las funciones asignadas al espacio público con el resultado de privatizar muchas de estas funciones que pasan a ser realizadas en lugares cerrados sólo accesibles a los propietarios. Esta tendencia no sólo se manifiesta en la construcción de nueva ciudad básicamente organizada en fragmentos cerrados y separados entre sí de forma claramente insostenible sino que, incluso, se está “exportando” al interior de la ciudad tradicional donde las operaciones de rehabilitación y renovación urbana copian este modelo. El llamado “diseño urbano seguro” cuenta en estos momentos con técnicas (CEPTED) que deberían ser de implantación obligatoria en la redacción de todos los planes de urbanismo. Sin*

*embargo si se han dado pasos en el tema de la llamada “accesibilidad universal”, que obliga a considerar en los planes de urbanismo una serie de condiciones relacionadas con la posibilidad de que colectivos con determinadas minusvalías puedan utilizar las ciudades.*

- 4.- **Rehabilitación, eficacia y eficiencia energética de los edificios.** Los Planes, ordenanzas y códigos técnicos no dan una respuesta correcta y posibilista a una necesidad y demanda cada día más acuciante, como es favorecer las actuaciones de rehabilitación de edificios con carácter de mejora su habitabilidad y sostenibilidad, lo que permitirá mejorar la “esperanza de vida “de esos inmuebles, y el mantenimiento de sus habitantes en los mismos. Esta línea emprendida decididamente por la reciente legislación estatal choca en muchas ocasiones con los cálculos de edificabilidad o las ordenanzas municipales, dificultando el desarrollo de un sector de actividad emergente.

## 9.- BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACIÓN DEL SUELO URBANO Y EL SUELO URBANIZABLE EN NAVARRA.

9.1.-Como consecuencia de las diferentes actuaciones urbanísticas realizadas hasta el presente podemos resumir que disponemos de suelo en cuatro situaciones diferenciadas:

1. Sectores ya urbanizados y parcialmente consolidados, con las edificaciones prácticamente terminadas pero con un mínimo importante de viviendas sin vender.
2. Planeamientos con la urbanización ejecutada, o ejecutándose y con un porcentaje de los edificios construidos o en proceso de construcción.
3. Planeamientos aprobados pero con la urbanización sin comenzar.
4. Planeamientos en proceso de aprobación.

Vamos a plantear un escenario en el que diferenciaremos tres periodos con características bien diferenciadas.

El primero es el que se dio hasta el año 2007, fecha en la que se puede considerar finalizó una etapa de crecimiento continuado del sector.

Posteriormente vino un período, de 2008 a 2010, de inicio de edificaciones en Polígonos recién desarrollados, con un cambio muy significativo, la inversión del porcentaje de

edificación entre vivienda protegida y vivienda libre, manteniendo una producción de viviendas realmente elevada, alimentada por unas expectativas de cambio de tendencia durante el año 2010.

Por último, de 2011 hasta nuestros días, se produjo una disminución de la producción de viviendas, intentando adecuarla producción a la demanda existente, por lo que prácticamente la producción mayoritaria ha sido de vivienda protegida.

Teniendo en cuenta estas premisas planteamos a continuación el siguiente DIAGNÓSTICO:

1. Prácticamente son las viviendas que quedaron en stock durante el primer periodo. No es un stock preocupante, aunque hay muchas de estas viviendas que han acabado en propiedad de las Entidades Financieras y al actuar éstas sin criterios de Industria Inmobiliaria están provocando una desestabilización importante de los precios.
2. Son las viviendas que se comenzaron entre los años 2008-10, en los Polígonos de reciente urbanización.

En este período se han comenzado un 70% de vivienda protegida y un 30% de vivienda libre, invirtiéndose la tendencia que se había dado hasta el año 2007.

De toda la producción de viviendas realizada, en la actualidad empieza a ser preocupante el porcentaje de viviendas sin adjudicar, en torno al 30%.

El mayor problema de estos planeamientos es su tamaño.

Esta circunstancia no ha permitido optimizar sus costes ni su realización por fases, provocando unos costes complicados de asumir.

No debemos de olvidar que el desarrollo de estos Polígonos ha tenido, en general, una duración superior a los 10 años, lo que nos remonta al período anterior a 2007 en el que la situación era bien distinta y nada hacía presagiar la situación actual.

Esto ha provocado que los planteamientos de usos realizados en su momento hayan quedado inadecuados para las circunstancias actuales.

A esto hay que añadir también la necesidad de la aplicación de medidas de Eficiencia Energética no previstas inicialmente en los programas para el desarrollo de los diferentes Planeamientos.

Además, se han producido cambios normativos muy importantes, como es la entrada en vigor, en toda su amplitud, del Código Técnico de la Edificación.

Por otro lado, la ejecución de la urbanización de los mismos coincidió con el fin de la época de crecimiento, lo que ha provocado que su desarrollo no se haya adecuado a la ejecución de la edificación proyectada.

3. Debido a la larguísima extensión en el tiempo que tienen los Planeamientos urbanísticos, se considera

que es bueno que haya planeamientos aprobados con antelación suficiente para que no se produzca, como ocurrió en la época anterior a 2007, la circunstancia de escasez de suelo apto para edificar, lo que provocó un encarecimiento del mismo.

Ahora bien, el cambio producido durante estos años, desde el 2007 hasta nuestros días, hace que ese planeamiento aprobado, lo está, en nuestro caso, con una normativa inadecuada para la situación actual, por lo que es absolutamente necesario actualizarlo a las circunstancias de hoy en día.

4. En general su situación es similar a los del grupo 3, con la diferencia que al no estar finalizada su tramitación es más fácil poder adecuarla.

#### **9.2.- La situación actual, tras años de intensa transformación de suelo, tiene en Navarra alguna de las siguientes características:**

- a) Se debe reflexionar también no solo sobre los polígonos o sectores que ya están urbanizados, sino también existen problemas en los Ensanches y otras partes de la ciudad construida que estos años no se han afrontado, por lo que las medidas deben poder ser generalizables para todo lo planeado.
- b) Se debe reflexionar también sobre si se debe planificar nuevos territorios de momento o es suficiente con lo planificado estos años. También se debe repensar la escala de las unidades de gestión en municipios pequeños y medianos, pues ahora pueden resultar inviables, y más si a ello le

añadimos los suelos públicos que hemos urbanizado y hay que mantener ¿qué hacemos? Se pueden revisar los actuales estándares de planeamiento pues parecen resultar excesivos en algunas cuestiones, o al menos inviable su gestión. Otra opción es pensar si es posible reutilizar y cambiar esos espacios para destinarlos a otros usos de interés general.

- c) Se debe poner el acento también en la Programación, que es tan importante como la planificación, y pensar medidas, si es caso extremas, para acompañarla programación a las necesidades reales y a las necesidades de la ciudad como algo vivo y que no se merece la no construcción de lo planificado.
- d) Se debe ir un poco más lejos en lo inmediato y a futuro ser más radical. Se deben producir ideas sobre lo ya urbanizado para darle una nueva viabilidad y hacer un nuevo modelo de ciudad más acorde con este tiempo. Pensar en la Regeneración urbana y renovación de lo ya urbanizado. Regenerar lo que tenemos.
- e) La realidad actual es muy diversa pero sobre todo en lo territorial, la Comarca de Pamplona tiene una singular problemática que no tienen otras zonas o municipios de Navarra. Pensar en la diversidad.



#### 4.- MODELOS DE PLANEAMIENTO EUROPEOS. PLAN-LED FRENTE A DEVELOPMENT-LED

La doctrina científica hace una diferenciación entre “**sistemas urbanísticos plan-led, es decir, «guiados por el Plan»**, y **development-led, o «guiados por la dinámica del desarrollo urbanístico»**. Sistemas **development-led** se parecen mucho a la «**teoría indicativa del Planeamiento**» (indicative theory of zoning), que caracteriza entre a otros al sistema urbanístico en el **Reino Unido**. Los sistemas **plan-led** se parecen a la definición como la «**teoría imperativa del Planeamiento**» (imperative theory of zoning) –FALUDI-. En **sistemas development-led** la Administración Pública decide sobre una solicitud de desarrollo urbanístico de la mano exclusiva o casi exclusivamente de **las cualidades de la propuesta**. En sistemas **plan-led** la Administración Pública decide sobre una solicitud en función de si **encaja o no dentro de las previsiones contenidas en el Planeamiento** vigente. En sistemas **development-led** el Planeamiento vinculante (por ejemplo, el Planning Permission en el Reino Unido) se aprueba en el «momento de desarrollo», es decir, una vez que los agentes de mercado muestran interés, presentan una solicitud de desarrollo urbanístico, y negocian sus términos en un convenio urbanístico con la Administración Pública. En sistemas **plan-led** el Planeamiento vinculante (por ejemplo el Planeamiento General en España) se aprueba con **anterioridad**, en el «momento de elaboración del Planeamiento». Esto significa que en sistemas **plan-led** las previsiones vinculantes del Planeamiento se fijan con **anterioridad** al momento en que un promotor inmobiliario solicita la autorización para desarrollar el suelo. Gracias a esto existe, con anterioridad a presentación de una solicitud, mucha certeza acerca del aprovechamiento

*urbanístico futuro y acerca de los criterios que la Administración Pública utilizará a la hora de valorar la solicitud.” (MUÑOZ GIELEN)*

En concreto MUÑOZ GIELEN reflexiona sobre la flexibilidad en la práctica urbanística europea:

*“Según diversos estudios de urbanismo comparado (por ejemplo COMISIÓN EUROPEA, 1997: 45-46; O NADIN & STEAD, 2008: 40, 44-45), estos dos sistemas plan-ledydevelopment-ledno se diferenciarían tanto en la práctica urbanística porque los sistemas plan-led, en teoría inflexibles, muestran en la práctica ser muy flexibles. Según el estudio mencionado de la Comisión Europea el Planeamiento en sistemas plan-ledsuele ser de carácter general, estructural, no detallado, y a menudo es modificado una vez que los promotores lo solicitan. Nuestros datos sobre seis países europeos (Alemania, Francia, Italia, Flandes —parte de Bélgica—, Dinamarca y Suecia), y nuestros datos más detallados de Holanda, Inglaterra y la CAV nos permiten confirmar en parte pero también refutar en parte esta tesis.*

*En lo que coinciden esta tesis y nuestros datos es que, efectivamente, muchos países que en teoría utilizan un sistema plan-led, en la práctica son muy flexibles, tanto que adquieren características propias de sistemas development-led. En ellos las previsiones vinculantes del Planeamiento sólo son fijadas una vez que las negociaciones entre la Administración Pública y los agentes de mercado han finalizado y resultado en la firma de un Convenio urbanístico. Por ejemplo, nuestros datos sobre Holanda indican que el Planeamiento de carácter jurídico vinculante (el Plan de usos del Suelo, el*

*Bestemmingsplan) se suele aprobar una vez que las inversiones necesarias en infraestructuras y equipamientos han sido aseguradas por medio de un Convenio urbanístico (entrevistas a Verdaas y Fokkema, 2007; VROM &al, 2008: 67). Según nuestros datos, esta falta de coincidencia entre por un lado el funcionamiento teórico, inflexible, del sistema urbanístico «plan-led» y por otro lado su aplicación práctica, más flexible, se aprecia no sólo en Holanda, sino también en Alemania, Suecia y Dinamarca. Es decir, estos países, que en teoría son plan-led, en la práctica hacen masivamente uso de convenios urbanísticos previos a la recalificación de usos y aprovechamientos. En Inglaterra, Holanda, Alemania, Suecia y Dinamarca, en etapas tempranas previas a las negociaciones, la Administración Pública aprueba sólo documentos de Planeamiento urbano de carácter indicativo, no vinculante: en Inglaterra el Structure/Local/Developmentplano el recientemente introducido Local PlanningFrameworks, en Holanda el Structuurplano el recientemente introducido Structuurvisie, en Alemania el Flächennutzungsplan, en Suecia el översiktsplan y en Dinamarca el Kommuneplan.*

*Por otro lado, nuestros datos contradicen o al menos matizan la tesis del estudio mencionado de la Comisión Europea. En España, y también aunque en menor medida en Francia, Italia y Flandes, las Administraciones Públicas aprueban en estadios tempranos planes de uso del suelo que contienen previsiones de carácter jurídico vinculante que ciertamente cercenan mucho el margen de negociación y flexibilidad posteriores. En España los ayuntamientos están obligados a aprobar el Planeamiento general, que consiste en planes de usos del suelo con previsiones a menudo muy detalladas, que abarcan todo el*

*ámbito municipal y que son jurídicamente vinculantes en todas sus previsiones y contenidos, caso totalmente singular y que distingue claramente al Urbanismo español frente al europeo. En Francia, Italia y Flandes la Administración Pública también aprueba en etapas tempranas planes de usos del suelo con carácter jurídico vinculante. Se trata en Francia del Plan Local d'Urbanisme (PLU), en Italia el Piano regolato regeneral ecomunale (PRGC) y en Flandes el Gewestplan. Sin embargo, estos planes crean menos certeza que los Planes Generales en España. En Francia, a comienzos del año 2007 muchos ayuntamientos aún no habían aprobado un PLU y aunque los antiguos Plan d'Occupation des Sols (POS) seguían siendo vigentes, en la práctica existía mucha flexibilidad para desviarse de sus previsiones. En Italia los PRGC están siendo reemplazados por un nuevo tipo de documento, el Piano Operativo, documento que no cubre, como el PRGC, todo el municipio sino sólo parte de él. El Gewestplanen Flandes no es muy detallado, por ejemplo incluye la zonificación del suelo en distintos usos, pero no la densidad edificatoria. Estos datos parecen pues confirmar, en este aspecto, la singularidad española en el contexto europeo, singularidad que ha sido tantas veces reclamada en la literatura académica y profesional españoles (ver, por ejemplo, COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, 1996: 31-47; GARCÍA-BELLIDO, 1999).”*

En el **modelo anglosajón**, imperante en la mayoría de países europeos, el plan ordena la totalidad del territorio municipal pero se limita a regular elementos estructurante de la ciudad, la armadura, con previsiones meramente indicativas, no vinculantes para la propiedad, ni creadores

de derechos, en el modelo británico esta figura es el Local Plans. Estos planes se complementan por los “ActionPlans” o planes operativos para las actuaciones de transformación, que deben estar justificadas en la necesidad de nuevos suelos como consecuencias de previsiones ciertas de crecimientos poblacionales no meramente voluntaristas o de crecimientos económicos en el marco del plan, debiendo acompañarse de compromisos de inversión ya sea da la Administración o de los particulares. El grado de discrecionalidad de la Administración en este sistema es mayor que en el español, pues descansa en dos rasgos específicos del modelo británico: el modelo consensual de definición de las políticas públicas y la nacionalización efectiva de los derechos de edificación. El modelo se asienta en una burocracia local, -civil service- que goza de la confianza de los ciudadanos y que concede los permisos sobre los méritos de los méritos de la propuesta que cualquiera puede formular sobre un suelo incluido en el Plan que debe respetarse por la propuesta, si bien el proyecto puede apartarse del Plan en función de otras consideraciones materiales. Los derechos urbanísticos solo cristalizan en el momento de obtención de las licencias. Este modelo, como vemos, se aleja de la tradición y cultura española, pero debemos estar muy atentos aprender de él al menos la idea o concepto de plan.



## 5.- IDEAS Y PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO

La Mesa de trabajo ha celebrado sesiones los días 14 de enero, 20 de febrero, 20 de marzo y 14 de mayo de 2013, debatiéndose el Documento elaborado por la Dirección del Proyecto al que se ha aportado e incorporado todas las intervenciones producidas con un alto grado de consenso y coincidencia entre sus miembros. Las aportaciones efectuadas son de muy variada índole, algunas son reflexiones generales que afectan a la normativa urbanística foral e incluso estatal, a otras normativas de índole sectorial y otras inciden de lleno en ordenanzas urbanísticas locales e incluso en la práctica urbanística. La Mesa considera que es necesaria una reflexión por los agentes sociales y políticos con el fin de incorporar, con el mas amplio consenso posible, sus conclusiones a la normativa foral a la mayor brevedad a fin de contribuir a la reactividad de la actividad de la industria inmobiliaria, en al línea de las actuaciones de rehabilitación, reforma y renovación urbana contempladas en el Proyecto de Ley estatal, y en la realidad social de los distintos sectores y actuaciones urbanísticas en tramitación en Navarra.

### ***5.A) PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA REACTIVAR LA INDUSTRIA INMOBILIARIA.***

La actual situación de la Industria Inmobiliaria exige adoptar medidas a corto plazo para permitir una recuperación lo más rápida y sólida posible.

Es necesario conseguir que en los diferentes Planeamientos se pueda conseguir que el diseño del producto se pueda realizar desde una óptica dirigida al usuario final.

El propósito es poder ofrecer, siempre bajo criterios de sostenibilidad, un producto de calidad y a un coste que permita adecuarse en todo momento a las necesidades del mercado.

Es necesario adecuar la legislación y normativa vigente, de tal manera que los planeamientos existentes puedan adaptarse a las condiciones de la demanda.

## 1.- REFLEXIONES DE CARÁCTER GENERAL.

Se proponen una serie de reflexiones para favorecer con carácter inmediato unas actividades de fomento de la construcción:

- Facilitar actuaciones, con el objetivo de evitar costes añadidos, que permitan realizar las Urbanizaciones por fases, para poder adecuar su desarrollo al ritmo de ejecución de las edificaciones.
- Propiciar medidas encaminadas a facilitar el desarrollo a corto plazo de los planeamientos de gran tamaño ya aprobados y urbanizados en Navarra, a fin de lograr que se vayan completando con edificaciones ámbitos mas funcionales y compactos, bien mediante permutas incentivadas o no penalizadas desde la

normativa fiscal o bien con otros instrumentos adecuados para ese objetivo.

- Posibilitar cambios de ordenanzas de edificación con el objetivo de adecuarlas a una mejor disposición de las edificaciones para incrementar la eficacia y eficiencia energética y/o posibilitar poner en el mercado un producto más adecuado a la demanda, todo ello en la línea de la Directiva comunitaria 2010/31/UE y futuras normativa básica estatal..
- Analizar posibles cambios de uso de parcelas vacantes, previo estudio de actualización de los estándares que debieran de tenerse en cuenta en los planeamientos, atendiendo a la realidad sociológica a corto y medio plazo y adecuando esos estándares a las necesidades reales y a la viabilidad de los mismos.
- Posibilitar la flexibilización de la densidad de población, atendiendo a ratios de persona/pieza habitable, en función del cual se deben de determinar los diversos estándares, así como de la normativa que relaciona el nº de viviendas con el nº de piezas habitables.
- Permitir la transformación de la superficie edificable a superficie útil, en los aprovechamientos de las diferentes unidades reparceladas, con el único límite de su volumen máximo edificatorio, intentando minimizar el impacto de la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación.

- Revisar normativa de garajes mancomunados para que se adecuen al ritmo de ejecución de las edificaciones.
- Adecuar las exigencias de los Proyectos de Urbanización así como apoyo a medidas tendentes a su optimización en costes, a la nueva realidad socioeconómica, sin merma de la calidad de la ciudad.
- Facilitar que se pueda solicitar Licencias de Construcción y de Calificación Provisional con un Proyecto ajustado en contenido para poder proceder a su concesión, así como introducir la Declaración Responsable para algunos expedientes de autorización.
- Establecer medidas encaminadas a agilizar y simplificar los trámites de concesión de Licencias, así como de Calificaciones de vivienda protegida, evitando duplicación de procesos.
- Revisar de la normativa de Condiciones Mínimas de Habitabilidad con el objetivo de evitar duplicidades con el Código Técnico de la Edificación y de adecuación a los adelantos tecnológicos existentes.
- Estudiar reducciones en los importes de introducir modificaciones en su normativa, de las Tasas e Impuestos en la concesión de las diferentes Licencias.

Todas estas actuaciones se deberán complementar, necesariamente, con medidas tendentes a favorecer la

construcción de viviendas dedicadas al alquiler y medidas fiscales que faciliten el acceso a la vivienda.

Además, como actuación indispensable, se deberá constituir una mesa en la que intervengan la Administración, los Promotores y las Entidades Financieras con el objetivo de establecer las nuevas “reglas de juego” que han de regir, para propiciar la llegada de financiación a la Industria Inmobiliaria.

Por último, como consecuencia del estudio del precio del módulo, se deberá de revisar completamente la política de vivienda protegida.

## 2.- PROPUESTAS SOBRE SUELOS URBANIZADOS EN NAVARRA.

En este momento se distinguen en Navarra los siguientes tipos de suelos a los que se deben dar respuestas inmediatas para favorecer su desarrollo y generación de edificación en los mismos:

- a. Suelo urbanizado y reparcelado (solares) sin edificar en su totalidad: Ripagaina, Ardoi, Lezkairu, Queiles
- b. Suelo planificado y reparcelado sin urbanizar: Donapea, Gardachales, Magdalena
- c. Suelo planificado sin reparcelar ni urbanizar: PSIS del AVE, Guendulain, Paseo Calle Norte (Estella-Lizarra).
- d. Suelos en procesos de planificación.
- e. Suelo consolidado. Actuaciones de Dotación. Renovación-rehabilitación. Solares

Se plantean las siguientes propuestas, que concretan las reflexiones generales, a tener en cuenta para lograr una mayor viabilidad de los suelos antes definidos; y que se concretan en el apartado 3 con modificaciones concretas de la LFOTU.

- a. Incentivar la agrupación o segregación de parcelas resultantes, mediante un sistema que no penalice fiscalmente estas operaciones, con

el fin de lograr actuaciones edificatorias de mayor concentración y eficacia para la ciudad en sectores de gran amplitud.

- b. Posibilitar, mediante un instrumento ágil, variaciones ordenamiento aprobado a fin de propiciar lotes edificable más pequeños en parcelas mínimas actuales muy grandes por motivo del planeamiento o reparcelación. En los casos de existencia de proindivisos, si las nuevas parcelas mínimas edificables lo permiten, se pueda romper los proindivisos existentes.
- c. Dar más amplitud a las determinaciones urbanísticas pormenorizadas, y mayor competencia al Estudio de Detalle, instrumentos de planeamiento de desarrollo, para poder modificar o reajustar aquellas.
- d.

Favorecer la agilización de los informes técnicos y coordinación de actuaciones y criterios entre distintas administraciones o departamentos e impulsar la elaboración de Instrucciones Técnicas de Planeamiento con el fin de unificar criterios de planeamiento y ejecución.

- e. Establecer un modelo que facilite actuaciones de ejecución del planeamiento más sencillo, gradual y proporcionado a la realidad actual, mediante unidades de actuación.

- f. Favorecer la flexibilización de los planeamientos ya aprobados mediante la figura del Estudio de Detalle para poderlos, adecuar a la realidad y a la necesidades de cada momento.
- g.- Ampliar la definición conceptual y capacidad del Estudio de Detalle como planeamiento de desarrollo.
- h.- Favorecer y coordinar, mediante las Instrucciones Técnicas de Planeamiento y la práctica urbanística, de una interpretación más flexible de los planeamientos ya aprobados para su mejor desarrollo.
- i.- Elaborar Guías de auto chequeo e implantar la declaración responsable en algunos expedientes para facilitar y agilizar su tramitación.
- j.-Posibilitar en sectores o actuaciones ya aprobadas y en ejecución la redistribución de usos mediante instrumentos sencillos de desarrollo de planeamiento ,de forma justificada y ponderada a la realidad municipal.
- k.-Posibilitar que se puedan incrementar los metros cuadrados edificables en parcelas resultantes (solares) en función de lograra justificadamente una mayor eficiencia y eficiencia energética de las edificaciones.

l.-Revisar justificadamente los estándares urbanísticos en determinadas actuaciones ya planificadas en función de la realidad municipal y sus necesidades.

m.-Modular el grado de urbanización de determinados suelos de cesión en función del interés y necesidades municipales, pudiendo parte de ellos mantener un carácter natural.

n.-Revisar el sistema de aprovechamientos tipo y equilibrios de áreas de reparto en cuanto a su concreción en el planeamiento general, descargándolo de esta obligación.

o.-Eliminar lo relativo a diferencias porcentuales de aprovechamiento entre unidades de ejecución de suelos urbanos/urbanizables.

p.- Favorecer las actuaciones de renovación o reforma urbana en suelo urbano urbanizado.

### 3.-PROPUESTAS DE MODIFICACIONES NORMATIVAS DE CARÁCTER URGENTE DE LA LFOTU 35/2002.

#### Artículo 25. *Convenios de gestión.*

1. Se consideran convenios de gestión urbanística aquellos que tengan por objeto exclusivamente los términos y las condiciones de ejecución del planeamiento, sin que de su cumplimiento pueda derivarse ninguna alteración del mismo.
2. *Mediante convenio de gestión suscrito por todo los propietarios de una unida de ejecución, actuación o manzana en la que se incluyan varias parcelas resultantes de un proyecto de reparcelación, se podrán reordenar las parcelas resultantes no edificadas mediante permutas o sustitución de adjudicaciones entre propietarios, dándose a las operaciones civiles y registrales resultantes del Convenio el tratamiento de actos de reparcelación a efectos fiscales y registrales.*
3. (...)

(Se corresponde con la propuesta 2.a del Apartado 5.a)

#### Artículo 49. *Determinaciones que constituyen la ordenación urbanística.*

2. Se entenderán como determinaciones de ordenación urbanística estructurantes las siguientes: (...)
  - e) En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable sectorizado, indicación del aprovechamiento máximo, la vocación de uso del ámbito y la fijación del porcentaje obligatorio de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.
3. Se entenderán como determinaciones de ordenación urbanística pormenorizadas, al menos, las siguientes: (...)
  - d) En suelo urbanizable sectorizado, criterios y/o delimitación de áreas de reparto continuas o discontinuas, su aprovechamiento tipo y coeficientes de homogeneización de planeamiento.
  - e) El régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas.
  - f) La definición de los sistemas locales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos o privados, o conjuntos de

dotaciones públicas necesarios para completar los servicios de los sistemas generales, pero sin considerarse de tal carácter, así como previsión temporal y grado de urbanización que se concretará en el proyecto de urbanización y unidades de actuación.

g) La relación de los usos del suelo y en especial las construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación por su disconformidad con los objetivos y criterios del planeamiento.

l) Determinaciones para logra la eficacia y eficiencia energética de las urbanizaciones y edificaciones de conformidad con la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo de 2010, y medidas que favorezcan tales objetivos

(Se corresponde con las propuestas 2. c) m) , n) del Apartado 5.a)

**Artículo 50.** *División del territorio ordenado en sectores.*

(...)

*b) Ser el ámbito territorial para el desarrollo de la ordenación pormenorizada a través de Plan Parcial o de Plan Especial. En los Planes Generales Municipales de municipios de población igual o inferior a tres mil*

*habitantes en los suelos en que la ordenación pormenorizada estuviera establecida también deberán delimitarse los correspondientes sectores que serán, en todo caso, las referencias espaciales sobre las cuales justificar cualquier eventual modificación.*

(Se corresponde con las propuestas 2.c) y 2.n) del Apartado 5.a)

**Artículo 51.** *Criterios para el desarrollo del Plan General Municipal.*

(...)

4. *El Plan General Municipal determinará la intensidad y vocación de uso de cada sector o subsector de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable, en atención a las características urbanas o rurales propias del municipio. Las modificaciones del Plan General Municipal que comporten la ampliación de suelo urbano no consolidado o de suelo urbanizable deberán limitar tales parámetros a los máximos valores establecidos a estos efectos en el ámbito más próximo.*

(Se corresponde con las propuestas 2.c) y 2.n) del Apartado 5.a)

**Artículo 53.** *Determinaciones sobre espacios dotacionales y de servicios.*

(...)

*3. Las determinaciones previstas en éste artículo tienen carácter general y de referencia obligada , pudiendo ser ajustadas a la realidad de un municipio o sector, de forma ponderada y justificada, por el planeamiento municipal, para todo el municipio o parte de él, en atención a las necesidades colectivas que se detecten.*

(Se corresponde con la propuesta 2.1) del Apartado 5.a)

**Artículo 60.** *Planes Parciales.*

1. Los Planes Parciales son los instrumentos de planeamiento urbanístico que tienen como objeto:

*a) En un sector de suelo urbano no consolidado, establecer la ordenación pormenorizada, o bien modificar o completar la que hubiera ya establecido el Plan General Municipal para los municipios de menos de 3.000 habitantes, en su caso.*

*b) En un sector de suelo urbanizable sectorizado,*

*establecer la ordenación pormenorizada, o bien modificar o completar la que hubiera ya establecido el Plan General Municipal para los municipios de menos de 3.000 habitantes o el Plan de Sectorización, en su caso.*

(...)

**“Artículo 61.** *Planes Especiales.*

1. Los Planes Especiales podrán desarrollar directamente las determinaciones de la ordenación estructurante contenidas en los Planes Generales Municipales, así como establecer, modificar o completar su ordenación pormenorizada, con las siguientes finalidades: (...)

*d) Planificar con carácter integral actuaciones se renovación urbana en Áreas de Renovación Urbana definidas por le Plan General Municipal o mediante la aprobación de un Plan Especial independiente, incluyéndose en el mismo disposiciones en materia de gestión urbanística y urbanización .*

“4. Los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias y adecuadas a su naturaleza y finalidad. En todo caso, los Planes Especiales que prevean la ejecución de actuaciones, y en particular los Planes Especiales Integrales de Renovación Urbana y los Planes Especiales de

Reforma Interior a que se refiere la letra b) del apartado 2, podrán contener la delimitación de unidades de ejecución, el señalamiento de los plazos de ejecución y la elección del sistema de actuación; y, *previamente a su aprobación inicial deberán someterse a una proceso de participación y socialización con los agentes sociales y territoriales afectados por el Plan Especial mediante un Plan de Participación y colaboración ciudadana, en el que se observarán las garantías y derechos previstos en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de transparencia y Gobierno Abierto.*

(Se corresponde con las propuestas 2.f), y 2.k) del Apartado 5.a)

**“Artículo 62. Estudios de Detalle.**

1. Los Estudios de Detalle son los instrumentos de ordenación urbanística cuyo objeto es desarrollar, modificar o reajustar alguna de las siguientes determinaciones de ordenación urbanística pormenorizada previstas en el Plan General.

a) Definición, modificación o reajuste de las tramas urbanas mediante lineaciones y rasantes de las edificaciones y viarios, salvo las de los elementos viarios que tengan el carácter de sistemas generales.

b) Las condiciones que regulan los actos sobre las parcelas y las que deben cumplir éstas para ser ámbitos de ejecución material.

c) La regulación del tipo de obras admisibles y las condiciones que deben cumplir las edificaciones en especial para adaptarse a los requisitos de eficacia y eficiencia energética de las edificaciones de conformidad con la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo de 2010, y accesibilidad universal, así como la ordenación y composición de los volúmenes y alturas de los edificios de acuerdo con las condiciones fijadas en el Plan General Municipal, la morfología y tipología de las viviendas y de las edificaciones; y, la ordenación de fachadas.

d) El régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas.

e) La definición de los sistemas locales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos para completar los servicios de los sistemas generales, pero sin considerarse de tal carácter.

f) La relación de los usos del suelo y en especial las construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación por su disconformidad con los objetivos y criterios del planeamiento.

j) Determinaciones que garanticen a las personas afectadas por alguna minusvalía orgánica o circunstancial, la accesibilidad y utilización, con carácter general, de los espacios libres de uso público, viales, edificios, locales y medios de transporte, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la normativa sobre barreras físicas y sensoriales.

2. Los Estudios de Detalle sólo podrán formularse sobre ámbitos espaciales sobre los que esté establecida la ordenación pormenorizada, sea a través de un Plan General Municipal, de un Plan Parcial o de un Plan Especial vigente. Los Estudios de Detalle no podrán incrementar el aprovechamiento tipo o medio que corresponde a los terrenos comprendidos en su ámbito, no considerándose que se produce tal incremento en los supuestos de aumento de superficie construida derivada de la realización de obras de mejora en la eficacia y eficiencia energética de los edificios o para garantizar la accesibilidad universal. Asimismo, en ningún caso podrán alterar las condiciones urbanísticas de los predios colindantes.

3.-Los Estudios de Detalle podrán contener propuestas justificadas y razonadas en la ordenación y viabilidad económica para una o varias manzanas resultantes de un procesos reparcelatorio con el fin de mejorar su proceso edificatorio y constructivo

mediante segregaciones o agrupaciones de parcelas resultantes, modificación de la superficie mínima de parcela edificable o reordenación de los espacios libres o de cesión, sin merma de estos; así como podrán justificadamente reordenar los usos del ámbito del Estudio de Detalle.

4. Los Estudios de Detalle comprenderán los documentos adecuados para justificar y establecer con precisión las determinaciones que sean su objeto, especialmente en los supuestos de mejora de la eficacia y eficiencia energética.

(Se corresponde con las propuestas 2.b),f) , g), j) , k) del Apartado 5.a)

#### **Artículo 64.** Ordenanzas municipales de edificación y de urbanización.

1. Los Municipios podrán aprobar Ordenanzas Urbanísticas con la finalidad de regular los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y las condiciones de las obras de edificación, desarrollar y completar las determinaciones para logra la eficacia y eficiencia energética de las urbanizaciones y edificaciones de conformidad con la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo de 2010; y mediadas que favorezcan tales objetivo así como las condiciones de las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble, todo ello

sin contradecir las determinaciones del Plan General Municipal.

(Se corresponde con la propuesta 2.k) del Apartado 5.a)

**Artículo 85. Instrucciones Técnicas de Planeamiento**

1. Las Instrucciones Técnicas de Planeamiento tendrán por objeto la fijación de criterios orientativos sobre calidad óptima del planeamiento, objetivos y prioridades de los planes urbanísticos, establecimiento de soluciones-tipo para problemas de planeamiento, metodología y pautas para la incorporación de las determinaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial , pautas para la ejecución de obras de urbanización, modelos de planes urbanísticos, tratamiento de núcleos tradicionales, usos y actividades en suelo no urbanizable, mantenimiento de valores territoriales, criterios de flexibilización del planeamiento y alcance de los distintos instrumentos de planeamiento de desarrollo y cualesquiera otras cuestiones de interés general en el ámbito técnico de elaboración de los planes

( ...)

Disposición Transitoria....

Las Instrucciones Técnicas de Planeamiento deberán estar aprobadas en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Disposición Transitoria.

(Se corresponde con la propuesta 2.d) del Apartado 5.a)

**Artículo 92. Suelo urbano.**

1. Tendrá la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley Foral, aquél que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

a) Formar parte de una trama urbana dotada de urbanización idónea que confiera a las parcelas que formen parte de dicha trama la condición de solar.

Reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos que han de reunir los servicios urbanísticos para que puedan considerarse idóneos para servir a las edificaciones o instalaciones previstas por la ordenación urbanística.

b) Ser integrable en la trama urbana a que se refiere la letra anterior por contar con una urbanización que únicamente requiera ser completada mediante obras

accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas, para que éstas adquieran la condición de solar.

c) Contar con urbanización que, proporcionando como mínimo acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, demande para su consolidación actuaciones que excedan de las obras accesorias a las de edificación o construcción en las parcelas o su reforma, renovación o mejora mediante la definición de unidades de ejecución.

d) Estar incluidos en ámbitos para los que el planeamiento prevea actuaciones de renovación urbana mediante la tramitación y aprobación de un Plan Especial Integral de Renovación Urbana entendiéndose por tal la recuperación física, funcional y ambiental de espacios urbanos sometidos a procesos de degradación, abandono, obsolescencia o sustitución de sus usos predominantes con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y procurar la sostenibilidad del ámbito.

e) Estar edificado al menos en dos de las terceras partes del espacio servido por las redes de los servicios indicados en la letra anterior y precisar para su completa urbanización de la definición de unidades de ejecución.

f) Haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones, disponiendo efectivamente de los servicios con los que se adquiere la condición de solar.

2. En suelo urbano el planeamiento municipal diferenciará, cuando proceda, las siguientes categorías:

a) Suelo urbano consolidado, constituido por los terrenos clasificados como suelo urbano por estar en alguna de las situaciones descritas en las letras a), b), d) y f) del número anterior.

b) Suelo urbano no consolidado, constituido por los terrenos clasificados como suelo urbano por estar en alguna de las situaciones descritas en las letras c) y e) del número anterior.

#### **Artículo 98.** *Deberes de los propietarios de suelo urbano.*

1. Los propietarios de suelo urbano consolidado tendrán los siguientes deberes:

a) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen, si aún no la tuvieran, la condición de solar.

A tal efecto, deberán costear los gastos de urbanización precisos para completar los servicios urbanos,

regularizar las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento, ejecutar en su caso las obras correspondientes, y ceder al Ayuntamiento los terrenos que queden fuera de las alineaciones señaladas en el planeamiento, sin que en ningún caso puedan superar el 10 por 100 de la superficie total de la finca.

*b) Participar en la ejecución de las actuaciones de renovación urbana previstas por el planeamiento sobre su propiedad en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, costear y ejecutar, en su caso, las obras necesarias para los objetivos de renovación urbana; y, cumplir con los deberes establecidos por la legislación básica estatal para esta clase de suelo y tipo de actuaciones.*

b) Edificar los solares en el plazo y demás condiciones que señalen el planeamiento y la licencia urbanísticos.

c) Destinar la edificación a los usos previstos en el planeamiento y en la licencia urbanística.

(Se corresponde con propuestas generales de reactivación de sector favoreciendo las actuaciones de renovación urbana en suelos urbanos y las actuaciones de dotación, en concreto con la propuesta 2.p) del Apartado 5.a)

**Artículo 101. Áreas de reparto.**

1. A los efectos del cumplimiento de los deberes de cesión obligatoria y de equidistribución, el Plan General Municipal podrá delimitar una o varias áreas de reparto para la totalidad del suelo urbano no consolidado y los terrenos destinados a sistemas generales incluidos dentro del mismo, cuya propiedad no haya sido obtenida mediante cesión o adscripción urbanísticas con anterioridad a dicho Plan General Municipal.

2. A los mismo efectos, el Plan General Municipal o el Plan de Sectorización delimitará una o varias áreas de reparto para la totalidad del suelo urbanizable sectorizado y los terrenos destinados a sistemas generales incluidos o adscritos dentro del mismo, cuya propiedad no haya sido obtenida mediante cesión o adscripción urbanísticas con anterioridad a dicho Plan General Municipal.

(...)

(Se corresponde con la propuesta 2.o) del Apartado 5.a)

**Artículo 105. Plazos para el cumplimiento de deberes urbanísticos de cesión, equidistribución y urbanización.**

El instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación pormenorizada de los terrenos podrá señalar plazos para el cumplimiento de los

deberes de cesión, equidistribución y urbanización. Estos plazos podrán ampliarse atendiendo a circunstancias económicas, financieras y de mercado que justifiquen suficientemente la ampliación.

Si no se establecieran estos plazos por el plan, el plazo máximo para el cumplimiento de estos deberes será de seis años, contados desde su publicación en el BOLETÍN OFICIAL de Navarra.

#### **Artículo 106.** *Urbanización y edificación simultáneas.*

La Administración podrá autorizar la urbanización y edificación simultáneas, exigiendo para ello y, en todo caso, las garantías pertinentes y proporcionadas que no podrán exceder del 30 % de la carga urbanística de la parcela o ámbito, mediante aval económico suficiente o cualquier otra garantía de las admitidas en Derecho.

#### **Artículo 107.** *Usos y obras provisionales.*

En el suelo urbanizable sectorizado sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial, ni por el planeamiento general, que habrán de cesar, y en todo caso, ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare el Ayuntamiento. La autorización, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se

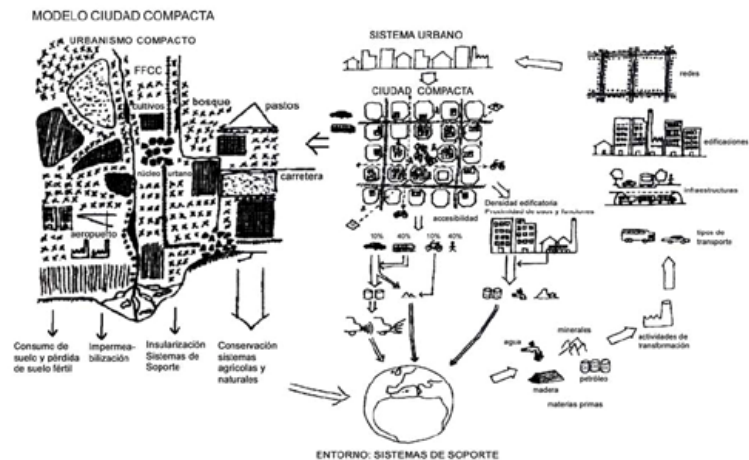
hará constar en el Registro de la Propiedad de conformidad con lo establecido en la legislación hipotecaria.

En el suelo urbanizable no sectorizado podrán autorizarse, antes de su inclusión en sectores o ámbitos para su desarrollo, los usos autorizables en el suelo no urbanizable.

(Se corresponde con las propuestas 2.f) y h) del Apartado 5.a)

## 5.B) PROPUESTAS ESTRUCTURALES PARA DEFINIR UN NUEVO MODELO DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MÁS FLEXIBLE.

El modelo actual de planeamiento urbanístico general se puede considerar superado por excesivo y ya no responde a las necesidades del momento, por lo que debería sustituirse por un “urbanismo mas racional y civilizado, mas ágil y simple en su tramitación y más transparente, propio del siglo XXI” (ENERIZ), un **nuevo modelo de planeamiento urbanístico municipal de carácter estratégico**, - que tomara como referente las siguientes ideas:



Fuente Salvador Rueda

- Instrumentos más simples y que contengan o incluyan bases de parcelación y urbanización.
- Estrategias territoriales flexibles, participativas y que se relacionen con un Observatorio de la realidad para poder adaptarse a la misma.
- Mayor utilización de figuras tipo PSIS o figuras instrumentales de OT en caso de no funcionar el planeamiento municipal.
- Tender al acortamiento de plazos en la tramitación y aprobación de planeamiento. Como medida alternativa fomentar el planeamiento por subrogación si no se aprueba por el ayuntamiento. Establecer como

referencia un plazo máximo de tres años para toda la tramitación del Plan General Municipal.

- e. La clasificación del suelo, así como las determinaciones pormenorizadas, se puede estudiar si se mantienen o desaparecen de la planificación general y se puede trasladar al planeamiento operativo o de desarrollo.
- f. Pensar en figuras o instrumentos eficaces de planeamiento supramunicipal para la Comarca.(EMOT de Conjunto) .
- g. Se debe analizar un modelo nuevo basado en una EMOT mas potente y un PUM mas descargado de información y contenidos que se complemente con una serie de documentos o instrumentos a la vez que el Plan: Ordenanza General de edificación, Ordenanza suelo rural, programación, EIA, ISA, o Plan Movilidad
- h. Quedan fuera del Plan Urbanístico Municipal los Programas Transformación (Suelo Urbanizable) y Renovación Urbana. (Suelo urbano no consolidado).
- i. Memoria de Viabilidad económica y rentabilidad para los programas de renovación.
- j. Incluir Estudio de alternativas y procesos de participación para los planes (EMOT).

Se propone mantener la figura del PLAN GENERAL MUNICIPAL pero reformando en profundidad los dos documentos que lo compondrán:

**1.-ESTRATEGIA Y MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL (EMOT)-**, documento estratégico de planificación del territorio municipal a largo plazo, que debe garantizar la sostenibilidad del modelo y que:

- a) Determinará las **potencialidades del territorio para sus diversos usos** mediante la aplicación al mismo de las políticas sectoriales limitantes (inundabilidad, riesgos, suelos protegidos o de especial valor natural, paisajístico o ambiental), determinaciones de los instrumentos de OT, previsión de infraestructuras, etc.
- b) **Coordinará** la estrategia municipal con los **instrumentos de ordenación del territorio** vigentes en su ámbito, y deberá suponer un acuerdo y modelo a medio y largo plazo entre las administraciones autonómica, sectoriales y municipal para el territorio;

- c) Se elaborará teniendo desde su origen en cuenta la **variable ambiental** a largo plazo y la legislación ambiental y se someterá, en su caso, a evaluación ambiental estratégica.
- d) Diseñará una **estrategia de ciudad y un modelo de crecimiento futuro** en función de esa estrategia y de necesidades ciertas y reales, establece límites en función de las potencialidades, las infraestructuras y las necesidades;
- e) Estructurará el territorio mediante la **definición y previsión de las grandes infraestructuras** necesarias para el desarrollo de la ciudad, abastecimiento, movilidad, energía, etc, pero no concreta ni diseña las mismas, sino que deberán desarrollarse mediante planes operativos posteriores.
- f) Se elaborará con una **participación real y efectiva** de los ciudadanos, favoreciendo la Gobernanza del

territorio, en su definición desde el inicio mediante un Plan de Participación;

- g) Su **contenido será básico y con determinaciones muy concretas** y generales, **sin relación entre el derecho de propiedad** y el planeamiento, es decir sin asignación de expectativas de derechos futuros, sin clasificación de suelo ni asignación de usos ni tipologías concretas, fijación de densidades en relación a estándares urbanísticos, la EMOT se limitaría **a zonificar en territorio para los usos mas convenientes** en cada uno de ellos y determinaría unos plafones de intensidad de uso en los mismos, así como las principales determinaciones que debería cumplir posteriormente el planeamiento operativo posterior sobre cuestiones tales como las dotaciones, servicios, viviendas protegidas, etc. Estas **determinaciones** serían **vinculantes**, pudiendo incluir **otras indicativas para su posterior desarrollo**, lo que permite mucha más flexibilidad. **La EMOT no clasificaría suelo** sino que determinaría potencialidades del mismo;

- h) Establecerá unos **Objetivos de sostenibilidad y calidad urbana, de carácter general**, para los posteriores desarrollos urbanos a modo de grandes principios y normas básicas de edificación, urbanización, cesiones, espacios dotacionales, movilidad, etc, que servirán de referencia para los Programas; así como establecerá un **modelo o Sistema de indicadores de evolución urbana y de cumplimiento de la Estrategia**, a fin de que la administración pueda seguir su cumplimiento y evolución.
- i) Incluirá **estrategias de movilidad, paisaje**, criterios de eficacia y eficiencia energética, etcétera:
- j) Memoria de Viabilidad Económica del Plan.
- k) La **tramitación y aprobación** de esta Estrategia corresponde conjuntamente al **Municipio y Departamento competente en** materia de ordenación del territorio y urbanismo, previos los

informes sectoriales pertinentes, y concluirá con un Concierto entre las administraciones competentes.

- l) Se establecerán plazos parciales y un plazo máximo no superior a dos años para la tramitación y aprobación de la EMOT, transcurridos los mismos se producirá la subrogación del Departamento competente para redactar y aprobar la EMOT sin concurrencia municipal.

## 2.- PLAN URBANÍSTICO MUNICIPAL

El PUM será un documento mucho más ligero y sencillo que ahora regulado, con un carácter ordenancista y normativo, que pues se limitara a:

- a) Establecer normas u Ordenanzas generales para el municipio en cuanto a áreas de renovación o regeneración urbana, edificación, rehabilitación urbanización; y, actuación en solares y edificios consolidados.
- b) Ordenanza de Suelo Rural, en especial suelos de preservación.

- c) Catalogo de edificios protegidos.
- d) Delimitación de ámbitos de desarrollo del PUM y ficha de los mismos en que se determina la clasificación de suelo, los parámetros esenciales para su desarrollo posterior, tales como intensidad máxima de uso, factores limitantes y de diseño de ciudad a considerar, vocación de uso principal propuesto, etc.
- e) Definición de Sistemas Generales del Municipio y gestión de los mismos.
- f) Normas de gestión para el desarrollo de los programas de renovación o transformación urbana.
- g) Plan de Movilidad.
- h) Programación de actuaciones de desarrollo del PUM.
- i) Estudio de Incidencia Ambiental.
- j) Sistema de seguimiento e indicadores.

La tramitación será compartida entre el municipio y el Departamento competente en materia de ordenamiento territorial, debiendo justificarse la plena coherencia con la EMOT, y previo informes de carácter vinculante de los Departamento competentes. Se

establecerán plazos para su tramitación y aprobación que en caso de incumplimiento darán lugar a subrogación automática.

**3.- EL PGM SERÁ DESARROLLADO Y EJECUTADO MEDIANTE PROGRAMAS DE RENOVACIÓN O TRANSFORMACIÓN URBANA**, si atienden a **suelos con urbanización o sin urbanización, planes ejecutivos u operativos** para cada área o zona del territorio definida por la EMOT o PUM, instrumentos de planeamiento de desarrollo en los que se concretará y delimitará el ámbito o unidad de actuación gestión y urbanización únicos, que establezcan la nueva distribución de fincas, los compromisos y obligaciones de los promotores, más concretos y definidos que respondan a la realidad social y económica, así como a las necesidades de cada momento y lugar, es decir, **tengan en cuenta la realidad demográfica y la viabilidad económica de las actuaciones**, estableciendo compromisos y garantías para el desarrollo de las mismas en ámbitos para la ordenación y equidistribución. Los **Programas serán presentados por los propietarios o por no**

**propietarios**, pudiendo producirse concurrencia, y se deberán consensuar con el ayuntamiento, previo periodo de consulta y acuerdo y tras someterse a un proceso de Participación pública. Por ley se habrá fijado el **porcentaje de retorno de las plusvalías** generadas que corresponde a la comunidad y por la administración local se haber definido en la **respuesta a la consulta las cesiones, dotaciones y cargas de urbanización que la actuación debe soportar**, justificándose la **viabilidad económica**, social y ambiental de la actuación. Se someterán a **procesos de evaluación ambiental estratégica** y se completarán con **Planes de Movilidad y Memoria de Sostenibilidad**. Este nuevo modelo permitirá alcanzar un consenso social básico entre ciudadanos y administraciones sobre el modelo de ciudad que se quiere para el futuro como un derecho ciudadano, y dejar sus desarrollos concretos, donde se fijan y concretan los derechos y deberes del propietario, para instrumentos técnicos de carácter ordenancista posteriores en que se dibuje y concrete la ciudad. Este modelo debe suponer una agilización y flexibilización

de los procesos, un urbanismo más participativo y más realista y que de respuesta a las necesidades.

En conclusión, se propone un modelo de un planeamiento urbanístico más estratégico, participativo, general y consensuado, que tenga mayor permanencia y que defina el esqueleto y los grandes temas de la ciudad, pero que sea menos complejo, reglamentista, y que se preocupe más del modelo de ciudad y de la calidad del mismo que de la “ejecución “posterior de ese modelo- urbanismo de jerga para ENERIZ-. Este modelo consensuado entre administración foral y local debe ser más sencillo y rápido de aprobar por el propio Ayuntamiento en quien recaería la aprobación definitiva, pero que debe suponer un auténtico “acuerdo” sobre el modelo de ciudad entre el Gobierno y el municipio.

## ENTIDADES Y PERSONAS ASISTENTES:

LASEME	Margarita Laita M <sup>a</sup> Luisa Elguea Fernández
AVNAU	Patxi Chocarro
ITURRALDE Y SAGUES INGENIEROS	Michel Iturralde
ETSA-UNIVERSIDAD DE NAVARRA	Conrado Capilla
FLC	Juan Las Navas
ACP	Luis Munárriz Joaquin Villanueva
EIN	Jesus M <sup>a</sup> Ramirez
AYUNTAMIENTO DE TUDELA	Juan Pablo Galan
AH ASOCIADOS	Miguel Zabalza Rufino Hernandez Miguel Angel Alonso del Val
NASUVINSA	Silvia Sadaba Idota Madariaga
Dpto. Ordenación del Territorio de GN	Rafael Araujo
FLC	Emilio Lezana
Fundación Moderna	Begoña Vicente Sergio Villava
COLEGIO ABOGADOS DE PAMPLONA	Alfredo Irujo
MCA-UGT	Severo Garcia
URGEIN	Paula Salanueva
NILSA	Andres Sola



## FUENTES CITADAS

LIBRO BLANCO DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL, Ministerio de Vivienda del Gobierno de España, 2008.

ZAMORANO WISNES, JOSÉ, “Notas para el debate sobre el urbanismo español y, en particular, andaluz”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 272, Marzo 2012, pag 79-95.

ENERIZ OLAECHEA, FRANCISCO JAVIER, “Por un urbanismo más simplificado y de calidad”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 259, julio-agosto 2010, pag 13-16.

MUÑOZ GIELEN, DEMETRIO, “La influencia de la flexibilidad de las previsiones del planeamiento sobre las contribuciones del privado en el urbanismo de Inglaterra, España y los Países Bajos”, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales XLIII (167), 2011, Ministerio de Fomento, pág.99-108.

SANCHEZ de MADARIAGA, INES, “Esquinas inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno”, Alianza Forma, 2008.

BORJA, JORDI, “La Ciudad Conquistada”, Alianza Ensayo, 2003

