

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 202, invierno 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 675-686

La Agenda Urbana Española

Ángela DE LA CRUZ-MERA

Subdirectora General de Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento. Gobierno de España

“No existe una receta única para mejorar la urbanización y lograr el desarrollo urbano sostenible, pero la Nueva Agenda Urbana proporciona los principios y las prácticas probadas para dar vida a ese ideal, para trasladarlo del papel al mundo real. Que inspire e informe a los encargados de tomar decisiones y a los habitantes urbanos del mundo para que se apropien de nuestro futuro urbano común. En esta coyuntura decisiva de la historia de la humanidad, repensar la forma en que planificamos, construimos y gestionamos nuestros espacios urbanos no es una opción, sino un imperativo. Nuestro trabajo para alcanzar ese ideal empieza ahora”.

Dr. Joan CLOS, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 2016.

RESUMEN: El presente artículo analiza el contexto del que surge la Agenda Urbana Española, tanto nacional, como internacional. Se adentra en los principales contenidos de este documento, dentro de los cuales tiene una especial relevancia el marco estratégico que enuncia un Decálogo a favor de la sostenibilidad en las políticas urbanas y que parte de un diagnóstico previo que evalúa, con datos estadísticos, los principales elementos sociodemográficos, territoriales, económicos y medioambientales a los que aquéllas políticas deben prestar una mayor atención. No se olvida de incluir el sistema de indicadores que permitirá evaluar y medir el grado de implementación de los compromisos que voluntariamente se asuman, ni de las propuestas que contiene en relación con lo que deberían ser los planes de acción de todos y cada uno de los actores potencialmente interesados. Se trata, en suma, de un artículo que bien podría ser introductorio de cualquier análisis temático específico de la Agenda, en la medida en que contiene una explicación detallada de sus antecedentes, estructura y contenidos fundamentales.

DESCRIPTORES: Agenda Urbana. Diagnóstico. Objetivos estratégicos. Sistema de indicadores. Planes de acción.

The Spanish Urban Agenda

ABSTRACT: This paper analyses the international and national context of the Spanish Urban Agenda. It delves into the main contents of this document; with a special focus on its Strategic Framework, composed by a Decalogue of Objectives that pursues sustainability in urban policies. This framework arises from a previous Diagnosis that evaluates -with statistical data- the main sociodemographic, territorial, econom-

Recibido: 21.06.2019; Revisado: 19.09.2019

Correo electrónico: adelacruz@fomento.es Nº ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4541-7443>

ic and environmental elements that those policies will have to pay the greatest attention. The Agenda does not forget to include a Set of Indicators, which will allow the monitoring, and evaluation of the commitments already assumed on a voluntary basis, neither the proposals referred to the different Action Plans that could be adopted by the potential public and private partners involved. In summary, this article can be considered as an introduction of any specific thematic analyses of the Spanish Urban Agenda, because it contents a detailed explanation about its main background, structure and contents.

KEYWORDS: Urban Agenda. Diagnosis. Strategic Framework. Set of Indicators. Action Plans.

1. La Agenda Urbana Española: antecedentes internacionales

En septiembre del año 2015 los Estados miembros que componen el sistema de las Naciones Unidas (NNUU), reunidos en una Cumbre histórica que vino precedida por un período de más de dos años de consultas públicas y de una intensa participación de múltiples actores -incluida la sociedad civil-, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trataba de un plan de acción para los siguientes 15 años, que heredaba los anteriores “Objetivos del Milenio”, pero implicando ya a todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo. La Agenda 2030 se define como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad cuyos objetivos fundamentales estriban en la idea de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Como es habitual en este tipo de documentos que plasman compromisos internacionales suscritos tras arduos y delicados procesos de negociación, la Agenda 2030 no es fácil de entender. Ello es coherente, además, con su nivel de ambición, que pretende alcanzar objetivos para los que habrá que realizar esfuerzos hercúleos, entre los que cabría citar: poner fin a la pobreza en el mundo; erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso

al agua y a la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia o, por lo que a este artículo interesa, lograr ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes. Los 17 objetivos de aplicación universal (conocidos por su acrónimo ODS –ver FIG. 1-), las 169 metas de carácter integrado e indivisible y un total de 232 indicadores para realizar su evaluación y seguimiento buscan, en suma, la necesaria acción concertada y transversal que permita ir dando solución a los graves problemas sociales, económicos y medioambientales que enfrentan globalmente el planeta y la humanidad. Busca, por tanto, y en esencia, la sostenibilidad bajo dicho triple prisma.

Pero existen también otros Acuerdos internacionales que, conectados con esta Agenda 2030, ilustran el compromiso amplio de las NNUU a favor de una mayor sostenibilidad. Entre ellos: la Cumbre de Addis Abeba, que tuvo como objetivo abordar los nuevos marcos de financiación necesarios, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Cumbre del Clima, con medidas para frenar el cambio climático, todos ellos del mismo año 2015. Y, por supuesto, la Nueva Agenda Urbana que surgió de la Declaración de Quito, tras la celebración de la Conferencia Habitat III, en octubre de 2016 y que, como reconoce su Prólogo:



Fig.1/ Los ODS de la Agenda 2030.

Fuente: PLAN DE ACCIÓN DEL GOBIERNO DE ESPAÑA PARA LA AGENDA 2030 (2019).

“representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo”.

A nivel europeo han sido también muchos los esfuerzos por contribuir a que las áreas urbanas alcancen el máximo potencial en la consecución de los objetivos vinculados a la sostenibilidad social, económica y medioambiental, por lo que la aprobación de la Agenda Urbana para la Unión Europea (UE), tras la firma del Pacto de Ámsterdam, el 30 de mayo de 2016, no fue sino el broche de oro a un largo proceso en el que gozan de protagonismo específico documentos como la Carta de Leipzig (2007), la Declaración de Marsella (2008), la Declaración de Toledo (2010) y la Declaración de Riga (2015). Como explica DE SANTIAGO, E. (2017), en esta Agenda Urbana todos los Estados miembros, al lado de los actores interesados, se comprometieron a implementar un conjunto coherente de acciones¹ para fortalecer la dimensión urbana de las políticas nacionales, así como las propias políticas de la UE.



Fig.2/ Logos de las Agendas Urbanas de NNUU y para la UE, respectivamente

Fuente: www.un.org

¹ Estas acciones se identifican ya en los Planes de Acción que las distintas asociaciones (“partnerships”), compuestas por varios Estados Miembros, varias Ciudades y Regiones, la Comisión y otros actores, han ido proponiendo en relación con los siguientes ejes temáticos: Inclusión de refugiados y migrantes; Calidad del aire; Pobreza y regeneración urbana; Vivienda; Economía circular; Empleo y capacitación en la economía local; Cambio Climático; Transición energética; Uso sostenible del suelo y soluciones basadas en la naturaleza; Movilidad urbana; Transición digital (*Smart Cities*); Contratación pública innovadora y responsable; Seguridad en espacios

Divergen la Nueva Agenda Urbana de las NNUU y la Agenda Urbana para la UE en la forma de trabajar para lograr los objetivos perseguidos e incluso en la identificación de quiénes deben ser sus principales actores, pero convergen básicamente en la necesidad de propiciar mejoras, al menos, en los ámbitos de: la normativa y la planificación, la financiación, el intercambio y la difusión del conocimiento, la gobernanza, la transparencia y la participación.

España se ha sumado a todos estos compromisos internacionales con decisión y convencimiento, enfrentando obviamente sus propios retos y fijando las metas nacionales en la búsqueda del desarrollo sostenible. En junio de 2018 el Gobierno aprobó el Plan de Acción de la Agenda 2030, surgido de los trabajos coordinados del Grupo interministerial de Alto Nivel creado en septiembre de 2017, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Dicho informe fue presentado ante el Foro Político de Alto Nivel de las NNUU en Nueva York, en julio de 2018. Distintos Departamentos ministeriales, varias Comunidades Autónomas y algunas ciudades españolas han formado parte o forman parte ya, en estos momentos, de asociaciones temáticas conformadas para definir los Planes de Acción que lleven a efecto los objetivos de la Agenda Urbana para la UE². Y el pasado 22 de febrero, la Agenda Urbana Española pasó por el Consejo de Ministros para convertirse en lo que las dos Agendas Urbanas Internacionales reconocen como una verdadera “política nacional urbana”, es decir “*a key building block of the framework for urban development*” (ALTER, R. (2017)). Son aquellas políticas que, aprobadas por los Estados miembros, ofrecen un marco general para orientar las intervenciones públicas y privadas en las áreas urbanas, que constituyen una referencia clave para informar las reformas institucionales, normativas y de financiación necesarias y que se configuran como un buen instrumento para la concienciación y la participación pública acerca de los beneficios que conlleva abordar un desarrollo urbano con criterios de sostenibilidad.

Para el Plan de Acción de la Agenda 2030, la Agenda Urbana Española es, de hecho, una de

públicos y Cultura y Patrimonio Cultural.

² En la de “Pobreza y regeneración urbana”: el Ministerio de Fomento. En la de “Cambio Climático”: la Diputación de Barcelona. En la de “Transición energética”: NASUVINSA-Comunidad Foral de Navarra. En la de “Transición digital (Ciudades inteligentes)”: el Ministerio de Economía y Empresa; en la de “Inclusión de refugiados y migrantes”: el Ayuntamiento de Barcelona. En la de “Seguridad en espacios públicos”: el Ayuntamiento de Madrid, y en la de “Cultura y Patrimonio Cultural”: nuevamente el Ministerio de Fomento, el Gobierno de Canarias y los Ayuntamientos de Úbeda y Baeza.

sus más relevantes “políticas palanca”, ya que puede desempeñar un papel acelerador de la implementación y el progreso conjunto de los ODS. En ese contexto, comparte protagonismo con otras políticas palanca como el Plan de prevención y erradicación de la pobreza y la exclusión social; la Ley de Cambio Climático y transición energética; la Estrategia de economía circular; la Estrategia digital para una España inteligente; la investigación científica y técnica para los ODS; la Economía Social: Estrategia 2017-2020; el Plan de Gobierno Abierto o la cooperación española al servicio de los ODS.

2. Un amplio proceso participativo

La Agenda Urbana Española se ha elaborado mediante un amplio proceso de participación que organizó a los actores clave para el desarrollo urbano en distintos grupos de trabajo. Todo ello con la idea de gestar un documento desde abajo hacia arriba y, como persigue la Agenda 2030, sin dejar a nadie atrás. Es cierto que debió partirse, necesariamente, de un borrador muy primigenio de contenidos para suscitar, a modo de tormenta de ideas, dicho proceso. De otra forma, y sobre la base del vacío absoluto, unida a la novedad de este proceso con ecos internacionales, la participación podría haber resultado infructuosa, más compleja o, al menos, podría haber necesitado mucho más tiempo. Este primer borrador permitió organizar la participación de acuerdo con la conformación de los cinco grupos de trabajo que se pusieron en marcha, en el siguiente orden: por una parte el de la Administración General del Estado, a través de los puntos focales ministeriales en el Grupo de Trabajo del Plan de Acción de la Agenda 2030; por otra el grupo de trabajo con las Comunidades Autónomas y el de la Administración Local en el marco del Convenio de Colaboración firmado con la Federación Española de Municipios y Provincias, en relación con ésta última. El Sector privado y los Colegios Profesionales, el Tercer sector, la Academia y la Sociedad Civil, también tuvieron la ocasión de participar en el proceso mediante sus propios grupos de trabajo.

Tras la celebración de múltiples reuniones multilaterales y bilaterales, la celebración de Jornadas y Seminarios explicativos, la circulación de textos entre unas y otras partes del proceso a lo largo de más de un año y medio, se consiguió llegar a un texto final consensuado, en el que tanto las entidades públicas, como las privadas dejaron constancia de su compromiso con este documento, si bien reconocieron por otro lado, los

esfuerzos que habrá que hacer para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, justo, cohesionado e integrador, desde una perspectiva amplia e integradora.

3. La naturaleza y los principales contenidos de la Agenda Urbana Española

Dos son las principales notas que definen la naturaleza de este documento. En primer lugar, su carácter estratégico y no vinculante. No se trata de una norma, sino de una propuesta que hace el Gobierno de España para ayudar a que las decisiones que se adopten en el marco de las políticas urbanas sean más sostenibles e inclusivas, se basen en una visión global y sistémica y se sustenten en la colaboración entre múltiples actores y con una amplia participación pública. No se pueden seguir aplicando soluciones tradicionales a problemas globales actuales tan relevantes como los desequilibrios territoriales y la despoblación, el cambio climático, la pérdida de identidad cultural y de biodiversidad, el envejecimiento de la población, o las desigualdades sociales derivadas del declive del estado del bienestar.

En segundo lugar, esta Agenda se conforma como un proceso, más que como un documento o compromiso institucional más. Su carácter dinámico y permanente actualización y adaptación a los cambios que se vayan produciendo se garantiza mediante una herramienta informática extraordinariamente útil: su propia página web <http://www.aue.gob.es/>



Fig.3/ Logos de la Agenda Urbana Española y del Plan de Acción de la Agenda 2030, respectivamente.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO Y PLAN DE ACCIÓN DEL GOBIERNO DE ESPAÑA PARA LA AGENDA 2030.

En cuanto a sus principales contenidos, se incluyen en la Agenda todos aquellos que recomiendan las Agendas Internacionales a las denominadas “políticas nacionales urbanas” y que ya contienen algunas de las que cuentan con aprobación oficial (NATIONAL URBAN POLICY 2023, Poland). Se trata de los siguientes:



El camino para conseguir pueblos y ciudades más humanos

La Agenda Urbana Española es la hoja de ruta que va a marcar la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030, para hacer de nuestros pueblos y ciudades ámbitos de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados. Constituye un verdadero "menú a la carta" para que todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación, puedan elaborar sus propios Planes de Acción.

Destacados

FIG.4/ Esquema de contenidos mostrado por la versión web de la Agenda Urbana Española.

Fuente: <http://www.aue.gob.es/>

3.1. El Diagnóstico

El Diagnóstico se conforma con datos estadísticos que muestran la situación y punto de partida de la realidad urbana y rural de España sobre la base de ejes temáticos como el modelo urbano; la población y el territorio, la economía y la sociedad, el medio ambiente, el cambio climático y la energía, la movilidad, la vivienda y los instrumentos de intervención. Se acompaña, también, de una serie de mapas que recogen una síntesis territorial³ de elementos relevantes para el análisis, que incluyen a todas las CCAA y a las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

No es fácil extraer los grandes retos que afronta España y que detecta con claridad este Diagnóstico (páginas 20 a 41). Aun así y a riesgo de omitir muchos otros que podrían resultar relevantes parece necesario referirse, al menos, a los siguientes:

A. Retos TERRITORIALES. España posee uno de los porcentajes más altos de población urbana de toda la UE, concentrándose el 80% de su población en áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio. De entre ellas, el 25% vive en aglomeraciones urbanas superiores al millón de habitantes y el 17% en las ciudades más grandes. En suma, un 68,7% del total de la población vive en el 9,3% de los municipios y, en términos de superficie, el conjunto de las áreas urbanas ocupa solo el 9,6% del territorio nacional. En contraste, más de 22 de las 50 provincias tienen graves problemas de despoblamiento, existiendo una situación crítica en catorce de ellas, en las que más del 80% de sus municipios están en riesgo de extinción por tener menos de mil habitantes (son un total de 4.955 municipios). Además, un 16% del total de los municipios españoles subsisten con menos de 100 vecinos empadronados.

³ Esta síntesis integra los siguientes elementos: Instrumentos de planificación territorial (incluyendo los de ordenación del litoral); Sistema de ciudades (desde las que tienen más de 10.000 habitantes, a las que superan el millón); Patrimonio natural y cultural (con los Parques Nacionales, Espacios naturales protegidos y Red natura 2000, Espacios reserva de la biosfera, Camino de Santiago, Ciudades patrimonio

de la humanidad, otros elementos patrimonio de la Humanidad y Campus universitarios principales); e Infraestructuras de transporte (F.C. de alta velocidad y convencional, otros F.C., autopistas y autovías, carreteras principales y otras carreteras, aeropuertos principales y secundarios, puertos comerciales o de interés general y puertos de las CCAA).

B. Retos DEMOGRÁFICOS. La población española envejece y el país enfrenta una importante pérdida de población (prevista en un 28,5% en los próximos 15 años para el tramo de edad entre los 30 y los 49 años). El descenso de la natalidad es tan importante que se prevé que en el año 2031 haya casi un 26% menos de niños menores de 10 años que en la actualidad, a lo que se une una intensa emigración de los jóvenes, no sólo por los devastadores efectos de la reciente crisis económico-financiera, sino por la falta real de oportunidades laborales y salarios dignos. Por el contrario, la población de 65 años y más no deja de crecer desde el año 1998, teniendo el país una de las esperanzas de vida más altas del mundo (82,8 años de media). Este tramo de edad representa actualmente el 18,7% de la población y se prevé que sea de un 25,6% dentro de 15 años, aumentando también los mayores de 80 años.

C. Retos relacionados con el MODELO URBANO: pese a que la proporción de suelo artificial en España -3,9%-, sigue siendo inferior a la media europea (4,13%), el modelo tradicional de ciudad "mediterránea" compacta, compleja y razonablemente densa, bien planificada y equipada ha lidiado, a partir de la década del 2.000, con modelos de crecimiento disperso y diseminado y el desarrollo de nuevas urbanizaciones que aumentaron los suelos artificiales en un 43,7%, frente al 15% de crecimiento de la población en el mismo periodo. Se potenciaron modelos residenciales de baja densidad, con una media de 20 viv./ha (muy por debajo de la densidad de vivienda media de los grandes municipios, situada en 50,9 viv./ha) y una alta dependencia del vehículo privado. Frente a este modelo urbano de crecimiento expansivo, la ciudad ya existente sigue siendo una asignatura pendiente para el urbanismo español. De acuerdo con los datos del "Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana" existen 918 barrios o áreas vulnerables en los que resulta prioritario actuar y se detecta un incremento en el número de ciudades que engrosan dicho Observatorio, con un importante aumento, también, de la población que reside en ellos (pasaron del 20,7% de 2001 al 27,3% en 2011).

Los datos relacionados con la vivienda no son más alentadores. Pese a que el 36,8% de las viviendas construidas entre 1951 y 2015 gozó de algún tipo de protección pública, su régimen de tenencia mayoritario en propiedad, unido a los masivos procedimientos

de descalificación pasados determinados plazos temporales, han convertido en inútil el enorme esfuerzo público realizado, el cual debería haberse centrado en mucha mayor medida en la creación y mantenimiento de parques públicos de vivienda en alquiler, hoy prácticamente inexistentes.

D. Retos SOCIO-ECONÓMICOS: de acuerdo con la encuesta de condiciones de vida 2016, el indicador AROPE⁴ se situó en el 27,9% de la población residente, frente al 28,6% del año anterior, lo que significa que, aunque sigue bajando desde los peores años de la crisis, aún es alto si se compara con la media europea, a la que supera en 4,9 p.p. Dentro del propio AROPE, la tasa de riesgo de pobreza, que mide la renta, es decir, la pobreza económica, afecta al 22,3% de la población, habiendo crecido especialmente la tasa de pobreza severa. Los hogares monoparentales con hijos dependientes, las personas con bajos niveles educativos y los desempleados son los más afectados. Por su parte, la carencia material severa, que considera las posibilidades de consumo, afecta al 5,8% de la población, siendo los hogares con menores de edad los que se encuentran en peor situación. Aunque las cifras de empleo siguen mejorando, la baja intensidad del mismo llega todavía al 14,9% de la población y el índice de GINI⁵ también muestra un cambio negativo en los últimos años, en la redistribución de las rentas, pasando la desigualdad de un 32,4% en 2008 al 34,5% en 2016. Y también ha sido desfavorable la evolución del indicador S70/S20. En el año 2016, el total de las rentas del 20% más rico de la población multiplicaba por 6,8 a la del 20% más pobre. Y las rentas de ese 20% más pobre se han reducido con mayor intensidad. Todos estos datos socioeconómicos plantean problemas específicos y limitaciones en sus opciones vitales, a los jóvenes y a las mujeres. A los primeros porque son más propensos a ser NEET (ni educación, ni empleo), y a las segundas, porque aún no se ha conseguido una igualdad efectiva con los hombres, existiendo desigualdades relevantes en términos de empleo, salarios, educación y en las actividades de carácter urbano, que las penalizan particularmente.

E. Retos DE INTERVENCIÓN Y GOBERNANZA: fruto de la intensa labor de los dieciocho cuerpos legislativos que existen en España (Estado y CCAA), actualmente están en vigor

⁴ Indicador del riesgo de pobreza o exclusión social (Estrategia Europa 2020).

casi noventa normas urbanísticas y de ordenación territorial entre Leyes y Reglamentos y más de 5.330 Ordenanzas Municipales de edificación o construcción. Frente a este elevado número de normas destaca el hecho de que no incorporan -en conjunto- novedades o diferencias relevantes entre ellas, ni tampoco con la legislación urbanística tradicional. Algo similar sucede en relación con la planificación, de la que disponen, con instrumentos de carácter general, el 82,03% de los municipios. Sin embargo, la mayor parte de estos planes están desfasados, plantean problemas muy serios de modificación y revisión y difícilmente dan respuesta a necesidades rápidamente cambiantes.

En relación con la gobernanza, existe una amplia autonomía institucional, política y financiera garantizada constitucionalmente para la gestión de sus respectivos intereses en los tres niveles de la administración, pero la cooperación y la colaboración vertical y horizontal entre sí mismas y entre ellas deja mucho que desear, como lo hace también la financiación a nivel local, probablemente la más relevante al ser la administración más cercana al ciudadano y la que le presta los servicios que, con mayor inmediatez, repercuten en su calidad de vida.

3.2. El marco estratégico

Los objetivos estratégicos que conforman el marco conceptual y también de acción de la Agenda se organizan en un “Decálogo” de Objetivos principales que definen el modelo de territorio y ciudad sostenible al que se aspira y que despliegan, a su vez, un total de 30 objetivos específicos más, que descansan sobre aspectos concretos. Son, de manera pormenorizada, los siguientes:

- **Objetivo Estratégico 1: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.1. Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial.
- 1.2. Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje.
- 1.3. Mejorar las infraestructuras verdes y azules vinculadas con el contexto natural.

- **Objetivo Estratégico 2: Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos.
- 2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos.
- 2.3. Garantizar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos.
- 2.4. Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación
- 2.5. Impulsar la regeneración urbana.
- 2.6. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los edificios.

- **Objetivo estratégico 3: Prevenir y reducir los efectos del cambio climático y mejorar la resiliencia.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 3.1. Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención.
- 3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- 3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático.

- **Objetivo estratégico 4: Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 4.1. Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía.
- 4.2. Optimizar y reducir el consumo de agua.
- 4.3. Fomentar el ciclo de los materiales.
- 4.4. Reducir los residuos y favorecer su reciclaje.

- **Objetivo estratégico 5: Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 5.1. Favorecer la ciudad de proximidad.
- 5.2. Potenciar modos de transporte sostenibles.

⁵ Medida de desigualdad de la población.

- **Objetivo estratégico 6: Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 6.1. Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos.
- 6.2. Buscar la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad.

- **Objetivo estratégico 7: Impulsar y favorecer la Economía Urbana.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 7.1. Buscar la productividad local, la generación de empleo y la dinamización y diversificación de la actividad económica.
- 7.2. Fomentar el turismo sostenible y de calidad y los sectores clave de la economía local.

- **Objetivo estratégico 8: Garantizar el acceso a la Vivienda.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 8.1. Fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a precio asequible.
- 8.2. Garantizar el acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos más vulnerables.

- **Objetivo estratégico 9: Liderar y fomentar la innovación digital.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 9.1. Favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de las ciudades inteligentes (Smart cities).
- 9.2. Fomentar la Administración electrónica y reducir la brecha digital.

- **Objetivo Estratégico 10: Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 10.1. Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión.
- 10.2. Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel.
- 10.3. Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación.

- 10.4. Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana, así como de intercambio y difusión de la información.

Todos y cada uno de los objetivos antes mencionados se acompañan de una batería de posibles líneas de actuación que aportan, a su vez, alternativas variadas para incidir sobre ellos, a la vez que ponen a disposición de los actores últimos en la implementación de la Agenda los aspectos prácticos fundamentales para lograr su implementación. Constituye este listado, como podrá observarse en el epígrafe dedicado a los Planes de Acción, un verdadero “menú a la carta” para que todos y cada uno de los posibles interesados, puedan conformar con relativa facilidad dichos Planes. Todo ello con la necesaria perspectiva holística y transversal y huyendo de una mera suma inconexa de proyectos sectoriales.

Finalmente, cada uno de estos diez Objetivos estratégicos es relacionado con la Agenda 2030 (con sus ODS y metas), con las dos Agendas Urbanas Internacionales y con los objetivos específicos de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSIs) del período de programación de fondos FEDER 2014/2020, tal y como se muestra en la figura siguiente.

Este ejercicio permite comprobar su completa alineación con el marco internacional que le sirve de base y garantizar que el seguimiento de las políticas propuestas por la Agenda Urbana Española supondrá, también, el seguimiento e intento de consecución de las metas definidas a nivel internacional, en el marco de la sostenibilidad global. Porque, en suma, este marco así definido responde a los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales que demanda esta nueva época, la del S XXI, que no puede conformarse con seguir aplicando recetas y soluciones propias de los problemas del siglo pasado. Atendiendo a las conclusiones del VIII Congreso de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente (SERRANO, A., 2018), cada uno de estos objetivos estratégicos contribuiría, por sí mismo, y de manera integrada con el resto, a la necesaria transformación que, a nivel planetario, demanda NNUU para poder transformar el mundo y que requeriría nuevas formas de planificación territorial y urbana, priorizar la regeneración de lo existente frente a la potenciación de los nuevos crecimientos, proteger el patrimonio y generar nuevas relaciones entre el campo y la ciudad, exigir un turismo respetuoso con el paisaje y con el resto de valores que conforman todo un patrimonio social, evaluar los impactos medioambientales, dar respuesta a los retos sociales y establecer unas nuevas bases normativas estables y confiables.

Agenda Urbana Española	17 ODS: Metas	Nueva Agenda Urbana Internacional	Agenda Urbana Europea (partenariados)	EDUSI objetivos específicos periodo 14-20										
3.1. Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención	 13.2. Políticas Estratégicas y planes nacionales	65; 68; 78; 79; 101		O.E.4.5.1. Fomento de la movilidad urbana sostenible: transporte urbano limpio, transporte colectivo, conexión urbana- rural, mejoras de la red viaria, transporte ciclista, peatonal, movilidad eléctrica y desarrollo de sistemas de suministro de energías limpias										
	 11.b. Reducción de riesgos de desastres en ciudades				3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero	 3.9. Salud medioambiental	55; 79	Transición energética Calidad del aire Cambio Climático	 11.6. Desechos y contaminación en ciudades		3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático	 1.5. Resiliencia a desastres económicos, sociales y ambientales	67; 77; 78; 80; 101; 114	
3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero	 3.9. Salud medioambiental	55; 79	Transición energética Calidad del aire Cambio Climático											
	 11.6. Desechos y contaminación en ciudades													
3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático	 1.5. Resiliencia a desastres económicos, sociales y ambientales	67; 77; 78; 80; 101; 114			O.E.4.5.3. Mejora de la eficiencia energética y aumento del uso de energías renovables en las áreas urbanas									
	 11.5. Desastres y reducción de vulnerabilidad													
	 13.1. Resiliencia y adaptación													

FIG.5/ Ejemplo de alineación del Objetivo Estratégico 3 de la AUE con los de otras Agendas o Estrategias.

Fuente: Agenda Urbana Española <http://www.aue.gob.es/>

Tal y como se afirma en el propio documento de la Agenda (pág. 80):

“El modelo territorial y urbano por el que apuesta [...] se inspira en el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible que establece la legislación estatal sobre suelo y rehabilitación urbana (artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y que ya contienen numerosas leyes urbanísticas autonómicas, pero renovado y ampliado. Se trata de un principio necesario para la esperada transición económica, ecológica, social y cultural de las

ciudades y también de la redefinición de un modelo productivo que se plantea desde lo urbano. Es un modelo que, además, puede aplicarse en cualquier tipo de territorio y población, con independencia de su escala y problemática porque el marco teórico, los objetivos y los principios pueden ser los mismos en cualquier realidad territorial o urbana a planificar, revisar o transformar. Lo que cambiarán serán los instrumentos técnicos, económico-financieros, normativos, organizativo-institucionales y educativo-culturales, porque será preciso adaptarlos a cada realidad y contexto. Pero los principios y las bases de actuación serán compartidos”.

3.3. Los indicadores

La Agenda también contiene un completo sistema de indicadores de evaluación y seguimiento, que asocia éstos con cada uno de los objetivos específicos. Estos indicadores deben servir para que quiénes pongan en marcha sus correspondientes planes de acción puedan conocer el grado de cumplimiento de aquellos objetivos con los que se comprometan o consideren prioritarios. En palabras de JIMÉNEZ (2017):

“Para comprobar si evolucionamos por sendas sostenibles tenemos que tratar de medir, evaluar e indicar los procesos de sostenibilidad del desarrollo humano” porque, “De otra manera, ¿cómo sabremos hacia dónde vamos? y ¿cómo podremos corregir el rumbo...?”

Diferentes son los llamados “Indicadores descriptivos”, que también incorpora la Agenda, pensando fundamentalmente en la Administración Local, porque su verdadera finalidad es ofrecer información estadística que permita hacer aproximaciones realistas a la situación de la que se parte y facilitar el establecimiento de objetivos de sostenibilidad urbana. Desde ese punto de vista, es mejor llamarles, como hace la propia Agenda “Datos descriptivos”. Por citar sólo algunos de ellos, hay datos relacionados con la densidad de población y la variación de la población; la superficie de suelo no urbanizable, de suelo para explotaciones agrarias y forestales y para otras actividades económicas; la superficie de suelo urbano discontinuo y de suelo urbanizable delimitado; el número de viviendas previstas en las áreas de desarrollo y la superficie de suelo previsto para uso residencial y usos productivos; la densidad de población y de vivienda, etc.

Cuantitativamente, y a simple vista, el número de indicadores puede resultar abrumador, ya que se plantean un total de 72 indicadores de evaluación y seguimiento (35 cualitativos y 37 cuantitativos) y 39 datos descriptivos principales que, con algunas subdivisiones, alcanzan hasta los 65 datos. No obstante, y pese a esa aparente complejidad inicial, tanto aquéllos, como éstos, presentan varias virtudes:

Primera. Los indicadores que permiten evaluar el grado de compromiso y los resultados alcanzados son compatibles y están coordinados con los indicadores ya utilizados en otras estrategias urbanas, instrumentos de planificación y proyectos habituales en la práctica cotidiana. Además, cada indicador lleva asociada la metodología de base (fuentes de información y principales operaciones a realizar) que permitirá su cuantificación. Esto favorecerá una lectura homogénea de los datos y la interpretación de los mismos sobre bases comúnmente admitidas.

Segunda. En cuanto a los datos descriptivos, se ofrecen directamente por el Ministerio de Fomento a todos los Ayuntamientos que los soliciten y la propia página web de la AUE ofrece una Base de Datos que contiene dos tablas. La primera de ellas con todos los municipios de más de 5.000 habitantes y más de 50 datos descriptivos y la segunda con el primer cuartil, el valor medio y el tercer cuartil, incluyendo la distribución en clústeres en función de la población: municipios de más de 100.000 habitantes, municipios de entre 50.000 y 100.000, de entre 20.000 y 50.000 y de entre 5.000 y 20.000 habitantes. Se trata, por tanto, de una base de datos muy útil, que, con más de 200.000 datos y aprovechando los sistemas de información disponibles, no sólo permite obtener la información relacionada con un municipio concreto, sino también realizar una comparativa con los municipios colindantes o con los similares en cuanto a población.

Los objetivos fundamentales que persigue el sistema de indicadores van desde la posibilidad de medir el alcance y resultados de la Agenda Urbana, es decir una mejora urbana y territorial efectiva y cuantificable sobre la situación de origen, a la respuesta a los requerimientos de información de las Agendas Urbanas Internacionales. No se puede olvidar que ésta no es sino una política nacional urbana alineada con aquéllas. Pero más allá de dichas finalidades, propias de cualquier sistema de indicadores, éstos van a permitir identificar ámbitos de desarrollo local, en una suerte de planteamiento que debería ir desde abajo hacia arriba.

3.4. Los Planes de Acción

Uno de los capítulos que la Agenda aborda de manera más práctica es el relativo a la elaboración de los planes de acción que permitirán implementarla de forma efectiva, tanto desde las Administraciones públicas, como desde el sector privado, sin olvidar a las Universidades y el mundo académico en general, e involucrando al tercer sector y a la sociedad civil, entre otros posibles actores. Estos Planes pueden, además, vincularse con iniciativas que ya existen y que, incluso, podrían llevar años en práctica. Se trataría, por tanto, de una nueva puesta en valor de dichas iniciativas, ahora con un marco global y actualizado mucho más amplio.

La propuesta se contiene en varias fichas, aunque se entiende que es la primera de ellas la que da las claves para abordar, como ya hizo la Agenda Urbana para la UE en relación con

sus 14 bloques temáticos, la confección de los Planes de Acción. Dicha propuesta consiste en desplegar cinco preguntas respecto de las cuales se espera la oportuna respuesta:

Primera. Sobre la base de su diagnóstico y, en su caso, con la información suministrada por los datos descriptivos ¿Cuál es o cuáles son los problemas que, dentro de su ámbito competencial o de actuación detecta?

Segunda. A la vista de sus atribuciones, medios técnicos y económicos y sobre la base de su propia planificación y programación de actividades ¿Qué está haciendo actualmente en relación con dicho problema? y ¿Qué más desea hacer o cree que puede hacer para solucionarlo?

Tercera. Teniendo en cuenta que las acciones a realizar pueden tener carácter normativo, de planificación, de financiación, de gobernanza, de participación y de difusión e intercambio de conocimiento ¿Cómo pretende implementar esta acción o acciones y cuál sería el plazo idóneo o el cronograma —a corto, medio o largo plazo— comprometido para ello?

Cuarta. Aludiendo al carácter holístico de la Agenda Urbana y a su ambición en cuanto al fomento de las actuaciones integradas ¿Qué otros agentes —públicos y privados— identifica como necesarios participantes en la implementación de cada una de las acciones que ha seleccionado?

Quinta. Sobre la base del sistema de indicadores recomendado por la Agenda ¿Cómo piensa realizar el seguimiento y la evaluación de su Plan de Acción? Deberá tenerse en cuenta, al menos, dos fechas de referencia para cuantificar los resultados del proceso: el año 2023 y el año 2030. En ambos casos se aproximan las fechas al año de cierre de los periodos de programación de fondos europeos (2014-2020 y 2021-2027), si bien en el último caso se alinea también con el plazo marcado por la propia Agenda 2030.

La Administración General del Estado, bajo el paraguas del liderazgo que ejerce el Ministerio de Fomento como Departamento impulsor y responsable último de la Agenda Urbana Española incorpora a la misma su propio Plan de Acción. En él se identifican acciones concretas que van desde reformas e innovaciones normativas a estrategias de carácter específico, pasando por propuestas en materia de financiación, gobernanza, participación ciudadana e intercambio y difusión del conocimiento, tanto a nivel nacional, como internacional. No incorpora la Agenda un

plan de financiación propio que permita asignar fondos públicos a los diferentes Planes de Acción que se vayan aprobando, pero sí dos compromisos que son, sin duda, un punto de partida en la consecución de dicha finalidad. De un lado, el trabajo interministerial en el seno de la propia AGE y también a nivel internacional, con la Comisión europea, para que la programación del nuevo marco financiero plurianual europeo 2021-2027 (fondos FEDER), esté alineado con las políticas nacionales urbanas. En el caso de España, con su Agenda Urbana y con los Planes de implementación con los que llegue a contar la misma. De otro, la identificación y puesta en común de todas las fuentes de financiación que, nuevamente a nivel interno y a nivel internacional, y en el marco de las competencias estatales, tienen incidencia en cualesquiera de los objetivos estratégicos que conforman el Decálogo, dándoles la necesaria publicidad.

4. Conclusiones

Tras un intenso trabajo de elaboración y un amplio proceso participativo que ha durado casi dos años y bebiendo de numerosas fuentes, tanto internacionales, como nacionales, el 22 de febrero de 2019, fue aprobada la Agenda Urbana Española por el Consejo de Ministros, como una verdadera política nacional urbana. Es posible ver en ella una línea continuista con otros documentos, estrategias y procesos ya aprobados o iniciados con anterioridad, si bien no parece difícil afirmar que nunca como ahora es precisa la aparición de una estrategia de estas características. Un documento que, sin tener carácter vinculante, plantea propuestas integradas de actuación que tienen una vocación inspiradora y transversal y que proponen conservar la mejor versión de nuestros pueblos y ciudades de siempre, de nuestra arquitectura y cultura y de nuestras formas de vida, pero mejoradas y actualizadas para la sociedad del siglo XXI, en total coherencia con el concepto de *Baukultur*⁶ que define la Declaración de Davos.

No hay duda de que estamos afrontando un importante cambio de época. La sociedad y el mundo del S XXI, que son eminentemente urbanos, están

“incorporando una de las transformaciones más profundas y aceleradas de la historia de la humanidad” VEGARA, A. Y DE LAS RIVAS, J.L. (2016).

⁶ *Baukultur*, la cultura del habitar, comprende la calidad del espacio construido y promueve las políticas públicas que lo

impulsen, desarrollen y sitúen en el centro de las transformaciones urbanas.

De ahí que el hecho imparable de la urbanización deba ser aprovechado en sus beneficios y mitigado en sus externalidades más negativas.

Sin embargo, no resulta fácil promover un cambio de paradigma o de modelo urbano que, en concreto, en España, ha sido mantenido en su esencia hasta hoy, heredado de sistemas normativos e instituciones del siglo pasado. Ello no obsta para reconocer que dicho cambio deviene ya imprescindible (VAQUER, 2018).

La Agenda Urbana Española es una gran oportunidad para incorporar al desarrollo de nuestras ciudades un nuevo código cuyas líneas estratégicas estén adecuadas a la realidad del momento y que permitan abordar el reto colectivo de un modelo urbano que conjugue el desarrollo económico y social con una visión sostenible que compatibilice, entre otros factores, la prosperidad y el bienestar social, el mejor aprovechamiento de los recursos, la mejora del medio ambiente y la preservación de los valores culturales. Todo ello de una manera integrada e integral y con una visión muy amplia que incluye a todos los pueblos y ciudades con independencia de su tamaño y población. El “menú a la carta” que ofrece para todos aquellos que estén interesados en su implementación permite abordar múltiples y variados Planes de acción. De ahí que pueda afirmarse que más allá del propio documento la Agenda Urbana Española constituya también un método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación.

Aunque, en esencia, se pueda estar de acuerdo con la afirmación de que

“es más probable que la solución de los problemas urbanos proceda de la iniciativa local que de la política federal” (GLAESER 2011),

el momento histórico presente requiere la convergencia de múltiples agendas que, hasta ahora, se habían venido gestionando de manera sectorial e individualizada. El logro de los ODS en cada uno de los territorios respectivos requiere una unión de fuerzas a todos los niveles, así como que las ciudades estén concienciadas con el papel que han de desempeñar. También es importante que la sociedad en su conjunto termine apropiándose de sus contenidos y los demande como medio para mejorar su calidad de vida.

Y en todo ello los Estados van asumiendo su nuevo rol, su propio rol en este momento trascendente. Aquél que por competencias, responsabilidades, visión territorial global y justicia social le corresponden.

Bibliografía

- AGENDA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE O AGENDA 2030 (2015): <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- AGENDA URBANA ESPAÑOLA (2019): <http://www.aue.gob.es>
- AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA (2016): Pact of Amsterdam (30/05/2016) https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf
- ALTER, R. (2017): “National Urban Policy en OECD Countries”. OECD. ALTER, R. (2017): “.
- CLOS J. (2016): *Prólogo de la Nueva Agenda Urbana. Habitat III*. ONU-Habitat, p. 6-8.
- DE SANTIAGO, E. (2017): “El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la UE” en *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. XLIX. Cuarta época Nº 191, primavera 2017.
- GLAESER, E. (2011): *El triunfo de las ciudades: Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. Taurus. España, 2018.
- JIMÉNEZ, L. (2017): *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Ediciones Pirámide. Grupo Anaya S.A.
- NATIONAL URBAN POLICY 2023 approved by the Council of Ministers of the Republic of Poland, on 20 October 2015. ISBN 978-83-7610-610-6, (2016).
- NUOVA AGENDA URBANA (2016): *Hábitat III*. ONU-Habitat <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- PLAN DE ACCIÓN DEL GOBIERNO DE ESPAÑA PARA LA AGENDA 2030 (2019): <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- SERRANO, A. (2018): “¿Qué hay que cambiar para que el mundo cambie? 10 claves sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”, en *Revista Ciudad Sostenible*, Cuarto cuatrimestre 2018, página 59.
- VAQUER, M. (2018): “La potestas diabólica: los retos y las debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español”, en *Revista Planur-e*, Invierno 2018. ISSN 2340-8235.
- VEGARA, A. & DE LAS RIVAS, J. L. (2016): “La inteligencia del territorio: SUPERCITIES. *Fundación Metrópoli*.”