

# VIVIENDA Y URBANISMO *PARA UNA CIUDAD SOSTENIBLE*

*21 de noviembre de 2019*

***ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMATIVA FORAL, ESTATAL Y EUROPEA CON INCIDENCIA EN LA PRODUCCIÓN DE “SUELO URBANIZADO-SOLARES” APTOS PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR***

**FACTORES LIMITANTES Y OPORTUNIDADES EN EL PROYECTO “NOVACONS”.**

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET

## EQUIPO REDACTOR

Documento elaborado por



*Director Coordinador:* Fernando Puras Gil

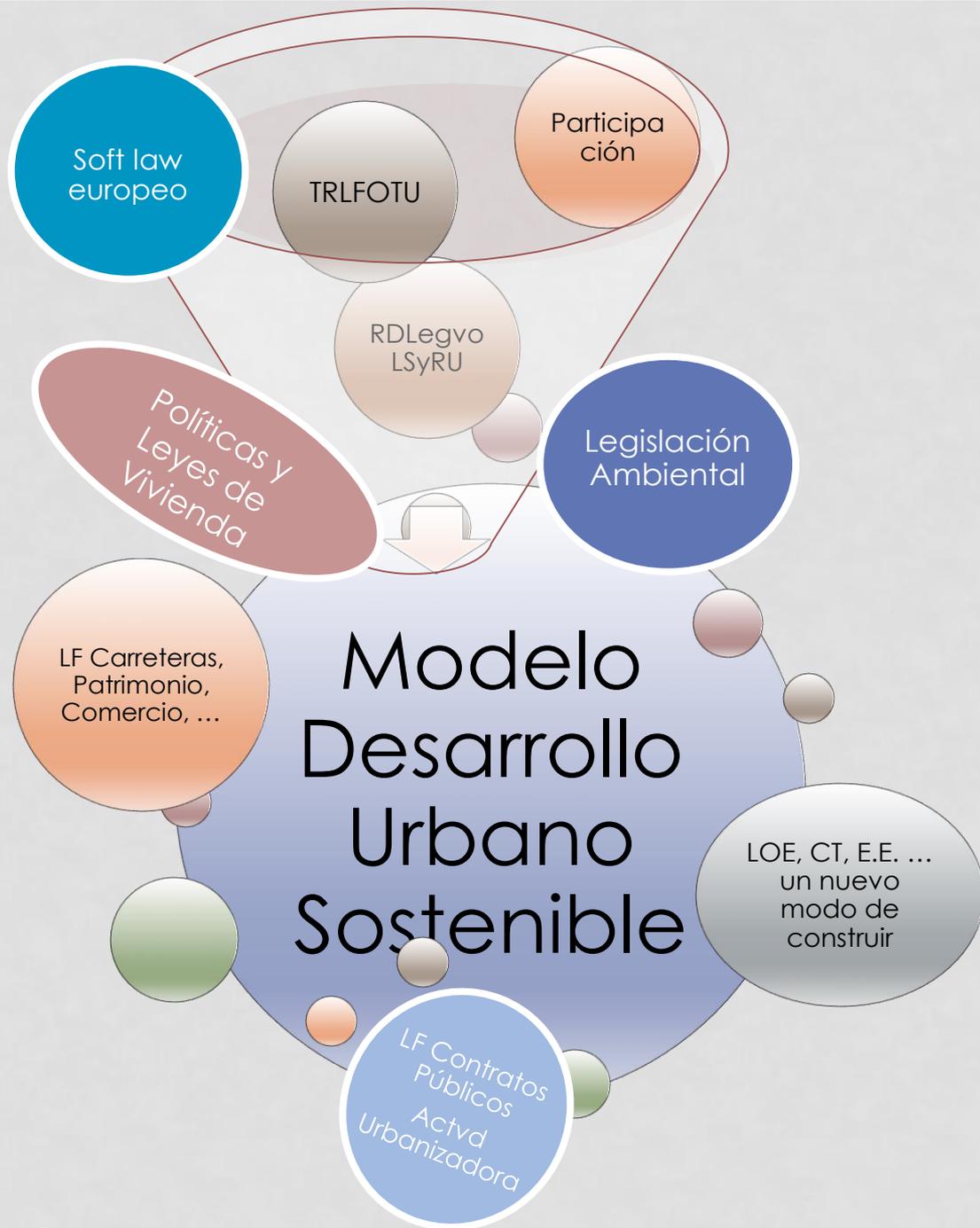
*Participantes en la redacción:* Inmaculada Aragón Terroba  
Laura Lamana Pastor



*Colaboradores sectoriales:* Javier Espinosa (sociólogo)



Ignacio Perez Ramos (arquitecto)



# MAPA DE FACTORES LIMITANTES DERIVADOS DE LAS DISTINTAS NORMATIVAS

**El modelo de desarrollo sostenible choca con la rigidez de la legislación**

Cambio de modelo NO interiorizado.  
Nulidad PGM

Complejidad normativa (superposición/transversalidad/generalidad)

Infrautilización de los instrumentos legales existentes (PEAU, Dcho. Superficie, Act. Dotación, aprovch. de proyecto, ...)

Diversidad de criterios en los aytos y GN a la hora de aplicar el TRLFOTU

La intervención en ámbitos degradados es compleja

Problemas para integrar los procesos participativos

No se ha logrado la agilización de los procedimientos

## 1. El Desarrollo Urbano Sostenible y el planeamiento

## 2. En relación con el Sector

Dispersión de la regulación s/edificación

Mano de obra sin cualificación  
la FP no forma cualificaciones intermedias

El IEE ha devenido ineficaz.

Falta de formación de los profesionales del sector en nuevas herramientas (BIM), en EEE

Construcción sostenible  $\equiv$  Incremento de los costes

La industria inmobiliaria no tiene la consideración de Sector Estratégico

## 4. Otros:

- **Legislación Contratos públicos**
- Legislación Ambiental foral no coordinada con la Estatal
- Falta de planificación de las infraestructuras
- Urbanizaciones (fases, calidades, ...)
- Ausencia de Planes de atracción y ordenación comercial en los PGM

## 3. Respeto de la Vivienda

La normativa edificatoria debe respetar los ppios del DUS

El % de rva de suelo para VP en la Comarca duplica el de la legislación estatal

Falta la definición de los ECCN (edificios de consumo de energía casi nulo)

La normativa de VP colisiona con la actuación en la ciudad consolidada

El % de rva. Para protección de la nueva capacidad en las A.D. dificulta su viabilidad

# MAPA DE ASPECTOS POSITIVOS DERIVADOS DE LAS DISTINTAS NORMATIVAS FORTALEZAS

**El TRLFOTU adopta como principio informador el modelo de desarrollo urbano sostenible**

Navarra ha preservado su territorio, sin actuaciones irreversibles y con suelo planificado suficiente

Se están revisando muchos planes – es mto de adoptar el modelo de DUS

Los procesos participativos legitiman las actuaciones urbanísticas

Cultura de rehabilitación urbana y conservación consolidada (ORVES, PEPRIS, ...)

Elaboración de Instrucciones de planeamiento, gestión, participación, EAE de planes, ...

## 1. Del Urbanismo y la OT

La capacidad Legislativa de Navarra

El TRLFOTU dota de instrumentos para actuar en la ciudad compacta

El CTE es una buena herramienta.

La rehabilitación y la eficiencia como nicho de mercado del Sector

## PLAN ESTRATEGICO DEL SECTOR.

Sector profesional concienciado en la importancia del nuevo modelo del edificación

El Plan de Viviendas 2018-2028 asume el nuevo paradigma de la construcción «la EEE» .

Implicación de la empresa pública NASUVINSA en proyectos de rehabilitación y regeneración energética.

Apuesta de GN por el alquiler

«La edificación y Urbanismo energéticamente eficientes» como línea de actuación de la Prioridad Estratégica S3

## 2. Del Sector :

- PEAUs
- Actuaciones de dotación
- Fases de urbanización para las grandes áreas
- ED para la eficiencia energética
- Art 102

# EXPERIENCIA PILOTO SOBRE TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES URBANÍSTICOS

- Actuación urbanística a desarrollar

## EMOT de Tudela (Navarra) y PEAU del Área Ferroviaria

Punto de partida: TFG del estudiante de arquitectura de la ETSA de San Sebastián D. Ignacio Perez Ramos

- Elementos sobre los que reflexionar:

1. Contenido estratégico de la EMOT frente al contenido muchas veces “proyectual” del PUM.
2. Documentación y tramitación deseable para la EMOT y PUM. ( Ejemplo Practico)
3. Instrumento de planeamiento para una importante actuación de Renovación Urbana Integral.
4. Documentación y Tramitación deseable de un PEAU en un área compleja de Renovación Urbana (Ejemplo práctico)

# ANÁLISIS ACADÉMICO DE LA EMOT

## RETOS DEL PLAN DE TUDELA

Renovar el Casco Antiguo en la parte norte y en su fachada al Ebro.

Modificar el sistema de movilidad del centro de la ciudad y transformarlo a un modelo sostenible.

Generar suelo edificable en el centro de la ciudad en una apuesta clara por el modelo de ciudad compacta.

Incorporar el río Ebro a la ciudad de forma real

Integrar todas las partes de la ciudad y superar su modelo segregado

1. Consolidación del Paseo del Quiles  
Área 9.6 ha
2. Acondicionamiento del parque de la Torre Monreal  
Área 4.8 ha
3. Transformación de la Av. Zaragoza en vía peatonal  
Área 0.6 ha
4. Desarrollo urbano del espacio ocupado por las vías dismantladas  
Área 9.2 ha
5. Consolidación del Paseo del Prado  
Área 2.3 ha
6. Acondicionamiento del área de la Mezana  
Área 18.8 ha



Leyenda

**ÁREAS NATURALES**

-  Suelo protegido
-  Zonas Arboladas

**EJES ESTRATÉGICOS**

-  Eje Industrial
-  Eje Cordón Umbilical
-  Circunvalación
-  Eje Ciclista Regional
-  Eje Queiles

**TIPOS DE INFRAESTRUCTURA**

-  Nueva línea ferroviaria
-  Autopista AP68
-  Autovía A68
-  Carreteras comarcales
-  Eje Peatonal

-  Nueva Estación de Ferrocarril / Intercambiador

-  Límite Municipal

# PROPUESTA DE PEAU del AREA FERROVIARIA



# CRITERIOS DE INNOVACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO GRAL

Estrategia vs planeamiento

- Contratación separada para la EMOT y para el PUM
- Proceso de participación preliminar y previo a la elaboración

EMOT

- De modelo de ordenación a documento estratégico:
  - Ideas-eje y líneas de actuación justificando las coordinación con políticas supramunicipales y sectoriales
- Contenido:
  - Sin: clasificación de suelo, asignaciones de usos, estándares, ... sobre ámbitos concretos
  - zonificaciones generales del territorio con plafones de intensidad de usos en esas zonas pero sin localizarlos, determinaciones estructurantes a cumplir por el planeamiento posterior.
  - Esquema básico infraestructuras
  - Ppios grales de actuación para garantizar la sostenibilidad
  - Suelos excluidos del planeamiento (SNU protegido) y ámbitos de reforma o regeneración integral

Tramitación

- Plazo para aprobarla 12-15 meses. ⇒ incumplimiento: Sustitución del Ayto por GN Directriz territorial (3 ms)
- Aprobación Plan Participación ← 1 mes
- Consultas previas ambientales y sectoriales ] 6-8 meses
- EMOT versión preliminar (información y análisis territorial, cuestionario estratégico, alternativas) ]
- Información pública, consultas e informe integrado ← 2 meses
- Concierto previo (redactado por GN en coordinación con AYTO) ← 1 mes
- Redacción EMOT versión definitiva ----- Aprobación municipal ← 2-3 meses

# MODELOS DE PROCESO PARTICIPATIVO: PARA EMOT/PUM DE TUDELA

## 1.- PREDIAGNÓSTICO Y DIAGNÓSTICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN

### - Plan de Participación

En base a un pre-diagnóstico en el que se establezca el desarrollo del Plan de manera general. Se puede utilizar una construcción colaborativa con la ciudadanía, a través de, por ejemplo, fórmula de laboratorios ciudadanos, aspecto que puede definir importancia que desde el Ayuntamiento se da al hecho de contar con la ciudadanía de manera activa.

### - Mapa de agentes.

Definir las personas y perfiles a priori más interesados en el proceso, que garantice un representación plural, diversa y multisectorial de la ciudadanía, (institucionales, económicos y sociales con presencia en el desarrollo territorial y urbano, agentes urbanísticos y ciudadanos a nivel particular); independientemente de que muchas de las metodologías expuestas puedan tener un carácter abierto a toda la ciudadanía.

## 2.- PLAN DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Dado que la información y la comunicación con la ciudadanía son cuestiones clave para el impulso, desarrollo y gestión de los procesos participativos así como para promover la motivación ciudadana respecto a su implicación en el proceso, el Plan de Participación incorpora un **sistema de comunicación en todas las fases.**

### 3.- HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

#### Foro de participación del PGM

espacio de debate y participación ciudadana sobre cuestiones relevantes de ámbito municipal  
lugar de encuentro y participación del tejido ciudadano.  
generalista y abierto

#### Cuestionario estratégico

preguntas y reflexiones para que los participantes piensen las problemáticas urbanas y su visión- aspiración de futuro de su municipio, en fondo de trata de construir una ciudad "ideal" para la inteligencia colectiva

#### Mesa Municipal de Urbanismo del PGM.

espacio de participación de carácter técnico y especializado.  
En la fase de elaboración del PUM con el fin de que pueda servir como espacio consultivo, de asesoramiento y debate en torno a alternativas y cuestiones técnicas relacionadas con el Proyecto Tramitable

#### Cuestionario urbanístico.

herramienta para la recogida de opiniones cualificadas sobre cuestiones o concreciones técnicas del Plan.  
Instrumento de trabajo de apoyo a la toma de decisiones sobre aspectos técnicos agentes especializados con cierto conocimiento técnico del urbanismo de la localidad.

## 4.-PROCESO DE PARTICIPACION EN EL PGM

### **FASES 0 Y 1: INFORMACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN / PREDIAGNÓSTICO Y DIAGNÓSTICO DE PARTICIPACIÓN**

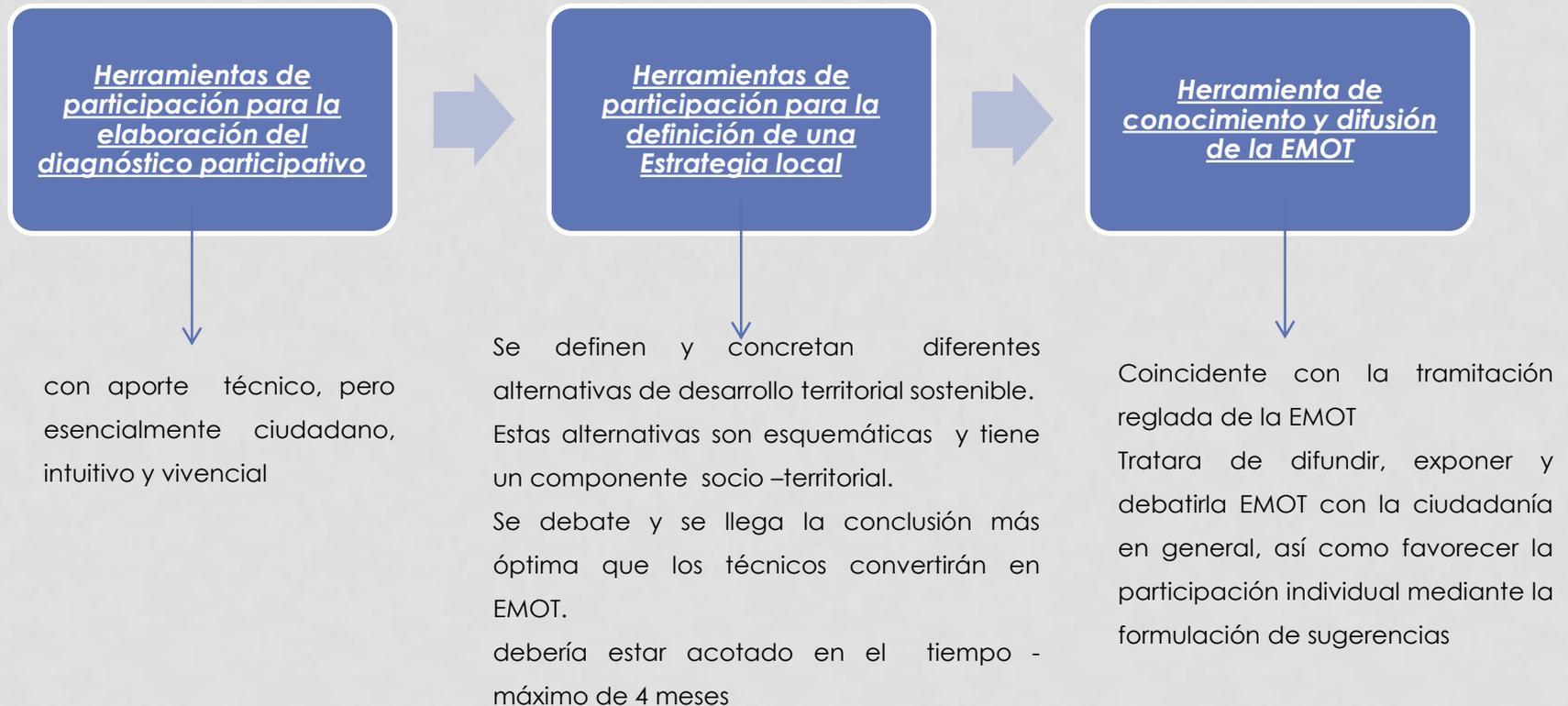
CLAVE DEL PROCESO ↔ ESTIMULAR LA PARTICIPACION

Se pondrá en marcha al inicio del proceso y estará dirigida a la población en general del municipio utilizando para ello diferentes herramientas y canales de comunicación.

Es importante la participación de toda la ciudadanía del municipio, pero la motivación por la participación activa de los/as jóvenes debe darse con mayor intensidad, ya que tradicionalmente es un colectivo con menos participación.

### **FASE 2: PARTICIPACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO Y DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO FUTURO DEL MUNICIPIO.**

CARÁCTER DELIBERATIVO O DE CONSULTA DE OPINIÓN.



### **FASE 3: PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PUM**

#### FASE TECNICA E INFORMATIVA

Una vez concluida la elaboración de la EMOT, la fase de elaboración del PUM se considera más técnica, por lo que se propone utilizar para la participación una herramienta más técnica, pues el aporte esencial de la ciudadanía en general ya se hizo en la fase de EMOT. A tal efecto se podría contar con:

- **Constitución de la Mesa de Urbanismo**
- **Cuestionario urbanístico** a responder sobre aspectos más técnicos propios del Plan, que se complementaría por una selección de agentes.
- **Presentación de un avance de Proyecto Tramitable PUM**, con los principales criterios de planeamiento (tipologías, densidades, usos, VPO, sistemas locales gestión, propuesta de actuación urbanas, etc) al que se recibirán aportaciones y sugerencias.

## PARA EL PEAU 1 AREA FERROVIARIA

### Consideraciones previas

- Debe ser preliminar a la redacción del PEAU,
- debe circunscribirse a su ámbito de actuación e influencia, si deriva del PGM ya no cabe discutir sobre su oportunidad o cuestiones ya fijadas por el PGM ya que este tuvo su correspondiente proceso participativo.
- Tiene naturaleza consultiva no normativa
- Su alcance y contenido ira pues íntimamente relacionado con el alcance y el contenido del PEAU que se participa, en el caso del ejemplo dado que transforma la ciudad su participación debe trascender del mero barrio o manzana afectado

## **A.- PLAN de PARTICIPACIÓN**

Elaborar, como primera actuación, un Plan de Participación diseñado en base al tipo de actuación que va llevar a cabo el PEAU- ámbito, usos, influencia en el conjunto de la ciudad, etc.. En este caso, y dado la enorme trascendencia de PEAU, que cambiaría toda la fisonomía y modo de vida de Tudela, la participación será mucho más amplia que a un barrio/s o zona determinada afectada (Griseras, Azucarera, Casco Antiguo, Estación y Paseo Pamplona), sino que se dirigirá a TODA la ciudad pues TODA se va a ver afectada.

## **B.- PLAN DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN**

Esta herramienta no será necesaria en la mayoría de los PEAU, pero en este ejemplo, un auténtico PEAU Integral para toda la ciudad, parece necesario que la información y la comunicación con la ciudadanía sean cuestiones clave para el impulso, desarrollo y gestión de los procesos participativos así como para promover la motivación ciudadana respecto a su implicación en el proceso.

## **C.- HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN**

### **C.1.- Foro de participación del PEAU 1 AREA FERROVIARIA**

El Foro de Participación se concibe como un espacio de debate y participación ciudadana sobre cuestiones relevantes de ámbito municipal, promovido por quien lo sea del documento sustantivo que se participa. Este Foro NO será necesario ni recomendable en actuación de menor incidencia en la ciudad y los vecinos, sino solo en aquellas actuaciones de gran trascendencia social y urbana,- por ejemplo en actuaciones de Nueva urbanización, suelo urbanizable, pues en la mayoría de los PEAU bastara con un proceso convencional de consulta e información a los vecinos afectados.

### **C.2.-Cuestionario estratégico-urbanístico sobre la actuación.**

En PEAUs de una incidencia transformadora como el PEAU 1 Area Ferroviaria puede resultar de gran utilidad

## **D.-PROCESO DE PARTICIPACION EN EL PEAU.**

Tomando en consideración los planteamientos anteriores en cuanto objetivos, participantes y herramientas, se plantea un modelo u opción de proceso de participación articulado en 3 fases que coinciden con las fases de elaboración del PEAU.

### **D1.-FASES 0 Y 1: INFORMACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN / PREDIAGNÓSTICO Y DIAGNÓSTICO DE PARTICIPACIÓN**

Innecesario en PEAUs de menor incidencia pero imprescindible para el PEAU 1 Área ferroviaria; estará dirigida a la población en general del municipio, por la singularidad del PEAU, y sobre todo a los barrios y colectivos más afectados por la actuación, utilizando para ello diferentes herramientas y canales de comunicación.

### **D.2.-FASE 2: PARTICIPACIÓN EN LA DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS del PEAU 1 AREA FERROVIARIA**

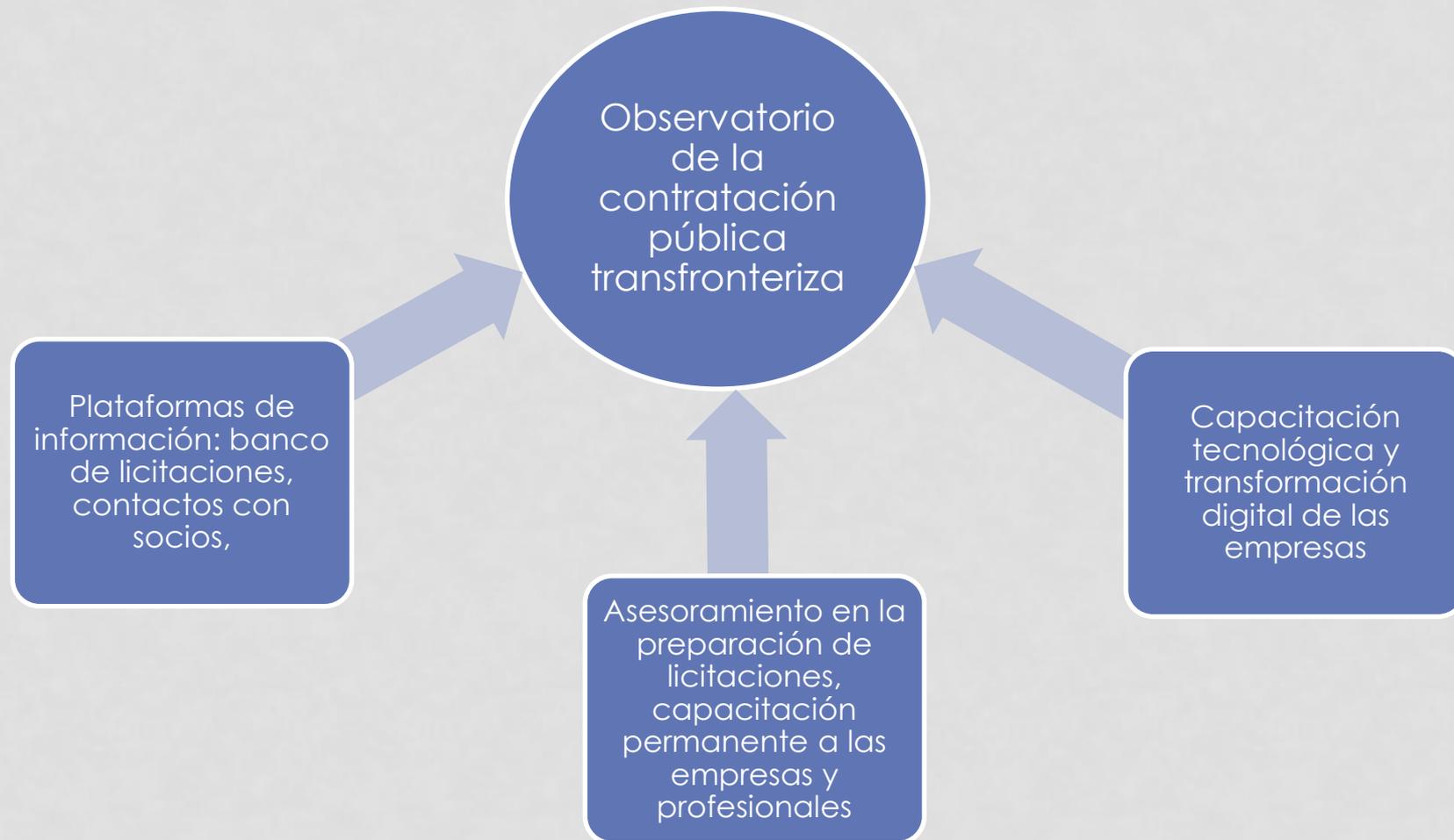
Fase de trabajo en la que se pretende canalizar la participación de ciudadanos/as y agentes económicos, sociales y urbanísticos en el debate sobre las alternativas/propuestas de desarrollo de la actuación propuesta: Necesidades urbanas, dotaciones, diseño, usos, intensidades, etc. Esta fase tiene un carácter deliberativo o de consulta de opinión.

En esta fase los redactores elaboran distintas propuestas/alternativas y se confrontan con la ciudadanía a fin de conocer su opinión y valoración. Cerrado el proceso, los redactores, ya técnicamente, elaboran el documento tramitable de PEAU con su contenido normativo y regulador del régimen de derechos y deberes.

### **D.3.- FASE DE RETORNO E INFORMACION.**

Previamente a someter el PEAU a su tramitación ordinaria, se informa al Foro de Participación del resultado final de la propuesta y se contrasta con el mismo y se justifican las decisiones tomadas.

# IDENTIFICACION DE MECANISMOS DE MEJORA DERIVADOS DE LAS ESTRATEGIAS EUROPEAS SOBRE CONTRATACION TRANSFRONTERIZA



# **LINEAS - PROPUESTAS DE MEJORA RESPECTO DE LOS CUATRO GRANDES FOCOS LIMITANTES**

## **Línea de actuación 1**

COMPATIBILIDAD DEL SUELO URBANIZABLE PLANIFICADO CON EL MODELO DE CIUDAD COMPACTA

## **Línea de actuación 2**

MEDIDAS LEGALES DE APOYO A LA DINAMIZACION DE LA OBRA PUBLICA

## **Línea de actuación 3**

MEDIDAS LEGALES DE FOMENTO DE NUEVAS FORMAS DE EDIFICACION MAS SOSTENIBLE

## **Línea de actuación 4**

MODELO OPTIMO PARA LA PARTICIPACION PUBLICA EN EL PLANEAMIENTO

# NUEVOS PLANEAMIENTO EN SUELO URBANIZABLE APROBADOS Y NO URBANIZADOS VS MODELO DE CIUDAD COMPACTA Y ACTUACIONES DE R.R.R

## •Objetivos

- Favorecer el desarrollo y ejecución de estas actuaciones urbanísticas
- Fomentar la participación ciudadana y del mayor consenso posible entre agentes públicos y privados y entre administraciones, en el desarrollo del territorio
- Utilizar inteligentemente todos los instrumentos y herramientas legales introducidos en la ley foral para favorecer la viabilidad de las actuaciones.
- Posibilitar la efectiva construcción sostenida de viviendas, propiciando la vivienda de alquiler como alternativa real a la propiedad
- Allí donde existan, contener la transformación de nuevos suelos en urbanizables en tanto en cuanto no respondan a nuevas necesidades de vivienda derivadas del desarrollo demográfico de los municipios o comarca.

## • Propuestas

- Fases: programar su ejecución a lo largo de 15-20 años
- Evaluación social, jurídica y económica de los ámbitos; impulsar modificaciones que garanticen la viabilidad jurídica, urbanística conforme al modelo de desarrollo urbano sostenible y económica de esos planeamientos
- Revisión de la figura del PSIS (justificación y oportunidad para áreas residenciales)
- Proponer medidas de mejora en la ordenación y/rentabilidad previa participación de los agentes implicados
- Revisión de la configuración de la EMOT/PUM
- Redacción Instrucciones técnicas de planeamiento (elaboración y tramitación planeamiento, régimen de actuación en SUC, actuaciones de dotación, ...)
- Difusión y formación a técnicos y responsables municipales y a los operadores del sector de las técnicas y herramientas
- Revisión del art. 54 TRLFOTU (Determinaciones sobre viviendas) para favorecer las actuaciones en suelo urbano y de la Legislación de vivienda (protección en rehabilitación)
- Revisión de las regulaciones de habitabilidad, edificación, accesibilidad, EyEE, ...para adaptarlas a las nuevas realidades
- Limitación a la aprobación en el planeamiento de nuevos crecimientos mediante transformación de suelo no urbanizable a residencial (salvo justificación real de su necesidad) mientras no se desarrolle lo aprobado y viable

# MEDIDAS LEGALES DE APOYO A LA DINAMIZACION DE LA OBRA PUBLICA

## • Objetivos

- Favorecer la simplificación del marco contractual
- Formar a las empresas en la preparación y gestión de contratos públicos
- Facilitar a las pymes la presentación a las licitaciones
- Garantizar la acreditación de la solvencia técnica y la capacidad de obrar a través de la propia Admin.

## • Propuestas

- Creación de una plataforma permanente de encuentro (GN, FNMyC, agentes sociales)
- Mesa de trabajo de seguimiento de contratación pública que fije criterios interpretativos y recomendaciones
- Elaboración de un Manual de procedimiento de contratación (v gr. elaboración de los Estudios de Viabilidad, calculo del valor estimado del contrato, cláusulas ambientales o sociales, ...)
- Elaborar e impartir (GN-FNMyC-FLCN) formación específica a empresas y técnicos de las administraciones y empresas públicas
- Elaborar un modelo tipo de invitación y documentación necesaria y un listado por actividades de empresas para facilitar el procedimiento simplificado
- Elaboración de un modelo tipo de pliegos para cada uno de los procedimientos
- Implantación de un Banco o registro de licitadores y un Programa anual de licitación municipal

• Plan Director de Infraestructuras 2020-2040

# MEDIDAS LEGALES DE FOMENTO DE NUEVAS FORMAS DE EDIFICACIÓN MAS SOSTENIBLES

## • Objetivos

- Situar a Navarra a la cabeza de las CCAA que cumplen los objetivos europeos de ahorro y eficiencia
- Formar a las empresas, trabajadores y profesionales para dar respuesta a la construcción de edificaciones ECCN
- Fomentar la renovación del sector dentro de la idea de economía verde-construcción sostenible
- Planificación de los planes e iniciativas de regeneración y renovación urbana en los municipios en términos de EyEE

## • Propuestas

- Aprobar una normativa de edificación que defina los ECCN
- Revisión de la Ley Foral de Vivienda
- Redacción de una Instrucción Técnica de Planeamiento sobre eficacia y eficiencia energética
- Elaboración de un Modelo de Certificación de ECCN
- Elaboración por las Universidades, Centros de Formación profesional y laboral de instrumentos formativos (Grado Superior o Master Universitario)
- Revisar el papel del sector de la construcción y la obra pública en la Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra como un elemento de la Economía verde
- Proponer una nueva redacción del artículo 102 TRLFOTU que facilite su aplicación

# MODELO OPTIMO PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PLANEAMIENTO

- Elaboración participada de unas Instrucciones Técnicas de planeamiento
- Elaboración de un Manual de procedimiento y Ordenanza tipo Municipal de Participación Ciudadana en los instrumentos de planeamiento
- Herramientas de formación de los operadores urbanísticos, profesionales y técnicos urbanísticos públicos y privados y responsables políticos sobre los objetivos y procesos de participación para los instrumentos urbanísticos



**JORNADA: VIVIENDA Y URBANISMO PARA UNA CIUDAD SOSTENIBLE**

**MUCHAS GRACIAS**