

# Andalucía: el camino hacia un urbanismo sostenible

## Álvaro Sánchez Bravo

Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Director de los Encuentros Hispano-Brasileño de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos. Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Expert European Research Council Executive Agency (ERCEA). European Commission. Expert Water Lex – UNO. Coeditor Revista Internacional de Direito Ambiental.

Una gran parte de los ciudadanos habitan en zonas urbanas, donde, muy a su pesar, la calidad de sus vidas y sus quehaceres se ve afectada por una progresiva degradación de los sistemas de movilidad y de las condiciones ambientales, sociales y de acceso a los servicios básicos. Pero, a la vez, son el motor económico y el centro de toda clase de operaciones y de inversión.

Muchos de los problemas a que se enfrentan los territorios afectan a diversos sectores y para solucionarlos de manera eficaz son precisos un enfoque integrado y una cooperación entre las distintas autoridades y las partes afectadas. A este respecto, el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas.<sup>1</sup>

Las ciudades son actualmente muy ineficientes, contribuyendo mucho a la contaminación global, y derrochando una gran parte de la energía consumida. Su impacto en los ecosistemas naturales es más que evidente. Se constituyen así en los escenarios de mayores problemas ambientales y, a su vez, en los lugares donde existe mayor capacidad para afrontar esas crisis socioambiental global.

Por su parte, en España, la estructura tradicional de las ciudades, compacta y compleja, ha contribuido a la eficiencia económica, a la preservación ambiental y a la cohesión social entre sus habitantes. Pero nuestro país, con un proceso de urbanización tardía y un desarrollo metropolitano relativamente reciente, presenta un desequilibrado modelo de distribución poblacional, que se manifiesta entre la explosión de las áreas metropolitanas y la crisis del mundo rural. Es lo que se conoce como “desarrollo desigual”, que se traduce en la aparición de focos de

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. COM (2008) 616. Bruselas.06.10.2008.

oportunidad sobre determinadas partes del territorio frente a la agonía de otras áreas.<sup>2</sup> Así el 73,2% de la población española es urbana.

Andalucía cuenta con 771 municipios, que se reparten entre sus 8 provincias, con una extensión de 87.597 km<sup>2</sup>, lo que equivale al 17,3% del territorio español.<sup>3</sup>

Su población es de 8.379.248 habitantes siendo la Comunidad Autónoma más poblada de España, con una densidad de población moderada, con 96 habitantes por km<sup>2</sup>, situándose en el puesto 8 de las CC.AA. en cuanto a densidad.

La distribución geográfica de la población muestra tres situaciones bien diferenciadas. Una progresiva concentración de los efectivos demográficos en el litoral y las grandes ciudades y áreas metropolitanas; un crecimiento moderado pero menor que la media regional en las comarcas interiores del Valle del Guadalquivir y las hoyas béticas; y, finalmente, un descenso de la población en un numeroso grupo de municipios de las zonas montañosas de la región como Sierra Morena, Serranía rondeña, Alpujarras o Cazorla y Segura.

Los Centros Regionales, las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, acogen ya al 55% de la población, pero es sobre todo en el sistema de ciudades litorales donde se producen los más rápidos crecimientos.<sup>4</sup>

Por ello, el abandono de las tradicionales formas urbanas y su funcionalidad ha generado procesos de degradación urbanística y social. Siempre han existido problemas en la configuración de las ciudades, como la distribución social del espacio y la reiterativa e injusta diferencia entre los valores de uso y los valores de cambio, así como la acumulación, por unos pocos, del patrimonio inmobiliario.

Es por ello necesario afrontar en las ciudades problemas complejos como el deterioro ambiental la congestión del tráfico, los problemas de alojamiento, la inseguridad y la delincuencia, la crisis del empleo y las reconversiones industriales, la exclusión social –en particular de los jóvenes y las personas de edad avanzada– y la segregación espacial y étnica”.

Es por ello, que la apuesta es que en el medio ambiente urbano se consiga el modelo de “territorio socialmente responsable”. Un territorio orientado hacia la sostenibilidad<sup>5</sup> y que incluya en su propia configuración las dimensiones sociales, económicas y medio ambientales.

<sup>2</sup> ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SOSTENIBILIDAD URBANA Y LOCAL. Año 2011. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Ministerio de Fomento. 2011, p. 16.

<sup>3</sup> <<https://es.slideshare.net/antonio137/el-espacio-rural-en-andalucia>>. Consultado 16.05.2018

<sup>4</sup> Disponible en: <[https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/estadisticaygeografica/1\\_PoblacionAndaluza.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/estadisticaygeografica/1_PoblacionAndaluza.pdf)>. Consultado 16.05.2018

<sup>5</sup> El desarrollo sostenible significa que las necesidades de la actual generación deberían satisfacerse sin comprometer la posibilidad de que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades. *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, en Ambients. Revista del Ministerio de Medio Ambiente, n. 59. Octubre 2016.

La Comisión Europea, ha puesto de manifiesto que, entre las causas de los problemas ambientales se encuentran nuestro cambio en la forma de vida y los cambios demográficos. Nos encontramos ante problemas complejos que solo serán resueltos innovando soluciones y con la premisa de que deben plantearse enfoques integrados para la gestión de los entornos urbanos y adoptar planes a medio plazo, en los que se analicen los vínculos entre las distintas políticas y compromisos, y los distintos niveles de actuación político-administrativa.<sup>6 7</sup>

Tres son, por tanto, los ámbitos de relación entre las cuestiones ambientales y los asentamientos urbanos: por un lado la ciudad, los núcleos de población, son grandes consumidores de recursos (entre los que no es el menos importante la ocupación del suelo), por otra, la ciudad es el ámbito donde se produce la actividad humana que debe realizarse en condiciones de salud y confort adecuados y, por último, es un generador de tensiones para lo que se denomina el medio natural (la flora, la fauna y la gea), sus relaciones y su equilibrio.<sup>8</sup>

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>9</sup> determina como un objetivo prioritario dar cumplimiento, con fuerza normativa, a los mandatos constitucionales y estatutarios del derecho a un medio ambiente adecuado y de una vivienda digna, el desarrollo de los equipamientos sociales y la protección del paisaje y del patrimonio histórico-artístico.

Desde el punto de vista de la legislación y planificación, este encuentro urbanismo-medio ambiente se ha producido fundamentalmente en el campo de la conservación y protección de espacios naturales, uno de los ámbitos de acción de las políticas actuales sobre medio ambiente y que durante años ha constituido su núcleo central. Esta aproximación a las cuestiones ambientales se ha mantenido dentro de los parámetros de la conservación y protección, fundamentalmente por la vía de la preservación de determinados espacios del proceso urbanizador mediante la clasificación del suelo y la aplicación de una normativa de protección, y se ha ido afianzando en la práctica urbanística con las diferentes reformas de la legislación. Esta tendencia ha sido paralela a la consolidación del planeamiento general de ámbito municipal como instrumento de ordenación integral del espacio municipal y a la diversificación de los contenidos de los Planes Especiales hacia

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, COM (2005) 718 final, Bruselas 11.01.2006.

<sup>7</sup> SANCHEZ BRAVO, A. "Estrategias europea y española en defensa de la sostenibilidad ambiental urbana", en la obra colectiva, edic. a cargo de Álvaro Sánchez Bravo, *Sostenibilidad Ambiental Urbana*, Arcibel, Sevilla, 2012, p. 37-65.

<sup>8</sup> Disponible en: <[http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques\\_Tematicos/Publicaciones\\_Divulgacion\\_Y\\_Noticias/Publicaciones\\_Periodicas/IMA/2002/ima\\_2002\\_pdfs/MONOGRAFIA3.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Publicaciones_Divulgacion_Y_Noticias/Publicaciones_Periodicas/IMA/2002/ima_2002_pdfs/MONOGRAFIA3.pdf)>. Consultado 15.05. 2018.

<sup>9</sup> Ley 7/2002 de 17 de diciembre. Boja 154, 31 diciembre 2002.

temas concretos relacionados con la protección de paisaje, mejora de espacios forestales y rurales, etc.

La Ley andaluza, como se viene comentando, refuerza la atención a los temas ambientales y considera fines específicos de la norma el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y del paisaje y la adecuada utilización del litoral. Para profundizar en estos fines se utilizan los instrumentos propios de la legislación urbanística -clasificación de suelo, normativa, tipificación de infracciones y sanciones- y se incorporan algunas novedades. Las principales novedades, en materia de protección y sostenibilidad ambiental, son las siguientes:

- El tratamiento específico de las zonas litorales: a) obligatoriedad de la redacción de unas Normas de Protección del Litoral en el marco de los Planes Generales, b) el establecimiento de un régimen especial para las actuaciones turísticas (con una densidad que debe dificultar las pantallas de edificación); c) el señalamiento de una Zona de Influencia que podrá superar los 500 metros establecidos por la Ley de Costas; d) Además en el art. 17.6, entre otras medidas, se garantiza el uso público de los terrenos de la Zona de Servidumbre de Protección cuando estén incluidos en ámbitos que se pretendan urbanizar; y, e) La preservación de las áreas de dominio público natural. De forma que se declaran suelo no urbanizable de especial protección todos los bienes de dominio público sujetos a la Ley de Aguas y a la Ley de Costas y deja abierta la posibilidad de clasificar también como tales los afectados por sus servidumbres y limitaciones. Además favorece la posibilidad de incluir como Suelo No Urbanizable en el Plan General una zona mayor a la marcada por la legislación sectorial en función de sus características de protección del dominio público marítimo-terrestre.

- El incremento de las reservas para parques, jardines y espacios libres. Se fija una cantidad por habitante de entre 5-10 metros cuadrados que ha de establecer el planeamiento.

- La creación de una categoría de Suelo no Urbanizable de Hábitat Rural Diseminado. La legislación anterior, dada la tajante división entre lo urbano y lo rural, resultaba insuficiente para el tratamiento de realidades intermedias como el poblamiento diseminado ligado a los usos agropecuarios para superar esta constatada carencia se introduce esta categoría de No Urbanizable que se define por “constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados vinculados a la actividad agropecuaria, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar”.

- La prohibición en Suelo No Urbanizable de las parcelaciones urbanísticas y de la vivienda unifamiliar no ligada a la explotación agraria. En los casos de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, se declaran nulas de pleno derecho y para su regulación, puede acudirse bien a la expropiación o a la

reparcelación forzosa para el reagrupamiento de parcelas. Excepcionalmente se permite la edificación, obras o instalaciones no ligadas a la explotación agrícola, forestal, pecuaria, mediante la aprobación de un Plan Especial o Proyecto de actuación por la vía de las Actuaciones de Interés Público. Estas actuaciones tendrán una duración limitada y serán gravadas con una prestación compensatoria (un 10% de la inversión) que gestionará el municipio y se destinará al Patrimonio Municipal de Suelo.

- La definición en los municipios con relevancia territorial de una red de tráfico no motorizado y peatonal. Entre las determinaciones de carácter estructural que deben incorporar los Planes Generales de Ordenación Urbanística de aquellos municipios de relevancia territorial (según se establezca reglamentariamente o por los Planes de Ordenación del Territorio) se definirá una red coherente de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal. La indicación expresa del señalamiento de una red de tráfico no motorizado está en consonancia con la apuesta por la mejora de la calidad de vida en las ciudades con la posibilidad de potenciar unos desplazamientos más sosegados y sostenibles y generar espacios de convivencia.

- La ampliación del margen de coordinación con los municipios colindantes. La consideración del espacio como un continuo, por encima de las divisiones administrativas, se releja en la tramitación de los instrumentos de planeamiento que requiere la implicación de los municipios colindantes mediante la participación en la información pública y la audiencia en la aprobación del plan.

- La potenciación de la vigilancia urbanística. Se ha optado por potenciar la inspección urbanística y la disciplina frente al sistema anterior que regulaba figuras confusas como la expropiación sanción y la declaración del incumplimiento de deberes. Figuras de escasa aplicación en la mayoría de los municipios. Además se apuesta por la profesionalización (creando un cuerpo de inspección urbanística), y la legitimidad patrimonial (impidiendo la inscripción de ilícitos por prescripción). Para ello se ha establecido: a) fortalecimiento de las medidas de control de la legalidad urbanística con una intensificación de la labor inspectora y de las medidas preventivas; b) simplificación de la regularidad legal de las licencias; c) articulación de las relaciones con el Registro de la Propiedad; d) desarrollo e instrumentación del proceso de inspección y control que afecta a todos los sujetos del proceso edificatorio; y e) ampliación de las medidas de suspensión cautelar de obras sin licencia con posibilidad de infracción para las empresas suministradoras.

- La apuesta por el desarrollo urbanístico concentrado y no disperso. Con el objeto general de limitar el consumo/ocupación de suelo y mejorar la “rentabilidad” de las infraestructuras.

- La apuesta por la mejora, intervención y puesta en valor de la ciudad consolidada. Que debe conllevar la reestabilización del patrimonio urbano y la mejora de la calidad de vida en la ciudad.<sup>10</sup>

Por su parte, en el 2011 se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana (EASU)<sup>11</sup> que constituye actualmente el referente marco de las políticas encaminadas a la consecución del desarrollo sostenible en Andalucía.

Esta Estrategia tiene por objetivo principal la incorporación de criterios y medidas de sostenibilidad en las políticas con mayor implicación en los procesos de desarrollo urbano. La ordenación territorial, la urbanística, la planificación y gestión de la movilidad, el uso que nuestras ciudades hacen de los recursos naturales y energéticos, constituyen elementos claves en la construcción de la ciudad sostenible, que se concreta y desglosa en las siguientes líneas estratégicas:

- Movilidad y Accesibilidad: a) hacer que la movilidad y el transporte se conviertan en factores decisivos para la calidad de vida, la cohesión social y el progreso; b) Mejorar la eficiencia económica y energética del transporte reduciendo el consumo de energía y la emisión de contaminantes y gases de efecto invernadero; y c) evitar la expansión de los espacios urbanos dependientes del automóvil, frenando el urbanismo, considerando el transporte público como un servicio básico en los nuevos desarrollos urbanísticos y no permitiendo nuevos desarrollos sin una planificada accesibilidad en transporte público.

- Desarrollo Urbano: a) definir a la eficiencia energética y al consumo razonable de recursos como criterios centrales en los procesos de desarrollo urbano de las ciudades; b) favorecer un uso eficiente del suelo, no crecer ilimitadamente; c) adecuar la iluminación en el territorio municipal a los conceptos desarrollados en la nueva reglamentación sobre contaminación lumínica y calidad del cielo nocturno; y, d) preservar el derecho de los ciudadanos a un cielo nocturno no contaminado que les permita disfrutar de la contemplación del firmamento.

- Edificación: a) incorporar el derecho al acceso a la vivienda como uno de los objetivos centrales de la actividad urbanística; b) fomentar la construcción bioclimática basada en la eficiencia energética de los edificios; c) fomentar la rehabilitación integral de áreas urbanas; y, d) mejorar la eficiencia energética del parque edificatorio.

- Ciudad y Territorio: a) consolidar en Andalucía un Sistema de Ciudades funcional y territorialmente equilibrado como base para la mejora de la competitividad global de la región, la difusión del desarrollo y el acceso equivalente

<sup>10</sup> Disponible en: <[http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques\\_Tematicos/Publicaciones\\_Divulgacion\\_Y\\_Noticias/Publicaciones\\_Periodicas/IMA/2002/ima\\_2002\\_pdfs/MONOGRAFIA3.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Publicaciones_Divulgacion_Y_Noticias/Publicaciones_Periodicas/IMA/2002/ima_2002_pdfs/MONOGRAFIA3.pdf)>. Consultado 16.05.2018.

<sup>11</sup> ACUERDO de 3 de mayo de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana. BOJA 97. 19 05 2011.

a equipamientos y servicios; y, b) integrar en la planificación territorial objetivos ambientales y sociales de forma explícita.

- **Metabolismo Urbano:** a) Integrar el concepto de eficiencia energética en la organización de las ciudades, en la ordenación urbanística, en la edificación, en los sistemas de movilidad y accesibilidad y en la gestión urbana; b) concienciar a la ciudadanía sobre pautas de consumo razonables que frenen el crecimiento de la demanda de energía; c) propiciar un modelo territorial compacto que minimice las necesidades de movilidad de los ciudadanos, creando proximidad y acercando e integrando los distintos usos; d) mantener una demanda energética en los edificios más acorde con el clima mediterráneo mediante la integración de soluciones arquitectónicas adaptadas a la climatología local y los recursos autóctonos renovables disponibles; e) tener presente en todo momento que el agua es un recurso natural finito, aunque regenerable, cuyo uso debe basarse en principios de racionalidad, medida, equidad y solidaridad; f) desarrollar planes integrales de gestión que tengan en cuenta, entre otros, los ciclos climáticos, la ordenación del territorio, el suministro, el saneamiento y las medidas para evitar los efectos de las sequías; g) realizar una gestión integral sostenible del ciclo urbano del agua (captación, transporte, almacenamiento, potabilización, distribución, consumo, saneamiento, depuración, reutilización y vertido); h) reducir la producción de residuos, en peso pero también en volumen; i) potenciar el mercado de productos reciclados con medidas como el fomento de la compra verde pública.; j) conseguir los objetivos de prevención y valorización a través de la participación de las personas, ya sea de forma individual o formando parte de las organizaciones relacionadas con la gestión; k) implicar y capacitar a las personas (ciudadanía y personal involucrado en organizaciones gestoras) en la gestión de residuos; l) contar con análisis y diagnósticos adecuados que faciliten la toma de decisiones y la adopción de medidas que reduzcan las tasas de consumo de recursos naturales e incrementen los niveles de calidad ambiental; m) aprovechar el nuevo marco legal de la información en Andalucía para que la información refuerce los procesos para un desarrollo que sea sostenible (GICA, REDIAM, ....); y, n) garantizar y facilitar el acceso y la participación ciudadana en la consulta y, también, en la producción de datos.

- **La Biodiversidad y los Espacios Libres en los Sistemas Urbanos:** a) considerar al espacio libre como elemento esencial del funcionamiento de los sistemas territoriales, más allá de su habitual significación como espacios verdes destinados al esparcimiento; b) fomentar el concepto de ciudad como ecosistema que alberga una biodiversidad propia y específica del medio natural y compatible con los usos humanos; y, c) aumentar la superficie de suelo capaz de sostener vegetación y reducir el efecto barrera de urbanizaciones e infraestructuras.

- La Gestión Urbana: a) mejorar la gestión urbana reforzando la cooperación entre los diversos departamentos de la Administración, introduciendo criterios sostenibles en las políticas públicas; b) aprender en valores, en enfoques sistémicos y en democracia participativa; y, c) aplicar el modelo de Agenda 21 y su plan de acción para la sostenibilidad como modelo de gestión participativa que implique un nuevo modelo de gobernanza.<sup>12</sup>

La LOUA supuso en su momento el pleno desarrollo de las competencias andaluzas en materia de urbanismo. Pero la situación ha cambiado sustancialmente.

Por un lado, este texto complejo ha sufrido numerosas adaptaciones parciales a las nuevas necesidades, lo que ha generado un marco normativo complicado y no siempre operativo. Por otro lado, la crisis económica ha determinado la necesidad de establecer nuevos mecanismos de planificación y gestión de nuestras ciudades para que puedan adaptarse a los cambios sociales y los nuevos escenarios de desarrollo económico, desde el marco imprescindible de la sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica.

Desde el punto de vista ambiental, a medida que se constatan los efectos del cambio climático, se supera la capacidad del planeta y se consolida la pérdida de biodiversidad, se hace más urgente la conservación del capital natural. Como señala, la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía: “uno de los principales retos del urbanismo sostenible es el de transformar el espacio público urbano en lugares confortables y habitables, con una vinculación de la escala urbana con la escala humana, complementada con una adecuada dotación de equipamientos. Hoy en día, la mayor parte del espacio público está limitado por las funciones asociadas al vehículo privado. Para revertir esta situación, es necesario diseñar el tejido urbano desde el espacio público, buscando el equilibrio entre los espacios dedicados a la funcionalidad y la organización urbana y los espacios orientados al ciudadano y garantizando las formas sostenibles de movilidad y la accesibilidad del peatón. También, se debe promover la continuidad de los espacios libres urbanos y sus zonas verdes, el entorno periurbano y rural, creando corredores ecológicos que favorezcan la interconexión y accesibilidad entre los mismos contribuyendo al mantenimiento de la biodiversidad... Dentro del espacio público urbano, la configuración de los espacios verdes juega un papel primordial en la consecución de pueblos y ciudades habitables. Por una parte, por su capacidad de regulación climática, de sumidero de carbono y de fijación de partículas contaminantes. Por otra, por su contribución a la biodiversidad de las áreas urbanas. Y, de manera indiscutible, por su función social como espacios de esparcimientos de calidad

<sup>12</sup> Disponible en: <<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=36d88cda8bfd0310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=6ad6bb1834af4310VgnVCM1000001325e50aRCRD>>. Consultado 16.05.2018.



y para las relaciones humanas. A este respecto, esta Ley define las condiciones que debe tener el espacio verde urbano, incluyendo su estándar global mínimo, y promoviendo que el verde urbano alcance también a espacios de carácter privado”.<sup>13</sup>

Por todo ello, ha comenzado, a inicios de este año 2018, la elaboración de la Ley para el Urbanismo Sostenible en Andalucía (ALUSA).<sup>14</sup> Este proceso de revisión normativa presenta entre sus objetivos:

1. Simplificar los instrumentos de planeamiento urbanístico y su proceso de tramitación y aprobación, así como las distintas actuaciones que puedan emprenderse en su desarrollo y ejecución. Esta simplificación alcanza al conjunto de determinaciones que integran estos instrumentos, a la documentación de los mismos y a los distintos trámites y actos que resultan necesarios hasta su aprobación. Todo ello sin desvirtuar el objeto y alcance de estos instrumentos, sin menoscabar la participación ciudadana, la información pública, ni la intervención de los distintos órganos y administraciones implicados. Y, por supuesto, con absoluto respeto al marco competencial establecido, en el que, tanto la Administración Local como la Autonómica, la Administración urbanística como la sectorial, puedan ejercer sus competencias de acuerdo con la legislación vigente.

2. Configurar una norma simple, actualizada, sistematizada y coherente con la normativa sectorial, que permita la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la implantación de actividades económicas. Debemos admitir que los tiempos que actualmente se requieren para poner en marcha cualquier iniciativa o actuación no son los necesarios y esperados para impulsar el desarrollo económico de nuestra Comunidad Autónoma. Esta nueva norma nace con el firme propósito de recortar de manera sustancial estos plazos, sin olvidar la necesidad de conjugar tal agilización con las medidas de control y la seguridad jurídica que deben regir la planificación e implantación de toda actuación.

3. Incorporar de forma clara en todo el proceso de planificación urbanística la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica. Si bien con los últimos cambios normativos se han ido incorporando determinadas iniciativas encaminadas al desarrollo sostenible de nuestros municipios, la actual dispersión normativa no permite visualizar ni implementar esas medidas de forma eficiente. Es propósito que toda la actividad urbanística se rija por los principios de sostenibilidad, y que todos los instrumentos de planeamiento incorporen entre sus determinaciones estos principios.

---

<sup>13</sup> <<http://www.juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/135826.html>>.

<sup>14</sup> Disponible en: <[http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa\\_en\\_elaboracion/17/12/Texto%20Anteproyecto%20conocimiento%20Consejo%20de%20Gobierno.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/17/12/Texto%20Anteproyecto%20conocimiento%20Consejo%20de%20Gobierno.pdf)>.

El art. 2. ALUSA define lo que deba entenderse por urbanismo sostenible, al establecer que es “aquel en el que se utiliza de forma racional el territorio y los recursos naturales y se garantiza la compatibilidad entre crecimiento, desarrollo y progreso económico y la preservación del medio ambiente y de los valores paisajísticos, culturales, históricos y etnográficos de ese territorio, a fin de garantizar la calidad de vida de la población actual y de las generaciones futuras”.<sup>15</sup>

Por su parte, el art. 4.1 ALUSA al definir los fines y objetos de la actividad urbanística, señala entre estos: a) Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía. b) Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

Simultáneamente a esta reforma de la normativa urbanística en Andalucía, se está iniciando la formulación de la Agenda Urbana de Andalucía (AUA).<sup>16</sup>

Las transformaciones globales que se vienen sucediendo desde hace décadas han situado a las ciudades como actores principales de las sociedades contemporáneas. Uno de los fenómenos de mayor trascendencia es el conocido como «hecho urbano», cuya manifestación evidente es la concentración de la población en las ciudades. Para dar respuesta a este hecho urbano, las administraciones públicas han puesto en marcha la Agenda Urbana, para dar

<sup>15</sup> Art. 2.2 ALUSA: “La actividad urbanística se regirá por los siguientes principios para un desarrollo urbanístico sostenible: a) La minimización de la transformación del suelo por su condición de recurso valioso y no renovable. Para ello, se fomentarán las estructuras urbanas compactas y polifuncionales, estableciendo como prioritarios los procesos que promuevan la rehabilitación, regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes y la recuperación de suelos en desuso y de las edificaciones vacías. En caso de ser necesarios, los nuevos crecimientos deberán ser compactos y adecuados a las necesidades de la población. b) La protección de los ecosistemas naturales, estableciendo a través del planeamiento urbanístico medidas de protección, puesta en valor e incremento del capital natural, compatibilizando el desarrollo urbanístico con el mantenimiento de la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, la preservación de la diversidad biológica y la protección y mejora del paisaje. c) La protección de las personas y bienes con la finalidad de evitar o mitigar los efectos y consecuencias de los posibles riesgos en los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad. d) La transformación del espacio público como eje estructurante de los núcleos de población y la recualificación de las zonas verdes urbanas, su biodiversidad y capacidad de sumidero de carbono y de regulación de la temperatura, mediante la creación de una red de zonas verdes, de sistemas naturales, huertos urbanos y agricultura de proximidad periurbanas y de espacios rurales interconectados a través de corredores verdes y la incorporación de la vegetación en los tejidos urbanos, mejorando la resiliencia de las ciudades ante los efectos del cambio climático. e) La mejora de la eficiencia del metabolismo urbano, estableciendo medidas para que las funciones urbanas se realicen minimizando el consumo de recursos, reduciendo la producción de residuos y a su vez fomentando la utilización de las energías renovables y la eficiencia energética. f) El fomento de la movilidad sostenible, mediante la mejora del transporte público, la movilidad peatonal y en bicicleta y la intermodalidad en tejidos urbanos de usos mixtos que garanticen la proximidad del comercio y las actividades. g) El impulso del análisis de la organización social en el espacio urbano para potenciar una valoración equitativa, en términos económicos, de las distintas áreas de la ciudad y generar un tejido socio-espacial diverso, evitando la segregación socio-económica y los procesos de gentrificación y fomentando la regeneración urbana integrada de iniciativa pública.

<sup>16</sup> Acuerdo de 30 de enero de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Agenda Urbana de Andalucía. BOJA nº 27. 07/02/2018.

respuesta a los problemas de las ciudades a través del modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado.

Los principios informadores de la Agenda, se centran en la consecución de tres grandes retos:

a) Mayor conocimiento sobre la realidad urbana. La Agenda Urbana de Andalucía parte de la producción de información suficiente y fiable a partir de la cual proponer actuaciones futuras en áreas urbanas. Junto a ello, la Agenda podrá constituir un espacio de intercambio de información y conocimiento sobre la realidad urbana entre los actores clave que en actúan en estos territorios.

b) Mejor regulación de las políticas que se orientan a las ciudades, entendida como la necesidad de promover un marco general de diseño e implementación de políticas urbanas, tomando en consideración la realidad y especificidades de los territorios a los que se orientan, y que pueda servir de guía a otras administraciones.

c) Mejor financiación o gestión de los recursos, con los que se implementan dichas políticas. Se plantea la necesidad de promover una gestión más eficaz y eficiente de los recursos que se movilizan en el conjunto de la región y que se orientan específica o indirectamente a las áreas urbanas.

La AUA se estructurará en torno a cinco dimensiones: espacial, gobernanza, social, económica y ambiental.

Lo hasta aquí expuesto de manera sucinta, dentro del imponente marco normativo urbanístico ambiental en Andalucía, evidencia, por un lado el compromiso firme por un modelo de ciudad diferente, inclusiva, donde todos puedan desarrollar sus derechos en libertad; y por otro lado, la sensibilidad de nuestras administraciones públicas ante los nuevos retos de los nuevos tiempos. La simultaneidad en la reforma de la ley marco de urbanismo y de la agenda urbana no es casual. Es el resultado del compromiso con la adaptación a las nuevas necesidades de los ciudadanos y la recepción de los compromisos internacionales y estatales en la defensa de los valores ambientales y urbanísticos, de los derechos de los ciudadanos en lo más próximo. Definir los nuevos modelos urbanos, supondrá definir nuestra forma de vida individual y colectivo. Ese es el reto.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro. Andalucía: el camino hacia un urbanismo sostenible. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 7-17, jan./jun. 2018.

---