

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 829-858

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.14>

CC BY-NC-ND



Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI

Sonia HERNÁNDEZ-PARTAL

Subdirectora Adjunta de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: La Agenda Urbana Española (AUE) es la Política Nacional Urbana que, desde una perspectiva estratégica, pretende orientar la adopción de las políticas públicas que resultan de aplicación en pueblos y ciudades, atendiendo a criterios de sostenibilidad, transversalidad y mejora de la gobernanza. Para conseguirlo, la AUE prevé la elaboración de Planes de Acción Local. En este artículo se realiza un primer acercamiento a su contenido a partir del análisis de los que han sido identificados como Proyectos piloto en el marco de la convocatoria de ayudas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021, y se valora su potencial para adaptar el urbanismo del siglo XXI a los retos globales y su papel como instrumento de gobernanza.

Palabras clave: Urbanismo; Políticas Urbanas; Agenda Urbana Española; Planes de Acción local; Planificación estratégica.

The Local Action Plans of the Spanish Urban Agenda: their role in the Urban Planning of the 21st century

Abstract: The Spanish Urban Agenda (AUE) is the National Urban Policy that, from a strategic, aims to guide the adoption of public policies that are applicable in towns and cities according to criteria of

Recibido: 02.03.2023; Revisado: 16.05.2023

Correo electrónico: shernandezp@mitma.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3309-9460>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

sustainability, transversality and improved governance. To achieve this, the AUE plans to draw up Local Action Plans. This article is a first approach to the content of these Plans is made based on the analysis of those that have been identified as a pilot project within the framework of the call for aid for the Recovery, Transformation and Resilience Plan, 2021, and their potential to adapt the urbanism of the 21st century to global challenges and its role as a governance instrument.

Keywords: Urbanism; Urban Policies; Spanish Urban Agenda; Local action plans; Strategic planning.

1. Introducción¹

La Ley del Suelo de 1956, que ya tenía entre sus objetivos «articular la política de suelo y ordenación urbana», entendía la acción urbanística como la que «ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial urbanas, formando unidades de gran estabilidad económico-social.» En esta misma línea, en el ámbito internacional, la Carta Mundial para el Derecho de la Ciudad de 2004, consideraba que solo desde «una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad» sería posible conseguir un desarrollo equitativo y sostenible.

No obstante, ante la complejidad del reto al que nos enfrentamos, parece claro que una buena planificación es imprescindible, pero no suficiente. En este sentido, la «Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles²» de 2007, reconoció la necesidad de actuar en las áreas urbanas a través de «políticas integradas de desarrollo urbano», a las que definió como «aquellas en las que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de los espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc.». La Carta consideró, además, que «todas las dimensiones del desarrollo sostenible han de tomarse en consideración simultáneamente y con

el mismo peso». Es lo que se conoce como «enfoque urbano integrado», que debe hacerse extensivo también a la coordinación entre los distintos agentes con capacidad decisoria, introduciendo así el germen de lo que el nuevo marco internacional identifica como «Gobernanza» y que, especialmente en el ámbito europeo y, en concreto, en el marco de la Agenda Urbana para la Unión Europea, se completa con los términos «multinivel» y «multiactor». (DE SANTIAGO, 2017)

Es esta visión integrada del desarrollo urbano y su relación con las nuevas formas de gobernanza la que parece marcar la diferencia entre lo que tradicionalmente ha sido el «urbanismo», –si se entiende solo y exclusivamente desde la perspectiva del territorio o del diseño de los aspectos morfológicos de la planificación urbana–, y el concepto de «políticas urbanas», entendidas como el conjunto de decisiones de todo tipo que inciden directamente en los pueblos y ciudades y, por tanto, en la vida de quienes las habitan. Como afirman MONTANER, J.M. & SUBIRATS, J. 2012, «aunque la transformación del continente puede modificar las relaciones sociales y también la vida de los ciudadanos, no se puede confundir el elemento de la intervención en el espacio físico como algo que agota el contenido de las políticas urbanas.». En este sentido parafraseando el razonamiento de ambos autores, parece posible concluir que las políticas urbanas son más que urbanismo; con frecuencia, superan el ámbito local y trascienden el estricto régimen competencial.

Dando continuidad a esta línea de pensamiento, la Nueva Agenda Urbana (NAU) de Naciones Unidas³ (NNUU), aprobada en la Conferencia de Hábitat III de 2016, recoge el testigo de otros documentos internacionales y, en el marco de la Agenda 2030⁴, propone alcanzar un «ideal global común» que, desde la diversidad local,

¹ El presente artículo es un extracto básico y resumido de un estudio de investigación más completo en el que se está trabajando en este momento.

² Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles [Leipzig-Charter-Final-Draft-020507-ES.doc](https://www.mitma.gob.es/leipzig-Charter-Final-Draft-020507-ES.doc) ([mitma.gob.es](https://www.mitma.gob.es))

³ Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas: [ONU-Habitat - La Nueva Agenda Urbana en español \(onuhabitat.org.mx\)](https://onuhabitat.org/mx)

⁴ Agenda 2030: [La Agenda para el Desarrollo Sostenible - Desarrollo Sostenible \(un.org\)](https://www.un.org/sustainabledevelopment/)

permita dar una visión integrada y holística de las políticas urbanas desde una doble perspectiva: la configuración espacial del territorio, y la que reconoce el papel de los municipios como actores con capacidad de acción y decisión sobre el mismo, en coordinación con las administraciones regionales y estatales. (CLOS, J, 2016)

Para conseguirlo, la NAU propone la elaboración de Políticas Nacionales Urbanas (PNU) a las que considera como una herramienta útil para «establecer la conexión entre la dinámica de la urbanización, la dinámica demográfica y el proceso general de desarrollo nacional». Para la NAU una Política Nacional Urbana «es tanto un proceso como un resultado que aprovecha el dinamismo de las ciudades y la urbanización» y que deben servir de complemento y refuerzo de las Políticas Urbanas Locales, en lugar de duplicarlas, a la vez que ayudan a «armonizar las actividades nacionales con las prioridades mundiales», lo que las vincula inseparablemente con la particularidades de cada territorio, con las nuevas formas de gobernanza y el liderazgo por parte de los responsables políticos y técnicos de cada nivel de Administración. (HERNÁNDEZ PARTAL, S., 2017)

2. La Agenda Urbana Española

En cumplimiento de su compromiso con la NAU y con la Agenda Urbana para la Unión Europea⁵ (AUUE), el Ministerio de Fomento decidió afrontar la elaboración de su Política Nacional Urbana mediante la elaboración de un documento estratégico y no normativo que, alineado y vinculado a los objetivos globales, contribuyera a su implementación efectiva en el ámbito de los pueblos y ciudades de todo el territorio nacional: la Agenda Urbana Española⁶ (AUE). (DE LA CRUZ MERA, 2019)

La AUE es un documento programático que, aunque puede definirse de muchas formas distintas, se caracteriza, principalmente, por ser un proceso abierto y por proponer una metodología sencilla que tiene como objetivo inspirar la adopción de las decisiones públicas de conformidad con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido por el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Regeneración Urbana de 2015 (TRLSyRU). La AUE propicia también un cambio en la forma tradicional de trabajar que se caracteriza por la necesidad

de un liderazgo claro, basado en el conocimiento directo de la realidad de cada pueblo y ciudad, y por una gobernanza más participativa y colaborativa.

Fieles a estos principios, y desde el convencimiento de la utilidad de la AUE como herramienta puesta al servicio de todos los actores urbanos, se impulsó para su elaboración un amplio proceso de participación que contó con representantes de los tres niveles de la Administración (estatal, autonómica y local), de las Universidades y de la sociedad civil, del tercer sector, del sector privado, de los Colegios Profesionales, etc. El resultado fue la definición de un marco de 10 Objetivos Estratégicos y 30 específicos, que establecen una hoja de ruta para la definición de un modelo territorial urbano que, alineado con los objetivos globales, responde a la realidad y diversidad del país.

La Agenda Urbana Española se elevó al Consejo de Ministros del Gobierno de España para su toma en consideración el 22 de febrero de 2019. Desde entonces hasta ahora, la AUE se ha consolidado como la Política Nacional Urbana que reclamaban los acuerdos internacionales de los que trae causa, y se está avanzando en su implementación mediante la elaboración, por parte de todos los agentes involucrados, de sus respectivos Planes de Acción.

Si se analiza su estructura y contenido, la AUE es un documento especialmente sencillo y diseñado para su aplicación. Como ella misma propone para la elaboración de los Planes de Acción Local, parte de un diagnóstico de la realidad a nivel nacional que tiene en cuenta, no sólo el modelo territorial y urbano español, sino aspectos relacionados con los diferentes problemas generales que debe afrontar el país: el reto demográfico, el desarrollo económico, los efectos del cambio climático y la transición energética, las alternativas para una movilidad sostenible, la vivienda o las tecnologías. En definitiva, la AUE es un documento de política urbana, en su sentido más amplio, que pretende ser útil para el diseño y la gestión de todo tipo de áreas urbanas, se encuentren en entornos urbanos o rurales. No es, ni pretende ser, un instrumento de planeamiento urbanístico, (aunque esté llamado a convivir con él), ni está circunscrito a ese estricto ámbito de competencias.

Como parte fundamental de su estructura debe destacarse el Decálogo de Objetivos

⁵ Agenda Urbana para la Unión Europea: <https://commis-sion.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/>

cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es

⁶ Agenda Urbana Española: www.aue.gob.es

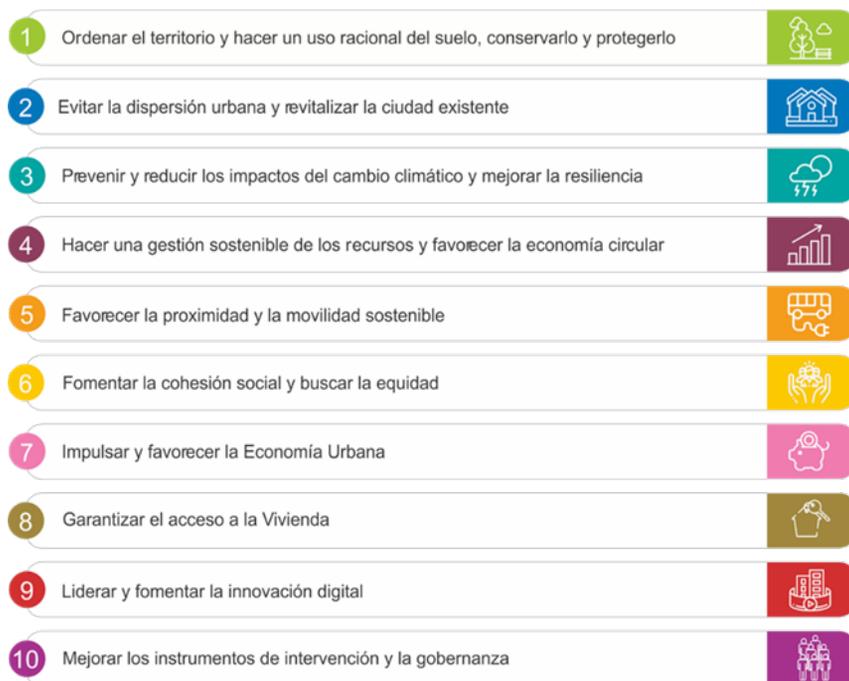


FIG. 1 / Objetivos Estratégicos de la Agenda Urbana Española

Fuente: Agenda Urbana Española

Estratégicos (OE) al que ya se ha hecho referencia, y que constituye el verdadero marco estratégico de la AUE (FIG. 1):

A través de estos 10 OE se despliegan un total de 30 objetivos específicos que, a su vez, van acompañados de unas propuestas de líneas de actuación que plantean diferentes alternativas para conseguirlos. En definitiva, las líneas de actuación pretenden servir de orientación para la identificación de las actuaciones que contribuyan a su consecución y que, finalmente, serán las que conformen los respectivos Planes de Acción⁷.

Para la elaboración de estos Planes, la AUE prevé, además de una metodología sencilla y flexible que pueda ser fácilmente replicable, el establecimiento de un sistema de indicadores que, fundamentalmente pensado para las Entidades Locales (EELL), permite hacer el seguimiento y evaluación de sus propuestas, analizar su impacto, ayudar a fundamentar la toma de decisiones sobre políticas públicas y, por supuesto, evaluar su cumplimiento.

Finalmente, la AUE aporta un lenguaje básico y común para que las diferentes EELL, y el resto de los actores involucrados en la toma de decisiones territoriales y urbanas, puedan adaptarlo a sus circunstancias específicas a través de la elaboración de sus respectivos Planes de Acción. La AUE es un documento estratégico orientado a la acción.

3. Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española

Los Planes de Acción Local son la forma de aterrizar en el ámbito local los objetivos globales a través de la implementación de la AUE. Como tales se pueden definir como:

- 1.- la herramienta para diseñar el futuro del desarrollo de cada pueblo o ciudad desde la reflexión, el diagnóstico y la coherencia de proyectos y, también,
- 2.- un instrumento de gobernanza que pretende cambiar la forma en la que se ha venido trabajando de manera tradicional y trascender el

⁷ Agenda Urbana Española: www.aue.gob.es

estricto sistema de competencias sectoriales en aquellos aspectos que condicionan la vida del ciudadano. Para ello la transparencia y, sobre todo, el liderazgo claro y el fomento de una participación ciudadana real resultan elementos fundamentales.

Con carácter general, las EELL que hasta ahora han procedido a elaborar sus propios Planes de Acción, han visto en ellos una oportunidad para pensar, ordenar y diseñar de manera ágil, actual y flexible, cómo quieren que sea su municipio en el contexto de la realidad del siglo XXI y cómo pueden afrontar los problemas a los que se enfrentan.

La identificación de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de cada EELL, tomando como referencia los 10 OE, permite articular un diagnóstico real y objetivo que otorga legitimidad al proceso de desarrollo del propio Plan, así como la localización de las actuaciones que lo componen y su propia implementación, siempre y cuando se apoyen también en un amplio proceso de participación ciudadana.

Como ya se ha comentado, la metodología que propone la AUE pretende facilitar a todos los municipios un mismo lenguaje que, con independencia de su población o contexto, les permita entenderse en lo necesario y diferenciarse en lo accesorio. No se trata por tanto de que todos los Planes de Acción Local deban ser iguales o que se obvian las diferencias existentes entre municipios de menos de 5000 habitantes y/o ciudades de más de 300000, sino que todos ellos puedan “diagnosticarse” en relación con aquellas temáticas que tienen un componente común y ante las que cada uno debe responder, desde sus propias circunstancias, pero aprendiendo de las experiencias y prácticas del resto. La AUE es solo un guion, será la realidad de cada EELL, y los correspondientes procesos de participación, los que determinarán el contenido de cada Plan de Acción.

De conformidad con lo expuesto, la elaboración de un Plan de Acción Local de la AUE supone un proceso complejo capaz de articular planes, acciones y recursos con una visión estratégica e integrada. Todo ello orientado a alcanzar un equilibrio sostenible de cada municipio partiendo de su propia complejidad como “espacio físico” y como “comunidad de hombre libres organizada”, en el que la participación tiene un papel fundamental.

⁸ Los primeros municipios que, como parte del grupo de trabajo constituido con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la elaboración de la Agenda Urbana que empezaron a trabajar como proyectos piloto

Por último, los Planes de Acción se plantean también como un compromiso desde la ciudadanía y para la ciudadanía. El cumplimiento de este compromiso debe medirse mediante el cumplimiento de un sistema de indicadores, compatible y alineado con los que se exigen por el resto de acuerdos internacionales, que permitan realizar un seguimiento objetivo y valorar el impacto de las propuestas. La evaluación de estos indicadores debe servir también para argumentar y “legitimar” la toma de decisiones que deben responder a prioridades reales y no a proyectos improvisados cuya única finalidad sea postularse en las diferentes convocatorias de ayudas. En este contexto, los Planes de Acción Local deben servir, para conocer de primera mano las necesidades y, en función de ellas, diseñar las políticas públicas y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración.

4. Los Proyectos Piloto de los Planes de Acción Local de la AUE

La propuesta de la AUE resultó novedosa tanto en sí misma, –por su consideración de Política Nacional Urbana y marco estratégico–, como por la forma de implementarse en el ámbito Local mediante la elaboración de Planes de Acción. Por este motivo, resultado clave poder contar con determinadas EELL que, desde el primer momento, ayudaran a testar su metodología y evaluar su utilidad. A tal fin, durante 2018, se empezó a trabajar con tres Municipios y dos Diputaciones⁸ provinciales a los que poco a poco, y por las más variadas circunstancias, se fueron uniendo otros muchos. Sin duda, tanto el cambio de nombre del Ministerio de Fomento que evidenciaba un importante apuesta por la AUE como “estrategia” a nivel estatal, como el diseño del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), puesto en marcha por la Unión Europea en 2021 con el objetivo de revertir los efectos motivados por la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, han tenido un papel relevante en el hecho de que este número de proyectos piloto haya aumentado de manera sustancial.

El PRTR incluyó a la AUE como la primera de sus 10 políticas palanca por su capacidad de impacto transversal en el territorio. Entre las 30

fueron: A Coruña, Murcia y Alfaró, junto con la Diputación de Barcelona. Más adelante pero también en un momento muy inicial se unieron Castellón de la Plana, el Consell Insular de Menorca y la Diputación de Granada.

Componentes que lo conforman, la Componente 2, denominada “Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana” no solo destina una gran cantidad de financiación para los pueblos y las ciudades, sino que la identifica expresamente como una de las Reformas estructurales que reclama Europa en relación con las políticas de país (C02 R01) y establece, de manera específica, una inversión propia para su impulso mediante el Programa de proyectos piloto de Planes de Acción Local AUE (C02 I06).

Ambas previsiones, reforma e inversión, ponen su acento en la capacidad de la Agenda Urbana Española para actuar como política palanca capaz de articular las diferentes inversiones a través de la planificación estratégica y de su capacidad de articular entre sí los tres pilares de la sostenibilidad: el social, el económico y medioambiental.

Con esta finalidad, la inversión 06, a la que se le asignaron 20 millones de euros, fue destinada al “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española” que tiene como objeto impulsar la elaboración de dichos Planes de forma que, además de permitir la implementación efectiva de la Agenda Urbana Española, ejemplifiquen, a modo de proyectos piloto, la aplicación de su metodología, su proceso de elaboración y un resultado final que pueda orientar a otras EELL para afrontar procesos similares. Se trata, por tanto, de una inversión de fondos coyunturales vinculada a una reforma de carácter estructural.

El 13 de septiembre de 2021, se publicó en el BOE, la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva. Esta Orden estableció las condiciones de financiación de aquellos “proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española que garanticen, en un plazo razonablemente corto, su alineación con los objetivos, la metodología de trabajo y el enfoque transversal, estratégico e integrado propuestos por aquélla”. Las finalidades últimas eran:

“a) Dotar al proceso de implementación de la Agenda Urbana Española de Planes de Acción a escala local que permitan aterrizar de forma efectiva y en dichos territorios los objetivos de sostenibilidad

social, económica y medioambiental en sus políticas específicas de desarrollo urbano.

b) Poder servir de modelo y guía, como experiencias piloto, para que otras Entidades Locales interesadas puedan elaborar sus propios Planes de Acción con certezas y eficacia, en plazos razonablemente cortos.

c) Disponer de un semillero de proyectos y actuaciones concretas que puedan ser abordadas materialmente y que visibilicen el potencial de la Agenda Urbana Española para trabajar en las áreas urbanas de manera transversal e integrada, con visión estratégica y a través de un modelo de gobernanza que garantice la más amplia participación, con independencia del horizonte temporal previsto, de las fuentes de financiación disponibles y de la confluencia de actores diferentes.”

En definitiva, el objetivo de la convocatoria no fue financiar la elaboración de Planes de Acción Local con carácter general, sino ayudar a elaborar aquellos que, por su calidad y singularidad pudieran ser susceptibles de convertirse en Proyectos Piloto de la Agenda Urbana que pudieran servir de ejemplo para otras EELL.

La resolución de la convocatoria, publicada el 11 de diciembre de 2021, seleccionó por la calidad y singularidad de sus solicitudes, a 121 EELL, distribuidas por todo el territorio nacional, salvo en Cantabria (FIG. 2). Entre estas EELL se encuentran municipios de todo tamaño y población, Diputaciones Provinciales, Cabildos y/o Consells insulares y agrupaciones de EELL que vieron en la AUE una oportunidad para atender retos e intereses territoriales, culturales, sociales o económicos, comunes.

5. Análisis de los Proyectos Piloto de los Planes de Acción Local de la AUE

El 13 de septiembre de 2022 finalizó el plazo para la presentación de los Planes de Acción Local de aquellos municipios que había recibido financiación de la convocatoria de ayudas del PRTR. En total fueron 117 las EELL que, tras un arduo esfuerzo, incrementado por la brevedad de los plazos de la convocatoria y las consabidas dificultades en la gestión de los fondos europeos, cumplieron con su compromiso.

Todos los Planes de Acción presentados en el marco de la convocatoria responden, como no puede ser de otra manera, a la metodología propuesta por la AUE. A tal fin cuentan con un

CC. AA.	N.º Proyectos Piloto por CC. AA.
Andalucía	31
Aragón	7
Asturias	2
Baleares	1
Canarias	3
Cantabria	0
Castilla La Mancha	7
Castilla y León	11
Cataluña	10
Extremadura	6
Galicia	9
La Rioja	2
Madrid	5
Murcia	9
Navarra	2
País Vasco	5
Comunidad Valenciana	11
TOTAL	121

Fig. 2 / Distribución territorial por Comunidades Autónomas de los Planes de Acción Local seleccionados como Proyectos piloto en la convocatoria

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

diagnóstico estructurado de conformidad con los Objetivos Estratégicos (OE) de la AUE; identifican las actuaciones que van a poner en marcha en función de dichos objetivos y establecen un sistema de indicadores que, sobre la base del propuesto por la AUE, permitirá hacer un seguimiento de las actuaciones, proyectos o medidas que se recogen de conformidad con la priorización y el cronograma diseñado. Además, como fortaleza a remarcar de todo este proceso, todos los Planes de Acción han sido sometidos a amplios e interesantes procesos de participación que, mediante grupos de trabajo, encuestas, actividades culturales o sociales, etc., han acercado el contenido de la AUE y de los respectivos Planes de Acción, a todos los ciudadanos, haciéndolos partícipes de su diseño y convirtiéndolos en verdaderos protagonistas de los procesos de toma de decisiones que afectan e inciden en el entorno en el que habitan.

Destacable es también que prácticamente todas las EELL han creado sus propios sistemas de gobernanza (su articulación es más o menos compleja dependiendo de cada Plan), con un doble objetivo: por una parte, para garantizar el

seguimiento y la evaluación de las actuaciones recogidas en sus respectivos Planes de Acción y, por otro, para dar continuidad a la forma de trabajo colaborativa y de coordinación, técnica y política, que su elaboración ha supuesto. De todos los Planes de Acción que han formado parte de la convocatoria, 55 han sido aprobados por unanimidad y el resto por amplias mayorías, lo que, además de dotarles de legitimidad, permite confiar en su continuidad en el tiempo al margen de futuros cambios en la composición de las corporaciones.

A continuación, se procede a realizar una primera aproximación a dichos Planes de Acción, tanto en relación con su contenido, como con aquellos elementos que determinan su singularidad propia. Para una mejor sistematización del análisis, se mantendrá la clasificación por grupos (Figs. 3, 5, 7, 9, 11, 13 y 15) prevista en la propia convocatoria para, posteriormente, destacar sus aspectos en común y los retos a los que dichos Planes se enfrentan.

5.1. Proyectos Piloto de Planes de Acción Local de municipios de menos de 5000 habitantes (grupo 1)

Se trata de un grupo especialmente diverso que incluye Municipios que van desde los 198 habitantes de Juzbado, —como ellos mismos señalan, una cantidad equivalente a los habitantes de un solo edificio en una gran ciudad—, a los 4399 de Casar de Cáceres. La singularidad que reclama su consideración de proyectos piloto viene representada, además de por su propio contexto territorial —se pueden encontrar Municipios de costa, de montaña, insulares, singulares por su patrimonio histórico y cultural, por su cercanía a otros pueblos de gran atracción turística o por su ubicación en el área metropolitana de ciudades más grandes que condicionan su desarrollo—, por sus condiciones eminentemente rurales. No obstante, y pese a su diversidad, es fácil advertir en ellos aspectos en común tanto en lo relacionado con el diagnóstico, y principalmente en relación con los retos a los que se enfrentan, como con las actuaciones identificadas para intentar solventarlos.

En el marco de los aspectos formales destacan una serie de consideraciones de partida que merecen ser señaladas:

- En su gran mayoría se trata de municipios que no tienen ninguna experiencia en planificación estratégica o que, de tenerla, ha sido con un marcado carácter sectorial vinculado

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Ansó	386	Huesca
Burguillos de Toledo	3288	Toledo
Casar de Cáceres	4499	Cáceres
Castropol	3342	Asturias
Gádor	3034	Almería
Gea de Albarracín	370	Teruel
Juzbado	198	Salamanca
Lerma	2537	Burgos
Mucientes	653	Valladolid
Noblejas	3652	Toledo
Paradela	1739	Lugo
Sigüenza	4319	Guadalajara
Sotonera (La)	859	Huesca
Valleseco	3727	Palmas (Las)

Fig. 3 / Listado de municipios de menos de 5000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

a temáticas concretas como el turismo, en el caso de Castropol, o la innovación digital vinculada a la *Smart-village*, como es el caso de Ansó.

- Todos estos municipios, como algunos otros, fundamentalmente del grupo 2, se caracterizan por una necesidad imperiosa de ampliar su capacidad mediante recursos técnicos y sobre todo, humanos, que les permitan, no solo mejorar la prestación de los servicios demandados por los vecinos, sino dedicar más tiempo para planificar y gestionar. Para todos ellos la elaboración de sus Planes de Acción ha supuesto un reto que, en la mayoría de los casos (Gea de Albarracín, Castropol, La Sotonera, Casar de Cáceres, Juzbado, por mencionar algunos), ha contado con una implicación en primera persona de los respectivos/as Alcalde/sa que han creído en las posibilidades de las AUE y han buscado aprovechar la oportunidad que la convocatoria les brindaba para hacer una apuesta de futuro. Destaca en todos ellos la valentía por afrontar este proceso desde la voluntariedad y el compromiso personal de políticos y técnicos.
 - Directamente relacionado y motivado por ese liderazgo, hay que destacar, también, el considerable esfuerzo por poner en marcha procesos de participación reales y documentados, que se pueden calificar como un verdadero éxito en unos ámbitos ajenos a este tipo de experiencias y en los que las dificultades de partida eran considerables.
- En los aspectos relacionados con el diagnóstico, y dejando al margen las especificidades de cada territorio, se pueden identificar, a modo de ejemplo, problemas comunes:
- Un importante descenso de la población y la consiguiente falta de juventud residente y proactiva.
 - El escaso número de nacimientos y el imparable envejecimiento de la población.
 - El riesgo de pérdida de servicios básicos y las dificultades de acceso a los mismos.
 - La inestabilidad laboral y la dificultad para emprender ante la incertidumbre de los servicios.
 - La escasa o deficiente gestión del patrimonio natural y forestal, su conservación y puesta en valor.
 - La excesiva terciarización de los servicios con frecuencia vinculada al turismo estacional.
 - La escasez de vivienda disponible, asequible y que cumpla con unas condiciones mínimas de confort y habitabilidad.
 - La falta de conectividad digital o su escasa calidad.
 - La falta de transporte que permita la movilidad entre municipios cercanos, especialmente para las personas de más edad, etc.

El análisis de las actuaciones identificadas resulta especialmente complejo porque el nivel de concreción de cada Plan de Acción es diferente y también lo son sus particularidades. No obstante, como una primera aproximación, se ha partido del número de actuaciones⁹ por objetivos estratégicos que ha identificado cada Municipio y se ha calculado su peso dentro del total de las actuaciones que conforman sus respectivos Planes de Acción, a partir de ahí se han agrupado por OE hasta llegar al siguiente gráfico (FIG. 4):

Del análisis del gráfico destaca la relevancia de las actuaciones vinculadas al OE 7, relativo a las actividades económicas, y las relativas al OE 2, que hacen referencia a los aspectos directamente vinculados con el diseño urbano, como son las intervenciones en la ciudad consolidada o la adecuación de los espacios públicos. Si bien es cierto que el peso de este objetivo puede venir condicionado por el amplio número de objetivos específicos (contiene 6 objetivos específicos¹⁰

todos ellos de amplio espectro), lo cierto es que destaca el impacto social de todas ellas. Cabe destacar, por ejemplo, los proyectos destinados a la mejora de la accesibilidad (fundamentalmente de las personas mayores y personas con diversidad funcional), a la rehabilitación de edificios públicos para su destino a un uso comunitario y/o cultural, o la renovación de los espacios públicos como lugar de encuentro y cohesión social. En relación con el OE 10, destaca como evidencia de muchos Planes de Acción (algunos los incluyen en todos los OE y otros en el OE 1) la necesidad imperiosa de adaptar los instrumentos de planeamiento frente al esfuerzo que supone afrontar el trámite por su complejidad.

Mención aparte merecen las dificultades de los municipios que forman parte de este grupo de población para acceder a información disponible que, en esta escala municipal, permita contar con datos objetivos tanto para realizar un primer acercamiento al diagnóstico, como para facilitar el seguimiento y la evaluación de las actuaciones

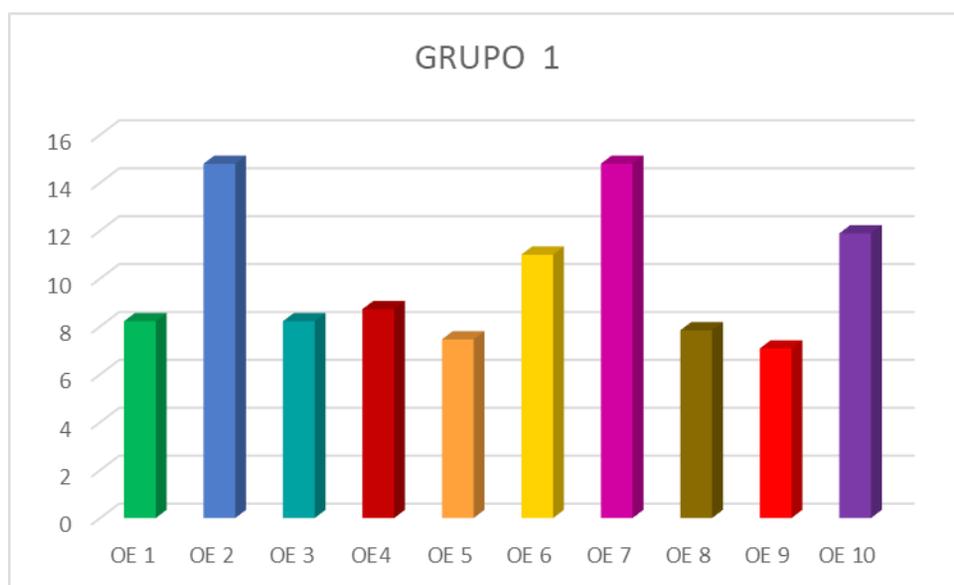


FIG. 4 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 13 de los 14¹¹ Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

⁹ Para calcular el número de actuaciones por OE de cada Planes de Acción, dado que la mayoría tienen carácter integrado, se ha computado solo el OE principal para no desvirtuar los resultados.

¹⁰ 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. Mejorar la calidad y la accesibilidad universal de los es-

pacios públicos.

2.4. Mejorar el medioambiente urbano y reducir la contaminación.

2.5. Impulsar la regeneración urbana.

2.6. Mejorar la calidad y sostenibilidad de los edificios.

¹¹ Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos conlleva una valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

propuestas. Reclaman también, la necesidad de una planificación de nivel “supramunicipal” que permita articular, desde el respecto a su respectiva autonomía, la colaboración entre Administraciones para el diseño de políticas y la asignación eficiente y eficaz de los recursos.

Los sistemas de gobernanza y seguimiento de cada Plan de Acción que, más o menos sencillos según los casos, se han creado y los procesos de participación y formación que todos los municipios han puesto en marcha, representan por sí solos un logro de la metodología propuesta. El Ministerio con competencias en materia de reto demográfico (MITERD), ha reconocido estos Planes como una oportunidad real para poner en marcha medidas concretas contra la despoblación, partiendo del diagnóstico de los propios municipios y garantizando su impacto territorial.¹²

Entre las consideraciones críticas que algunos de los Planes reconocen se encuentra “la dificultad que ha supuesto para algunos municipios afrontar la elaboración de su Planes de Acción y trasladar al mundo rural las “recetas” del mundo urbano” así como la falta de recursos para seguir el paso de las innovaciones conceptuales a su implementación real. No obstante, todos ellos valoran la utilidad de la herramienta siempre que “todas las Administraciones tomen nota de ello para que los Planes de Acción cumplan con la misión que se les ha asignado y se conviertan también en herramientas de utilidad para hacer frente al reto demográfico”.

5.2. Proyectos Piloto de Planes de Acción de la AUE de municipios entre 5001 y 20 000 habitantes (grupo 2)

Se trata de un grupo que también es diverso por población y contexto. En este intervalo de población conviven, como en el caso anterior, municipios sin ninguna experiencia previa en planificación estratégica con aquellos otros que ya han trabajado con esa visión, aunque, en la mayoría de los casos, desde una perspectiva sectorial. En este sentido, destaca como evidencia de lo mucho que se ha hecho, y que se ha hecho bien, la identificación que muchos de estos Planes realizan sobre las actuaciones que ya habían puesto en marcha y su alineación con

los OE de la AUE. Los Planes de Acción de municipios como Los Alcázares, Miajadas, Ermua o Lorquí, son un buen ejemplo de ello.

Entre los principales elementos que tienen en común este grupo de municipios— fundamentalmente los municipios entre 5000 y 10000 habitantes— se encuentra su posición en la articulación urbano-rural y la necesidad de que, a nivel de gobernanza, se le reconozca su papel como verdaderos ejes estructurantes del territorio. Algunos Planes dejan constancia de la amplia extensión del término municipal que deben gestionar, así como de su responsabilidad en la prestación de servicios para las áreas circundantes y la escasez de recursos con los que cuentan para poder hacerlo. El escaso apoyo que reciben por parte de otros niveles de Administración es también una queja compartida, al igual que la reclamación de planes o estrategias supramunicipales que permitan compartir responsabilidades y gestionar de manera más eficiente la prestación de servicios como el transporte público o la gestión de residuos. La posición de los municipios de este grupo de población tiene también un gran impacto en las políticas de reto demográfico, pero, curiosamente y como muchos de ellos ponen de manifiesto, se encuentran en una especie de “limbo” entre aquellas y las que benefician a las áreas urbanas más grandes, entendiéndose como tales las que tienen una población superior a los 20000 habitantes.

Como consideraciones formales cabe destacar también la motivación para elaborar los Planes de Acción como una oportunidad para dar visibilidad al municipio, generar redes de intercambio de conocimiento (Alfaro, Santomera, Castelló, Sarriá de Ter, etc.) y ampliar sus posibilidades para poder optar a líneas de financiación que les permita, entre otras cosas, reactivar su economía (Villacarrillo, Peñafiel, Ludio, As Pontes, Béjar, etc.) o articular fórmulas de colaboración transfronteriza como en el caso de Tui. También en este grupo, el compromiso político adquiere, junto con el fundamental apoyo técnico, un papel prioritario para el éxito de la propuesta. Resultan llamativos en este contexto los procesos de participación puestos en marcha y sus interesantes resultados pese a las dificultades de partida motivadas por la ausencia de experiencia.

Como aspecto muy positivo cabe destacar, en algunos Planes de Acción, que, además de ajustarse de manera fiel a la metodología propuesta que se espera de estos documentos,

¹² Muchas de las reflexiones y conclusiones de este grupo resultan aplicables a las EELL del grupo 7. En concreto coinciden en su totalidad con el Planes de Acción de la

Mancomunidad del Alto Tajo y la Agrupación de municipios de Valdorba-Orbaibar.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alcázares (Los)	16 590	Murcia
Alfaro	9 611	Rioja (La)
Baeza	15 791	Jaén
Béjar	12 559	Salamanca
Castelló	7 054	Valencia
Ejea de los Caballeros	16 984	Zaragoza
Eliana, l'	18 362	Valencia
Ermua	15 847	Vizcaya
Fuente Palmera	9 766	Córdoba
Huércal-Overa	19 432	Almería
Laudio/Llodio	18 118	Álava
Lorquí	7 246	Murcia
Miajadas	9 527	Cáceres
Monachil	8 007	Granada
Monzón	17 469	Huesca
Osuna	17 621	Sevilla
Peñañiel	5 054	Valladolid
Pontes de García Rodríguez (As)	10 068	Coruña(A)
Santomera	16 270	Murcia
Sarrià de Ter	5 229	Girona
Tarifa	18 183	Cádiz
Tui	17 323	Pontevedra
Villacarrillo	10 673	Jaén
Viso del Alcor (El)	19 324	Sevilla

FIG. 5 / Listado de municipios entre 5001 y 20 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

centran sus esfuerzos en propuestas y actuaciones viables y maduras que garantizan, además de una gestión equilibrada de los recursos, su seguimiento y control. Se trata en definitiva de Planes de Acción equilibrados en contenido y realistas en ejecución. Destaca en este aspecto, entre otros, el Plan de Acción de Alfaro que representa un claro ejemplo de la adaptación de la metodología de la AUE a la realidad del territorio y a los escasos recursos humanos y técnicos con los que se cuentan en este tipo de municipios. La sencillez y, sobre todo, la necesidad de ser realista y “medir las fuerzas” para adecuar las propuestas a la capacidad de ponerlas en marcha es también un punto compartido por los Planes de As Pontes de García Rodríguez, Miajadas, Peñañiel, Baeza, Castelló, Tarifa o Lorquí, entre otros. Tampoco faltan los Planes que, como en el caso de Monzón, optan por la identificación de proyectos estratégicos más que por actuaciones concretas. Desde la perspectiva de la innovación, mención especial

merece Ermua que, además de partir de una amplia experiencia en la materia, plantea fórmulas de compra pública innovadora y proyectos en los que se reconoce su amplia experiencia y su inquietud por seguir innovando con un claro componente social.

En relación con el diagnóstico también son muchos los retos que coinciden con los municipios del grupo de menos población. La escasez de recursos humanos y también económicos que, en este caso, se ven incrementados además, por la necesidad de dar respuesta no solo a los ciudadanos del municipio sino también a los de los entornos cercanos: pedanías, aldeas, etc., son un reto que parece exceder de las competencias locales y que debe de afrontarse desde otros niveles de la Administración.

En relación con las principales actuaciones identificadas, como en el caso anterior, el análisis resulta complejo, pero teniendo en cuenta

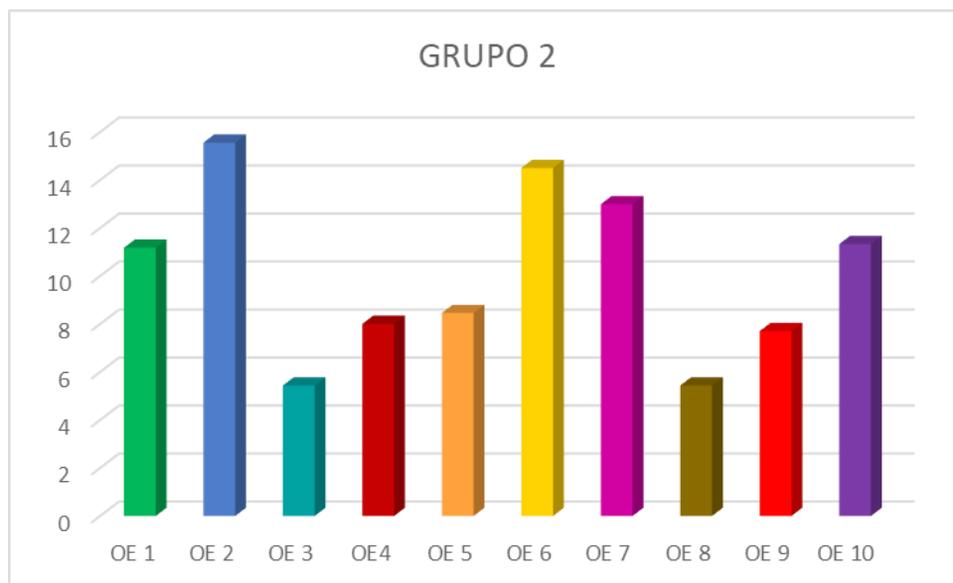


Fig. 6 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de los 24¹³ Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

su peso en relación con la totalidad del Plan, destacan (en un primer análisis) aquellas que tienen un importante peso en el modelo urbano (OE 2), seguidas del componente social (OE 6) y el económico (OE 7).

En relación con el OE 2, destacan propuestas encaminadas fundamentalmente a la puesta en marcha de actuaciones de regeneración urbana y de recuperación del espacio público con criterios de accesibilidad. También la protección del patrimonio y su puesta en valor, junto con el paisaje, son elementos de gran relevancia.

La amenaza constante de la despoblación y las dificultades para retener a los más jóvenes, junto con el envejecimiento de la población, se convierte en uno de los principales problemas que se deben afrontar en el marco del OE 6. Queda patente también que, cuando los municipios reciben población extranjera, están sujetos a un alto riesgo de generar situaciones de desigualdad o falta de cohesión social, que se afrontan también, como un objetivo prioritario a través de fórmulas que fomentan la cultura o el deporte como hacen, por ejemplo, los Planes de la l'Elia o Ejea

de los Caballeros, que incluyen un objetivo específico con este contenido.

Como se puede observar en la Fig. 6, también tienen un papel muy importante las actuaciones vinculadas al OE 7 orientadas a la inversión para la creación de empleo y para combatir el riesgo, fundamentalmente en los municipios más turísticos, de una excesiva terciarización de la economía global. Muchas de estas actuaciones tienen como fin último fomentar el arraigo y retener el talento como es el caso de Ludio/Llodio, Villacarrillo, Osuna o Fuente Palmera.

Se identifica, también en este grupo la necesidad manifestada de forma recurrente, de actualizar los instrumentos de planeamiento por encontrarse desfasados y requerir de un ajuste que permita poner en marcha muchos de los proyectos identificados por el propio Plan de Acción. Destacable y preocupante a la vez resulta en este caso que algunos municipios prevean en su cronograma para poner en marcha esta actuación, un tiempo aproximado de entre 6 o 7 años hasta su aprobación definitiva.

¹³ Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos precisa de

una valoración subjetiva realizada por la autora.

5.3. Proyectos Piloto de Planes de Acción de municipios entre 20 001 y 50 000 habitantes (grupo 3)

La mayoría de las ciudades que conforman este grupo tienen experiencia previa en planificación estratégica. Muchas de ellas fueron adjudicatarias de una Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) y, en algunos casos, sus principales retos están precisamente vinculados a su gestión y ejecución definitiva.

En este sentido, en el marco de los aspectos formales destaca, precisamente, cómo su experiencia con las EDUSI les ha permitido valorar la importancia de una Estrategia para identificar los proyectos prioritarios del municipio y su relevancia para facilitar la concurrencia de convocatorias de ayudas y obtener financiación. De hecho, algunos municipios como es el caso Cieza, comienzan su trabajo de diagnóstico desde el análisis de las actuaciones puestas en marcha con la EDUSI y su impacto real.

La metodología que propone la AUE parece articularse especialmente bien en este grupo, por

su contribución para alinear políticas en proceso de implementación y de coordinar todos los documentos estratégicos dispersos con los que ya se estaba trabajando.

En relación con el diagnóstico siguen siendo muchos los retos que coinciden con los municipios de los grupos de menos población, vinculados a la escasez de recursos y a la necesidad de invertir para la creación de empleo como la principal alternativa para el desarrollo. Partiendo de la similitud entre retos no sorprende el parecido que existe también entre las principales actuaciones identificadas que, si bien en su conjunto parecen ser más equilibradas, apuestan también por las actuaciones económicas (OE 7) y las relativas a la cohesión social (OE6) (FIG. 8).

Entre estas últimas tienen un papel preponderante las políticas dirigidas a la infancia como es el caso de Calatayud, y la juventud, Aranda de Duero, como un claro indicativo de la lucha por retener el talento y fomentar el arraigo. En la misma línea, municipios como Torrelodones o Lorquí, apuestan por el deporte como fórmula para articular la participación y la cohesión social; por su parte, La Rinconada, propone la

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Almendralejo	33 855	Badajoz
Alzira	44 938	Valencia
Aranda de Duero	33 187	Burgos
Calatayud	20 092	Zaragoza
Candelaria	28 383	Santa Cruz de Tenerife
Caravaca de la Cruz	25 688	Murcia
Cieza	35 283	Murcia
Gavà	47 057	Barcelona
Isla Cristina	21 393	Huelva
Jumilla	25 994	Murcia
Lalín	20 207	Pontevedra
Lucena	42 733	Córdoba
Montilla	22 739	Córdoba
Rinconada (La)	39 062	Sevilla
Sant Feliu de Llobregat	45 467	Barcelona
Sestao	27 452	Vizcaya
Soria	39 821	Soria
Torrelodones	23 902	Madrid
Torre-Pacheco	36 464	Murcia
Vícar	26 899	Almería
Vinaròs	28 833	Castellón

FIG. 7 / Listado de municipios entre 20 001 y 50 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

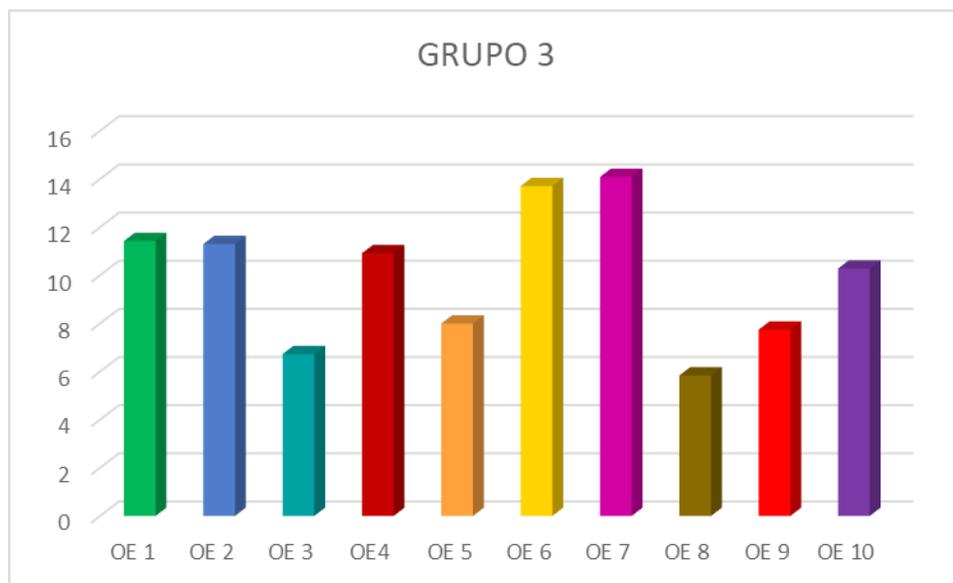


Fig. 8 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 20 de los 21⁴ Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

implantación de la historia social única como una plataforma innovadora para gestionar los servicios sociales y la atención a las personas mayores, además de prever y testar, como en el caso e Isla Cristina, nuevas fórmulas habitacionales. Muchos de los municipios reclaman una mayor atención específica para el patrimonio cultural, sobre el que la mayoría de los Planes cuentan con proyectos de importante impacto para la ciudad.

Destacan, frente a los grupos anteriores, las actuaciones vinculadas a la relación de los municipios con su entorno territorial y las relativas a la rehabilitación y la regeneración urbana en la ciudad consolidada, y con criterios prioritarios para atender a los barrios más vulnerables. También resulta interesante la apuesta por la economía circular y la gestión de los recursos. El Plan de Acción de Candelaria es especialmente representativo en este tipo de actuaciones que, además, en su caso, vienen condicionadas por su contexto insular y una especial consideración a los efectos del cambio climático, a modo de ejemplo, las actuaciones relativas al tratamiento de los ciclos del agua requieren de un análisis y un seguimiento específico.

La necesidad de actualizar el planeamiento, fundamentalmente en lo relacionado con los usos y su visión vinculada a la mitigación de los efectos del cambio climático, es junto con la elaboración de Ordenanzas, otra de las actuaciones características en este grupo. Las temáticas para las que se prevé la elaboración de Ordenanzas incluyen aspectos como el uso para el ocio de solares vacíos que propone Isla Cristina, las relativas al arbolado de Almendralejo, o el tratamiento de los bordes urbanos o para la rehabilitación de viviendas con criterios de eficiencia energética como es el caso de Aranda de Duero o La Rinconada. En general, se percibe en este grupo una mayor necesidad de actuaciones vinculadas a la normativa si bien, no se incluyen en el OE 10, sino en los OE en las que se incardinan las actuaciones concretas en las que inciden.

Destacan también propuestas como la de Sestao que, entre los criterios para identificar sus proyectos prioritarios, tiene en cuenta su grado de madurez, viabilidad técnica y opciones de financiación reales, junto con propuestas como la de Sant Feliú de Llobregat, en el que los 19 proyectos identificados son en sí mismos actuaciones con impacto en toda la ciudad y con una

¹⁴ Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos requiere de

una valoración subjetiva realizada por la autora.

clara visión integrada. También es destacable su apuesta por la innovación.

Por su parte, el sistema de gobernanza previsto tiene un peso específico propio que, en algunos casos, va acompañado de la existencia de oficinas de planificación estratégica que, con frecuencia, están también vinculadas a la gestión de fondos y la creación de espacios de gestión y seguimiento, sirva a título de ejemplo, el caso de Isla Cristina. También se reconoce como fortaleza, la atención de todos estos Planes al sistema de indicadores, a la evaluación de las propuestas y a la apuesta por dar continuidad a los procesos de participación.

5.4. Proyectos Piloto de Planes de Acción de la AUE de municipios entre 50 001 y 100 000 habitantes (grupo 4)

En el marco de los aspectos formales, los municipios de este grupo comparten con el grupo anterior la experiencia en planificación estratégica. También parece deducirse que son, junto

con los grupos 2 y 3, los que más cómodos se sienten con la propuesta metodología de la AUE y los que más claramente han afrontado la elaboración de sus Planes de Acción como una oportunidad para ordenar lo que ya han hecho y dotarlo de un discurso de continuidad y coherencia.

En el análisis de sus actuaciones, destaca el peso de las vinculadas al OE 2 con gran impacto en el entorno urbano y su ambiciosa apuesta por las actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana. Merecen una referencia expresa propuestas innovadoras como el Plan acústico municipal de Alcoi, o su Green Urban center, así como el carácter integrado de las actuaciones puesto de manifiesto en casi todos los Planes, sirvan de ejemplo en este sentido el de Talavera de la Reina, el de Santiago de Compostela, Granollers, Torrent o Sant Boi de Llobregat, entre otros muchos.

En este grupo de población también hay una apuesta clara por la economía, la renaturalización de la ciudad y se mantiene el peso de los OE 6 y 7 (Fig. 10). Programas como el que plantea Alcoi contra la soledad no deseada o los relativos a la prevención de los desahucios

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alcalá de Guadaíra	75 533	Sevilla
Alcoy/Alcoi	59 354	Alicante
Benalmádena	69 144	Málaga
Cáceres	96 255	Cáceres
Chiclana de la Frontera	85 150	Cádiz
Elda	52 813	Alicante
Granollers	62 419	Barcelona
Lugo	98 519	Lugo
Pinto	53 325	Madrid
Pontevedra	83 260	Pontevedra
San Fernando	95 001	Cádiz
Sant Boi de Llobregat	84 500	Barcelona
Santiago de Compostela	97 848	Coruña(A)
Talavera de la Reina	83 663	Toledo
Toledo	85 811	Toledo
Torremolinos	69 166	Málaga
Torrent	83 962	Valencia/València
Vélez-Málaga	82 365	Málaga
Viladecans	67 197	Barcelona
Villarreal/Vila-real	51 293	Castellón

Fig. 9 / Listado de municipios entre 50 001 y 100 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

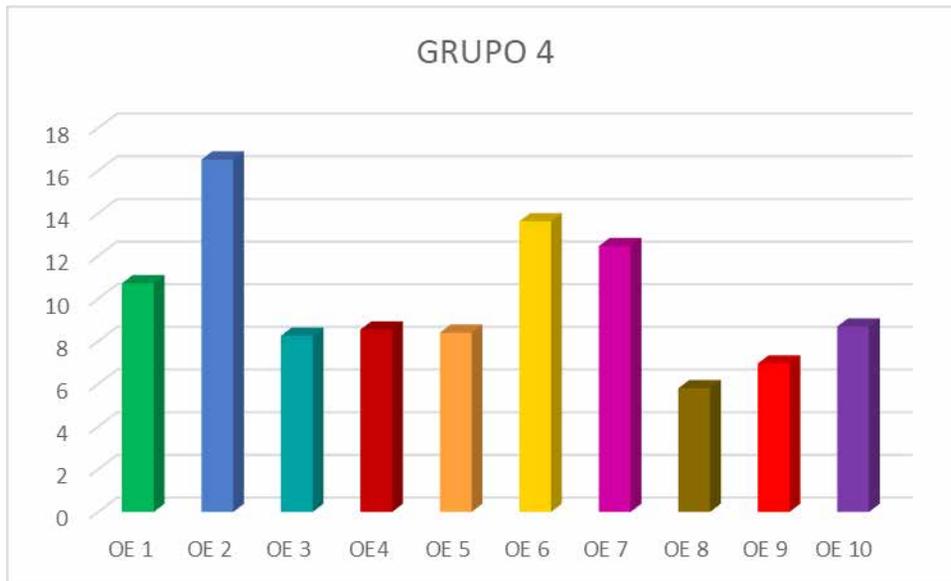


Fig. 10 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 19 de los 20¹⁵ Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

ponen de manifiesto que las debilidades de los municipios de este nivel de población tienen un mayor impacto social. El incentivo a la participación mediante la elaboración de encuestas sobre las condiciones de vida como la de Sant Boi de Llobregat, suponen junto con la cultura, el deporte y la gastronomía actuaciones singulares susceptibles de ser estudiadas y replicadas en diferentes Planes como los de Santiago de Compostela, Elda o Pinto.

También merecen ser destacadas las actuaciones dirigidas a fomentar la cultura de las alianzas basadas en el trabajo en red, y el interés por reconocer a los jóvenes y niños su papel en la participación ciudadana a través de los colegios, como en el caso de los Planes de Acción de Sant Boi de Llobregat, Torremolinos o Villarreal, entre otros.

Asimismo, se identifican más actuaciones de carácter innovador vinculadas a la tecnología como son las propuestas de gemelo digital de Alcoi o similares. También adquiere relevancia la movilidad, tanto desde el punto de vista medioambiental (Zonas de Bajas emisiones) como del acceso a los servicios (ciudad de proximidad).

La necesidad de adaptar los planes urbanísticos y la Ordenanzas es una constante en todos ellos, aunque en este nivel de población, este tipo de actuaciones sí se engloba como regla general en el marco del OE 10. Su identificación pone de manifiesto la necesidad de abordar la articulación directa entre dichos instrumentos y los Planes de Acción.

5.5. Proyectos Piloto de Planes de Acción de municipios entre 100 001 y 300 000 habitantes (grupo 5)

En este grupo de población el papel de la gobernanza adquiere una relevancia propia vinculada a la dificultad de coordinación entre estructuras especialmente complejas. También la participación ciudadana adquiere un papel importante. Muchos de estos Ayuntamientos cuentan con un Consejo Social de la Ciudad y cierta experiencia en este tipo de procesos que les ha facilitado la propia elaboración de sus Planes.

Si en el resto de los grupos la clasificación por actuaciones es meramente orientativa (Fig. 12), en éste su estudio requiere de un análisis

¹⁵ Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos son lleva una

valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alcalá de Henares	197 562	Madrid
Algeciras	123 078	Cádiz
Almería	201 322	Almería
Barakaldo	101 486	Vizcaya
Cartagena	216 108	Murcia
Castellón de la Plana	174 264	Castellón
Coruña (A)	247 604	Coruña(A)
Dos Hermanas	135 050	Sevilla
Fuenlabrada	194 514	Madrid
Gijón	271 717	Asturias
Huelva	143 837	Huelva
Logroño	152 485	Rioja (La)
Mataró	129 661	Barcelona
Pamplona/Iruña	203 944	Navarra
Salamanca	144 825	Salamanca
Santa Coloma de Gramenet	120 443	Barcelona
Terrassa	223 627	Barcelona
Valladolid	299 265	Valladolid
Vigo	296 692	Pontevedra
Vitoria-Gasteiz	253 996	Álava

FIG. 11 / Listado de municipios entre 100 001 y 300 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

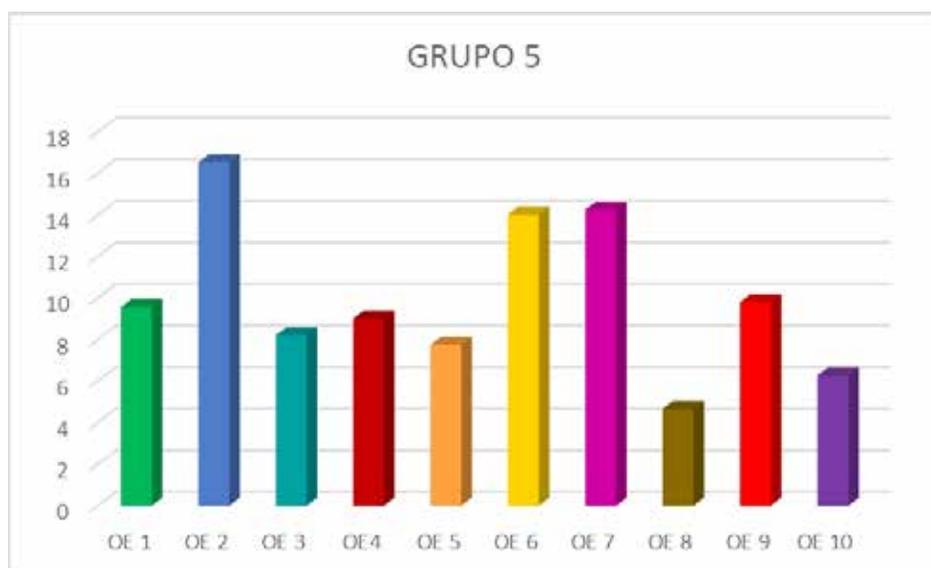


FIG. 12 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 19 de los 20¹⁶ Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

¹⁶ Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos son lleva una

valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

mucho más pormenorizado porque la distribución de las actuaciones tiene, en general, un carácter más estratégico que otros grupos, lo que deja constancia de la dificultad de coordinación entre las distintas áreas y departamentos. Se detecta también un importante esfuerzo por alinear los documentos anteriores y las diferentes estrategias existentes tanto en el municipio como en otros niveles de la Administración.

Son muchos los Planes de Acción de este nivel de población que merecen ser resaltados por su compromiso con la Agenda, –incluso antes de la convocatoria de ayudas–, y su confianza en metodología que propone para orientar el futuro de sus respectivas ciudades. Planes como el de Castelló de la Plana, Pamplona, Algeciras, Fuenlabrada, Salamanca, Cartagena, Logroño o Gijón, fueron antes y continúan siéndolo ahora, estupendos ejemplos de Planes de Acción.

Asimismo, de manera compartida con el grupo anterior, destacan por su relevancia las actuaciones vinculadas a la regeneración de barrios y las medidas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda, así como por la recuperación del espacio público que, curiosamente, reclaman un gran número de actuaciones propuestas en materia de movilidad. En este sentido, la obligatoriedad del establecimiento de Zonas de Bajas Emisiones¹⁷ o la existencia de convocatorias de ayudas específicas para este grupo de población hace que las actuaciones propuestas sean más uniformes. En general, encontrar diferencias y singularidades en este nivel de población, es más complicado y cuando existen, están muy

vinculadas a la fuerza del liderazgo, tanto político como técnico, y a la inquietud por participar en redes y compartir experiencias con otras ciudades, nacionales o internacionales.

Entre las propuestas con un alto componente social caben destacar actuaciones como las de Alcalá de Henares que recogen un Plan de prevención del aislamiento para las personas mayores, o la Estrategia de conciliación prevista por Gijón. Destacan también por su carácter innovador y su impacto propuestas como la Estrategia de consumo de proximidad de Valladolid que, además, apuesta, de manera clara por la innovación y la implementación de las tecnologías como herramientas de futuro.

La mejora de la gobernanza, la creación de estructuras específicas para el seguimiento y su evaluación caracteriza a la mayoría de los Planes de Acción de este grupo: Castelló de la Plana, Vitoria Gasteiz, Salamanca, Huelva, Gijón, Vigo, entre otros; si a ello se suma, el compromiso por parte de todos los agentes de la ciudad (universidades, sector público y privado, asociaciones de comerciantes, profesionales, etc.) el Planes de Acción de Pamplona, es un estupendo ejemplo de la oportunidad que representa esta forma de trabajo para una ciudad y la legitimidad que ofrece la involucración de todos los agentes de la ciudad y la apuesta por un ambicioso sistema de seguimiento y evaluación.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alicante/Alacant	337 482	Alicante/Alacant
Córdoba	326 039	Córdoba
Madrid	3 334 730	Madrid
Murcia	459 403	Murcia
Palmas de Gran Canaria (Las)	381 223	Palmas (Las)
Sevilla	684 234	Sevilla
Valencia	800 215	Valencia
Zaragoza	681 877	Zaragoza

FIG. 13 / Listado de municipios entre 100 001 y 300 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

¹⁷ Según la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética todos los municipios de más de 50 000 habitantes de España, y aquellas ciudades con más de 20 000 habitantes que superen los niveles máximos de contaminación, están obligados a adoptar Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) que incluyan, entre

otros aspectos, Zonas de Bajas Emisiones (ZBE). Se entienden por ZBE un área delimitada geográficamente que pretende disuadir o restringir el acceso de ciertos vehículos (coches, camiones, motos) contaminantes, con el propósito de reducir la contaminación del aire.

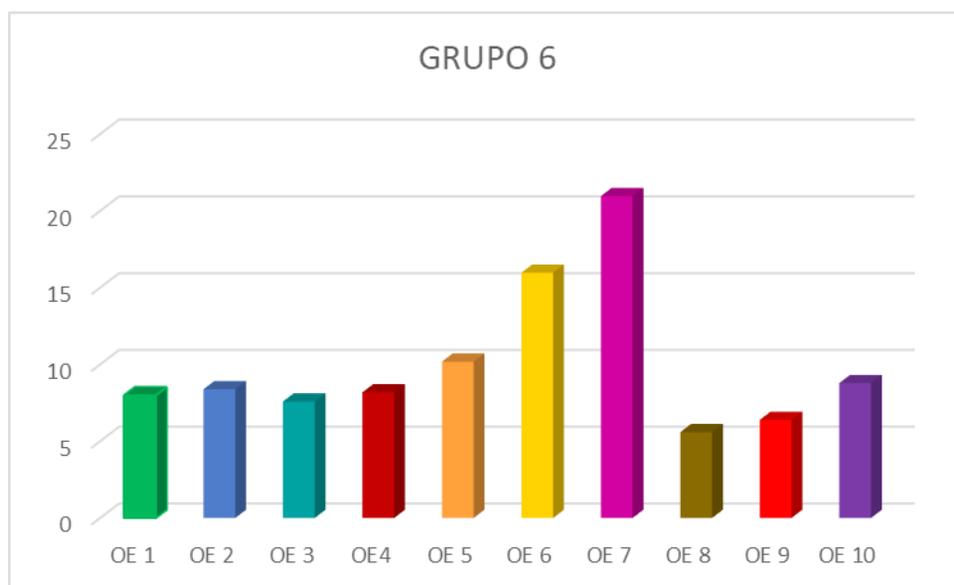


FIG. 14 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de los 8^º Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

5.6. Proyectos Piloto de Planes de Acción Local de la AUE de municipios de más de 300 001 habitantes (grupo 6)

Si para los municipios del grupo 1, afrontar la elaboración de sus respectivos Planes de Acción era un indicativo de valentía, en este grupo de población es casi una proeza. El tamaño de estos municipios y el de sus estructuras administrativas hace especialmente complejo abordar la simple elaboración del diagnóstico que se convierte en el impulsor del resto del Plan de Acción y, a partir de ahí, la dificultad para coordinar la elaboración del documento y la propia identificación de las actuaciones entre las diferentes áreas departamentales no resulta más fácil. No obstante, y en contra lo que podría deducirse en un principio, todos estos Planes son un logro en sí mismos y una apuesta clara por la transparencia y la planificación estratégica.

En el marco de los aspectos formales, llama la atención de manera muy favorable la similitud, obviamente con diferentes escalas, de muchos de los problemas que ya se han identificado. Con base en la misma metodología, pero con

diagnósticos mucho más complejos, la identificación final de los retos e, incluso, de las actuaciones identificadas, confluyen en múltiples aspectos. En este sentido, la propuesta de la metodología de la AUE como un lenguaje común para todas las EELL, con independencia de su nivel de población tiene, sin perjuicio de los ajustes necesarios, una valoración muy positiva que, en el caso de este grupo de población, representa un papel singular en su capacidad de ordenar todo lo que ya se ha hecho (todas las ciudades cuentan con experiencia estratégica) y definir las nuevas propuestas acercando la administración al ciudadano de una manera más accesible.

Por otro lado, destaca también el hecho de que, aunque para estas ciudades sus Planes de Acción se circunscriben a la ciudad, su impacto se extiende por un ámbito territorial mucho mayor, este es el caso, por ejemplo, de Murcia y su área periurbana, en la que vive el 60% de la población del municipio; o los de Sevilla y Zaragoza con sus respectivas áreas metropolitanas. Significativa resulta también la referencia de Madrid a la falta de un planeamiento regional que establezca las principales líneas de Ordenación Territorial desde una perspectiva metropolitana

¹⁸ Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos son lleva una

valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

que contribuya a mejorar la movilidad, a planificar la economía o a afrontar los episodios de contaminación.

Como ya ocurría en el grupo 5, uno de los aspectos que adquiere mayor relevancia es el de la gobernanza. En el caso de la participación, la existencia de estructuras propias de los Ayuntamientos, como las Comisiones de Coordinación Técnica Municipal de Alicante o el Consejo Social de Murcia, facilitan su puesta en marcha. De gran interés son también las propuestas que, como en Alicante o las Palmas de Gran Canaria, apuestan por la transición a modelos corporativos más sólidos que tengan en cuenta los intereses de los diferentes agentes, empresas, corporaciones, etc. y las que buscan fomentar las alianzas estratégicas. De manera innovadora, Córdoba se plantea reforzar la conexión entre las Universidades y el tejido empresarial como elemento para incentivar la innovación y la formación adaptada a las necesidades de empleabilidad que requiere la ciudad. También Zaragoza o Murcia, encuentran en la Universidad un agente de interés para el diseño de políticas, su seguimiento y su evaluación.

Procesos de participación como los puestos en marcha en Murcia, Valencia, Alicante o Zaragoza, suponen, sin duda, un catálogo de buenas prácticas e ideas para el fomento de participación en otros municipios. El foro urbano de Valencia, las actividades culturales y vecinales de Murcia, o las encuestas abiertas de Las Palmas, Alicante, Madrid o Zaragoza, permiten identificar claramente las prioridades de la ciudadanía y la hoja de ruta de las necesidades de la población. Temas como el civismo, la convivencia o el equilibrio de servicios y dotaciones entre barrios, dotan de argumentos las decisiones técnicas y políticas propuestas.

También destaca en todas las ciudades el planteamiento de un nuevo modelo de gobernanza interadministrativa, que ha de compaginar la capacidad de dar una respuesta ágil y flexible a los desafíos de cambio global, en términos ecológicos y económicos, con el seguimiento de las actuaciones. Murcia, Valencia o Sevilla crean mecanismos de control y seguimiento y estructuras administrativas, de gestión y de participación específicas que contribuyan, además a mejorar los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Si se atiende al diagnóstico, las ciudades de mayor tamaño tienen también, como parece obvio, retos más complejos. Entre ellos se pueden destacar la dependencia del ámbito rural (alimentación, recursos, etc.) que, como dice Las Palmas, puede terminar teniendo un

impacto negativo sobre la biodiversidad y los ecosistemas naturales o la necesaria preservación y valorización de elementos singulares como la Huerta de Murcia y sus activos patrimoniales y culturales, o el sistema agroalimentario de Córdoba. También detecta Las Palmas el deseo de naturaleza de sus ciudadanos y la necesidad de acercar la naturaleza a la ciudad y a la inversa. Llamativa resulta una de las prioridades del Planes de Acción de Alicante que deja constancia de la necesidad de frenar el estancamiento y/o recesión demográfica de determinadas zonas de la ciudad. Pese a esta variedad de actuaciones, no cabe duda de conformidad con el gráfico del peso que la actividad económica tiene para este grupo de población.

Entre las actuaciones identificadas, y que resultan difíciles de clasificar por los diferentes enfoques de los Planes de Acción, resulta relativamente fácil encontrar como elemento común la réplica las características de la ciudad que proclama la AUE.

Así, mientras que para Alicante es capital “crear una ciudad equilibrada en cuanto a las dotaciones e infraestructuras públicas, zonas verdes y acceso a los servicios por parte de la ciudadanía”; Las Palmas identifica a la construcción que ya existe como “el principal capital para la edificación sostenible “ y ello tanto por el ahorro de recursos que supone su reutilización frente a la construcción de obra nueva, como por el mantenimiento de la construcción tradicional y su apuesta como en el caso de Zaragoza por ir más allá de la rehabilitación edificio a edificio para intervenir en conjuntos urbanos con políticas integradas e integrales.

También la necesidad de un alojamiento digno y adecuado para todos, en el sentido de la habitabilidad y confort, es una propuesta muy repetida y que, en muchos de los Planes de Acción, requiere de la modificación de unos instrumentos de planeamiento adaptados y flexibles a las necesidades que van surgiendo como son: los efectos del cambio climático, la permeabilidad de los suelos, las olas de calor o el disconfort térmico, entre otros. En este sentido, el poco peso de este tipo de actuaciones (OE 8) que parece deducirse del gráfico (FIG. 14) bien puede justificarse por las competencias de los Ayuntamientos en esta materia, por la articulación de actuaciones más estratégicas o por las limitadas medidas que pueden adoptarse para alcanzar un mayor impacto.

En el ámbito de la coordinación de políticas y de la capacidad de la AUE para vincularlas y relacionarlas entre sí, una especial referencia merece el Plan de Acción de Valencia, que plantea

una Estrategia urbana orientada a misiones que destaca por su perfecta alineación entre la AUE como marco global, y por su respuesta a las distintas prioridades de la ciudad. Esta propuesta, unidad a la apuesta de la ciudad valenciana por la innovación y su designación como capital verde europea es un ejemplo de alineamiento de políticas para conseguir objetivos comunes y para acelerar su transformación convirtiendo a la ciudad en “un polo de innovación europea en la transición climática, económica y social necesaria”. También las ciudades de Zaragoza y Sevilla trabajan con este objetivo de alineación y son proyecto piloto en el enfoque.

5.7. Proyectos Piloto de otras EELL (grupo 7)

Se trata de otro de los grupos más representativos de la convocatoria de Proyectos piloto por su alto impacto y articulación territorial. Está compuesto por 7 Diputaciones Provinciales, el Consell Insular de Menorca, la Mancomunidad de Alto Tajo y la Agrupación de Municipios de Valdorba-Orbaibar. El enfoque de los Planes de Acción de cada una de las EELL que lo conforman tiene en sí mismo sus propias singularidades condicionadas, no solo por su contexto territorial, sino por el propio ámbito de aplicación.

Como singularidad destaca el Plan de Acción de la Diputación de Cádiz que, adelantándose a las exigencias europeas, ha tenido como referencia un área funcional de la provincia que se ha analizado en sí misma como un proyecto piloto que luego se pueda replicar en el resto del territorio de la provincia. Analizar las relaciones entre los

diferentes municipios, o su dependencia funcional supone un reto de gobernanza basada en la colaboración y la coordinación real. Muy diferente es la propuesta de la Diputación de Badajoz que ha apostado por elaborar el Planes de Acción del municipio de Valverde de Burguillos (un municipio de 272 habitantes) con el objetivo de “experimentar” con la metodología y después poder trasladarla a otros municipios del entorno.

De manera más o menos similar plantearon sus trabajos en un momento muy inicial del proceso, las Diputaciones de Barcelona y de Granada. En la actualidad ambas EELL no solo han prestado asistencia a los municipios de su ámbito territorial para la elaboración de las Agendas (aproximadamente 130 en el caso de Granada y 4 en el caso de Barcelona) sino que han diseñado sus propios Planes de Acción a nivel provincial. La Diputación de Granada trabaja, además, en este momento en la elaboración de una Agenda para el área metropolitana y, junto con su “Programa Puentes” con la Universidad, es un ejemplo de gobernanza multinivel y multiactor. En este mismo sentido, las Red (Xarxa) de municipios de la Agenda Urbana que se coordina desde la Diputación de Barcelona es un ejemplo de puesta en común y colaboración en temas urbanos que deja constancia de la utilidad de compartir experiencias y trabajar de manera alineada.

Los casos de las Diputaciones de Segovia, en un primer momento, y Palencia y Cáceres después, han incluido en sus propuestas la articulación rural y territorial de sus respectivos ámbitos territoriales. Para ello han innovado en la metodología y han planteado alternativas que trasladan y adaptan la metodología de la AUE a las especificidades del territorio sin alejarse del lenguaje común que la AUE propone, sin perder

ENTIDAD LOCAL	POBLACIÓN	PROVINCIA
Mancomunidad del Alto Tajo	612	Guadalajara/Cuenca/Teruel
Diputación de Badajoz	273	Badajoz
Diputación de Barcelona	4 030 438	Barcelona
Diputación de Cáceres	170 316	Cáceres
Diputación de Cádiz	76 136	Cádiz
Diputación de Granada	919 168	Granada
Consell Insular de Menorca	99 037	Balears (Illes)
Diputación de Palencia	82 177	Palencia
Diputación de Segovia	101 421	Segovia
Agrupación de municipios Valdorba/Orbaibar	2 133	Navarra

FIG. 15 / Listado de Diputaciones, Mancomunidades, agrupaciones etc., que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

su claro componente territorial. Sus actuaciones aportan un gran impacto para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos de la despoblación orientados a la conservación del paisaje, del patrimonio y de las tradiciones.

En la misma línea de trabajo se encuentran las propuestas de la Mancomunidad del Alto Tajo y de la Agrupación de Municipios de Valdorba-Orbaibar, para los que la Agenda ha supuesto una oportunidad para posicionarse en el territorio y trabajar en un proyecto real, participado y creíble con el que, además, posicionarse a la hora de poder solicitar ayudas y propuestas concretas que, de manera efectiva, contribuyan a revitalizar el territorio y sus municipios. Destaca en este sentido el papel que la Agenda Urbana en territorio rural de la Mancomunidad del Alto Tajo está teniendo para alcanzar alianzas entre distintos niveles de la Administración y su virtualidad para coordinar políticas que permitan afrontar de manera efectiva los problemas vinculados al reto demográfico. En ambos casos, las actuaciones que se identifican guardan una completa similitud con las señaladas por los municipios del grupo 1.

Destaca especialmente en este grupo, su colaboración con las Universidades en las diferentes fases del proceso de elaboración de los Planes de Acción: en la elaboración del diagnóstico, en el diseño de las propuestas y en el propio seguimiento de las actuaciones. Sirvan como ejemplo los casos de la Universidad de Granada a través del Programa Puentes, de la Universidad de Extremadura o el de la Universidad Europea en su apoyo a la Mancomunidad del Alto Tajo.

6. Identificación de las actuaciones concretas comunes a todos los grupos de población por objetivos

Como se ha expuesto, los Planes de Acción Local son una fuente de información directa de las prioridades de las EELL a la hora de afrontar los principales retos a los que se enfrentan o, desde una manera más positiva, de su hoja de ruta para el futuro.

Contra lo que podría esperarse en un primer momento, como consecuencia de la diversidad territorial de España, los Planes de Acción permiten identificar preocupaciones y propuestas comunes que, con diferentes escalas y condicionantes, se comparten en muchos lugares del país.

Contar con esta información debe verse, no solo como una forma de testar el contenido de la Agenda Urbana, identificar sus debilidades y corregirla en aquellos aspectos en los que sea más débil (no en vano, la AUE es por definición un proceso en permanente cambio y evolución), sino como una oportunidad para el diseño de las políticas públicas prioritarias en todos los niveles de la Administración y, en consecuencia, de las herramientas de financiación que a tales efectos puedan establecerse. Sobre este segundo aspecto se volverá en el siguiente apartado.

Desde la perspectiva de la identificación de las actuaciones, y desde la conciencia de que la agregación recogida en la FIG. 16 tiene un mero carácter orientativo al obviar las importantes diferencias existentes entre los municipios de los diferentes grupos de población (por ejemplo, en materia de movilidad), lo cierto es que cabe destacar algunos aspectos de interés. Entre ellos, merece una referencia específica el peso de las actuaciones enmarcadas en el OE 2 que, directamente relacionado con el propio diseño de las ciudades y su morfología, debe interpretarse teniendo en cuenta la estrecha relación de algunos de sus objetivos específicos con el resto de Objetivos Estratégicos. Por ejemplo, el objetivo específico “2.4. Mejorar el medioambiente urbano y reducir la contaminación.”, tiene con el OE 3 y el objetivo específico “2.5. Impulsar la regeneración urbana.”, comparte con el OE 6, vinculado a los aspectos sociales inherentes a la regeneración, y el OE 8, sobre vivienda y barrios vulnerables.

También destaca el peso de los OE vinculados a la actividad económica (OE 7) y al componente social (OE 6), que dejan constancia de la relevancia que estos temas tienen en la planificación de las políticas urbanas y que no necesariamente son actuaciones indisolublemente vinculadas a los instrumentos de planeamiento.

Con el objetivo de encontrar elementos comunes, se recogen aquí, a modo de resumen y organizadas por Objetivos Estratégicos, algunas de las prioridades que, con carácter general, se identifican en el conjunto de los Planes de Acción analizados y que, por su relevancia e impacto, podrían considerarse como actuaciones o proyectos motores que ayuden a definir, de abajo hacia arriba, políticas urbanas coherentes y coordinadas:

- Las actuaciones vinculadas a las infraestructuras verdes y azules, la relación del pueblo o la ciudad con su entorno y sus connotaciones vinculadas a la salud y a la mitigación de los efectos de cambio climático, son prácticamente comunes a todos los Planes con independencia de su población y/o ubicación (OE 1). En el caso de las ciudades medias y grandes su

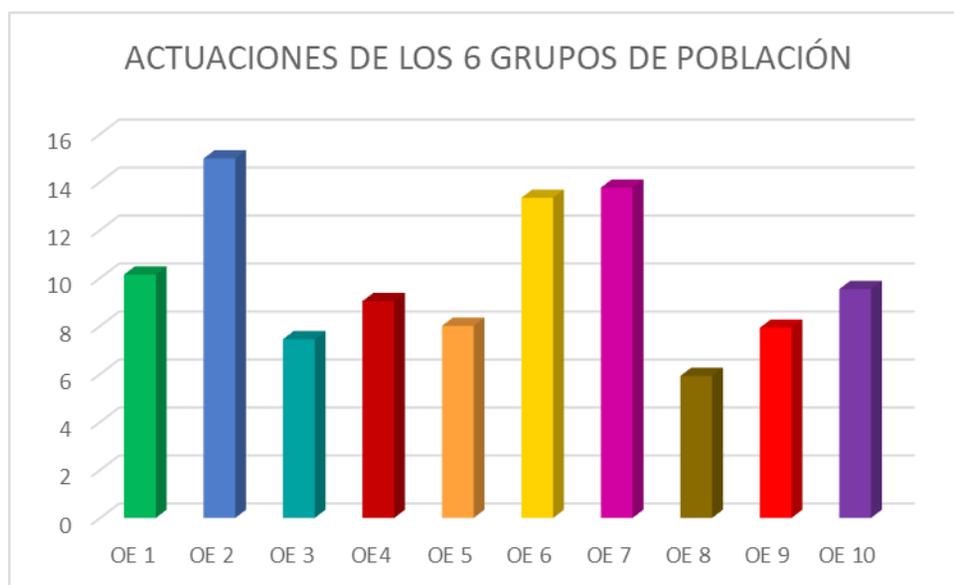


FIG. 16 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) de todos los grupos de población

Fuente: Elaboración propia

condicionante es fundamentalmente medioambiental y se suele vincular a la mitigación de los efectos del cambio climático (OE3). En el caso de las ciudades más pequeñas está directamente vinculado a la codependencia y vinculación urbano-rural y a la necesidad de equilibrar el desarrollo económico con la conservación de la naturaleza (OE1 y OE7).

- Las actuaciones de regeneración urbana (OE 2 y OE 8) se reconocen como aquellas actuaciones que tienen un mayor impacto en su entorno urbano y en las condiciones de vida del ciudadano. Su relevancia y la necesidad de coordinación entre todas las Administraciones son, junto con la complejidad para llevarlas a cabo, los principales retos que deben afrontarse. No obstante, la necesidad de ponerlas en marcha es generalizada en todos los grupos de población y prueba de ellos son las actuaciones que propone la elaboración de Planes específicos sobre la materia.

La referencia a las actuaciones de rehabilitación edificatoria se circunscribe, en la mayoría de los Planes de Acción, a las de edificios de titularidad pública, con especial atención al cumplimiento de condiciones de eficiencia energética (cabe destacar aquí que la publicación de la convocatoria de ayudas para este tipo de actuaciones

se ha desarrollado de manera paralela a la elaboración de los Planes de Acción¹⁹). El interés por las comunidades energéticas y la implementación de las energías renovables también son propuestas comunes que orientan el cambio hacia la transición energética.

- A pesar de que su relevancia en los gráficos expuestos no es mucha, porque la definición de sus actuaciones tiene un carácter más estratégico, lo cierto es que la movilidad (OE 5) es un eje fundamental de todas las políticas de las áreas urbanas. En los entornos rurales, la movilidad condiciona de manera directa el aislamiento de los municipios y el acceso a los servicios básicos que supone un problema prioritario para las personas de mayor edad. En el caso de las ciudades medianas, la movilidad se afronta principalmente desde una perspectiva medioambiental y vinculada al concepto de ciudad saludable. En el caso de las ciudades más grandes, se une, además, el concepto de ciudad de proximidad y la gran relevancia del transporte, tanto público como privado.
- Desde una perspectiva social (OE 6), destaca la apuesta por las actuaciones dirigidas a mejorar el cuidado y protección de las personas mayores; así como la formación de los jóvenes, la infancia y los planes de

¹⁹ Convocatoria de ayudas PIREP. [Convocatoria de ayudas del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios](#)

[Públicos de entidades locales \(Pirep Local\) | Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana \(mitma.gob.es\)](#)

integración de emigrantes que fomenten la cohesión social. En este sentido la utilización del espacio público y la previsión de lugares de encuentro con actividades fomentadas por el propio Ayuntamiento suelen ser una apuesta común. Son muchos los Planes que completan en este punto las previsiones de la AUE incluyendo objetivos específicos en materia de cultura, deporte y salud. La igualdad de género y la no discriminación son principios transversales en todos los Planes.

- La economía urbana (OE 7) también tiene una importante representación en todos los municipios. En el caso de los pequeños y medianos el principal reto es la retención del talento. Para algunos de ellos conseguir una “marca de ciudad” y fomentar el turismo sostenible y respetuoso con las tradiciones es una prioridad, pero tampoco faltan los que identifican la excesiva turistificación y terciarización de la economía como una debilidad. En el caso de las ciudades medias y grandes este objetivo se enfrenta con actuaciones vinculadas a la innovación, las políticas estratégicas y la capacidad de atraer inversión.
- El acceso a la vivienda (OE 8) en buenas condiciones de habitabilidad y la eliminación de la pobreza energética, son otros de los principales retos para los Ayuntamientos con independencia de su población. Curiosamente, este es un problema de gran impacto también para los municipios más pequeños.
- Las actuaciones vinculadas al OE 9 relativas a la innovación y las tecnologías, son las que ofrecen mayores diferencias entre EELL con diferentes niveles de población. Mientras que en los municipios más pequeños la prioridad es garantizar el acceso a los servicios digitales y, en la medida de lo posible la eliminación de la brecha digital, en el caso de las ciudades más grandes la innovación viene de la mano de la utilización de los datos y su análisis. En la mayoría de los casos en las que los municipios abordan este objetivo lo hacen con una clara vinculación al OE 4 mediante ideas innovadoras como las comunidades energéticas, o las energías renovables.
- En relación con el OE 10, además de la necesidad de adaptación del planeamiento sobre la que se volverá más adelante, destacan como actuaciones propuestas las dirigidas a garantizar y fomentar la participación ciudadana (vinculada a la formación); la pertenencia a redes de pueblos y ciudades que propicien y faciliten el intercambio de conocimiento y de buenas prácticas y la necesidad de adaptación de la normativa.

Por último, destacan también aquellos elementos y actuaciones que los Planes de Acción han ido incorporando por decisión propia, bien porque no los encontraban identificados en los objetivos de la AUE o porque no estaban suficientemente desarrollados. Entre esas actuaciones y/o propuestas que deberían incorporarse en futuras versiones de la AUE, se encontrarían las referencias específicas a la cultura, no solo desde el punto de vista del patrimonio, sino también de las tradiciones y el contexto histórico, gastronómico o especialmente representativo de cada entorno; el deporte, como actividad directamente vinculada con la salud física y mental y con su papel para mejorar la cohesión social; la alimentación y el comercio de proximidad, tanto desde la perspectiva de actividad económica como por su papel en el uso sostenible de los recursos naturales y su capacidad de contribuir a mitigar las consecuencias del reto demográfico; o el enfoque de las agendas como una posible herramienta para articular la “gobernanza” de las áreas metropolitanas o funcionales, entre otros.

7. Los Planes de Acción Local como una oportunidad para la gobernanza multinivel

Si, como se plantea desde la AUE, los Planes de Acción Local son, no solo un instrumento útil para la planificación del futuro de las propias EELL, sino también una herramienta de “gobernanza” para articular el diseño de las políticas públicas del resto de las Administraciones Públicas con un verdadero enfoque “bottom up”, su análisis pasa por extraer conclusiones en este sentido. En palabras recogidas del Plan de Acción de Valencia, “es necesario reconocer que las políticas públicas tienen un carácter multinivel, porque no solo el gobierno local influye en la ciudad. Por lo tanto, la gobernanza multinivel es un activo que se tiene que desarrollar para articular las políticas públicas autonómicas, estatales y europeas, con un impacto y protagonismo esencial para la ciudad.”

Con este enfoque y atendiendo a los instrumentos que los Acuerdos internacionales prevén para poder contribuir a la consecución de los objetivos globales, y que se recogen por el OE 10 de la AUE, se procede a analizar el contenido de los Planes desde la perspectiva de la normativa, la planificación, la financiación, la mejora de la gobernanza y el intercambio de conocimiento.

Se trata, en definitiva, de identificar aquellas actuaciones sobre las que, todas al Administraciones Públicas, pero especialmente la Administración General del Estado en el marco de su propio Plan de Acción²⁰, pueden tener un papel fundamental para hacer que los Planes de Acción Local sean un instrumento real de coordinación, colaboración y diseño de políticas públicas coherentes y eficaces.

Así, del análisis de los diferentes Planes de Acción se pueden identificar las siguientes actuaciones que deben ser afrontadas bien desde las propias EELL, por otros niveles de la Administración o por otros actores.

a) Actuaciones en materia de normativa:

Entre las reformas normativas detectadas en el análisis de los Proyectos Piloto se identifican algunas muy diferentes entre sí:

- La necesidad de adoptar propuestas que ayuden a simplificar, flexibilizar y ajustar a la realidad de las necesidades existentes la normativa en materia de urbanismo, principalmente en relación con los instrumentos de planeamiento.
- La existencia de esta normativa (a veces en cantidades ingentes) no es óbice para que muchas EELL consideren que deben de aprobarse Ordenanzas concretas en relación con temáticas novedosas como la adaptación a los efectos del cambio climático, las intervenciones en la ciudad consolidada, etc. que requieren una aplicación más pormenorizada.

Este punto, sería necesario analizar de manera concreta en cada uno de los supuestos si lo que se requiere realmente es el establecimiento de normativa vinculante o si, por el contrario, sería suficiente con guías o propuestas orientativas sobre cómo afrontar estas necesidades y orientaciones sobre cómo ponerlas en marcha. La experiencia demuestra en este caso, que la obligatoriedad no siempre va de la mano de la consecución de los objetivos pretendidos. Equilibrar objetivos y obligaciones puede contribuir a simplificar en ordenamiento jurídico cuya rigidez lleva a la paralización.

- La articulación, mediante la Ley de Bases de Régimen Local, entre la autonomía de las EELL, sus competencias, las responsabilidades vinculadas a ser la Administración más cercana al ciudadano y sus recursos precisan de modificaciones y adaptaciones que fomenten la colaboración y la coordinación.

- Se reclama también por parte de algunos Planes de Acción, la necesidad de flexibilizar la regulación en materia de contratación pública y evitar las distorsiones que su estricta regulación y su rígida vinculación a criterios económicos puede tener, incluso, en contra de las políticas de reto demográfico.

b) En materia de Planificación:

Partiendo del concepto general de que los Planes de Acción no son instrumentos de carácter urbanístico, del análisis de su contenido sí se puede deducir fácilmente que son dos herramientas destinadas a convivir y que requieren de una necesaria articulación.

Como se ha expuesto, un alto porcentaje de las actuaciones previstas por los Planes de Acción Local no conllevan la necesidad de hacer ningún tipo de adaptación de los instrumentos de planeamiento, lo que dota a los Planes de Acción del carácter programático, directo y de aplicación efectiva que se precisa en un contexto complejo y en permanente cambio. En este sentido, los Planes de Acción no son solo planteamientos a futuro, sino que incluyen actuaciones a corto, medio y largo plazo que permiten su eficacia directa y real desde el primer momento. Esta aplicación directa y práctica, supone una fortaleza de los Planes que contrarresta las críticas sobre la inoperatividad de la planificación y contribuye a impulsar una participación efectiva con respuestas inmediatas. (DE LA CRUZ MERA, 2020).

Por otro lado, no se puede obviar que, de una u otra forma (vinculado a actuaciones concretas o en el marco concreto de los instrumentos de planeamiento del OE 10) también son muchos los Planes de Acción que recogen la necesidad de actualizar, renovar o modificar, según los casos, estos instrumentos de planeamiento. El motivo más habitual es que se trata de instrumentos antiguos, excesivamente rígidos y muy condicionados por las normativas sectoriales que, de no afrontarse un complejo proceso de modificación, no permiten su adaptación a lo que, en el proceso de elaboración de los Planes de Acción se ha identificado como prioritario en la visión integrada y transversal del pueblo o la ciudad. Este aspecto requiere, sin duda, la necesidad de vincular la planificación estratégica con los instrumentos de planeamiento, pero diferenciando de manera clara entre sus funciones y su contenido.

Desde esta perspectiva, la planificación estratégica se convierte en un elemento clave para replantear el urbanismo y, en concreto, una oportunidad para solventar las debilidades que

²⁰ [Plan de Acción de la AGE | Agenda Urbana Española](#)

[\(aue.gob.es\)](#)

presentan los actuales instrumentos de planeamiento. La articulación entre ambos aspectos es un reto para la normativa urbanística que debe apostar por descargar a los instrumentos de planeamiento de responsabilidades que no le corresponden y que los han convertido en instrumentos rígidos e inflexibles incapaces de responder de manera eficiente y ágil a los retos del siglo XXI (DE LA CRUZ MERA, 2020).

En este sentido parece necesario avanzar, desde una perspectiva normativa, en la articulación real entre ambos instrumentos, de tal forma que el primero pueda descargar en su contenido al segundo, mientras que este último se centra en los aspectos concretos propios de los instrumentos del planeamiento el diseño del espacio físico y la atribución, mediante las normas correspondientes del estatuto jurídico de la propiedad. Algunas CC.AA. han realizado algunos intentos en este sentido diferenciando entre planes estructurantes y pormenorizados, pero dicha regulación no siempre aligera el contenido de los primeros y, en ocasiones, complica aún más su proceso de elaboración. No se trata por tanto de hacer que el contenido de los Planes de Acción se convierta en obligatorio, sino que su elaboración pueda llegar a serla de forma que se conviertan en instrumentos útiles y adaptados a las necesidades de los pueblos y ciudades del siglo XXI.

La planificación estratégica se presenta como elemento clave para replantear el urbanismo y, en concreto, los instrumentos de planeamiento que no pueden ser el objetivo último del urbanismo, sino que deben estar al servicio de las necesidades reales de pueblos y ciudades, lo que requiere agilidad y sencillez. (PAREJO ALFONSO, 2021)

En este sentido los Planes de Acción pueden representar una oportunidad para el urbanismo tradicional desde un triple objetivo:

- Ayudar a simplificar y detraer de los instrumentos de planeamiento aquellos aspectos que, pese su interés por el urbanismo, no precisen de esa modificación por exceder de su cometido y, por lo tanto, aligerando su contenido,
- dotar de un plus de legitimidad a aquellas actuaciones que sí precisen de la modificación de dichos instrumentos que justifique su puesta en marcha y agilice su tramitación desde la perspectiva transversal e integrada, que la propia AUE reclama y
- fomentar una participación ciudadana real sobre los temas urbanos que no requieran de conocimientos excesivamente técnicos y que propicien un acercamiento de la sociedad a las instituciones desde la comunicación y la formación mediante estructuras de

participación y gobernanza que den continuidad y faciliten su seguimiento y evaluación.

Con otro enfoque, pero en el mismo apartado de la Planificación resulta especialmente llamativa que, a pesar de que la mayoría de los Planes de Acción tienen un claro componente local, son muchos los Planes de Acción que reclaman la coordinación con los municipios limítrofes y/o con el ámbito urbano rural. En este sentido se abre un amplio campo de estudio vinculado a las áreas funcionales (con un claro componente territorial); las áreas metropolitanas y el papel de las Diputaciones como entidad supralocal y/o, en su caso, las CC.AA. uniprovinciales.

c) En materia de financiación:

Aunque desde un primer momento se aseguró que la AUE no tenía un componente económico, en el sentido de no contar con una financiación propia ni para su elaboración ni para su implementación, lo cierto es que el propio Planes de Acción de la AGE reconoce la necesidad de, como mínimo, identificar todas las fuentes de financiación con incidencia en las políticas urbanas e intentar, en la medida de lo posible, alinearlas en torno a políticas coherentes que respondan a necesidades reales.

En este sentido, como demuestran los Planes de Acción Local y resulta acreditado a través del PRTR, la posibilidad de identificar proyectos concretos que, por su calidad, impacto y madurez, no solo garantiza el cumplimiento de los requerimientos que llegan desde Europa, sino también el diseño de políticas necesarias y con una eficacia real. No se trata por tanto de generar necesidades que no existen a través de las convocatorias de ayudas sino de solventar problemas reales y darles solución sobre proyectos previamente identificados. Los Planes de Acción representan una oportunidad, porque el orden sí afecta al resultado. La planificación estratégica debe ser previa e independiente de las convocatorias de ayudas porque solo de esta forma será posible asegurar tanto la eficacia y eficiencia en el uso del dinero público, como el impacto real de su inversión. La financiación en el marco de la Agenda Urbana es, por tanto, necesaria pero su consecución debe ir precedida de una previa reflexión sobre los proyectos que deben ser financiados.

d) En materia de gobernanza

Desde el punto de vista de la mejora de la gobernanza, si se analiza a nivel horizontal, es preciso reconocer que, aunque es cierto que la estructura administrativa existente se creó en su momento con el objeto de ser más sistemática, especializada y eficiente, en el momento actual se ha convertido en un obstáculo para afrontar los objetivos de

cualquier Administración de una manera transversal, coordinada y coherente. La metodología de trabajo que propone la AUE requiere, de manera inexcusable trabajar bajo unas reglas “diferentes” de colaboración entre departamentos que, no por conocidas, dejan de resultar novedosas en nuestras administraciones.

El liderazgo, los sistemas de gobernanza y seguimiento y las propias áreas de las que parte la iniciativa para elaborar los Planes de Acción Local son buen ejemplo de ello: Planes de Acción liderados e impulsados directamente desde la Alcaldía (a veces de manera personalizada por el Alcalde) o por concejalías específicas de Agenda Urbana; Planes impulsados por oficinas estratégicas específicas que, en muchos casos, tienen su origen en las oficinas destinadas a gestionar los fondos europeos; Planes de Acción impulsados por Concejalías o áreas específicas como medioambiente, urbanismo o desarrollo local pero con una amplia visión transversal...etc., son el ejemplo real y ya testado de cómo es posible cambiar la forma de trabajar y el potencial que la AUE tiene para continuar trabajando en este sentido.

Si hablamos de la gobernanza a nivel vertical, como ya se ha comentado, el hecho de que las EELL tienen papel preponderante en la toma de las decisiones locales con efectos globales es algo que no admite discusión, pero los Planes de Acción Local pueden ayudar también a coordinar las políticas a nivel de la AGE entre departamentos horizontales. Es importante que el principio de políticas transversales y coherentes trascienda la defensa de las competencias estrictamente sectoriales.

Tomar conciencia de las necesidades reales de pueblos y ciudades, permitirá trabajar en colaboración y con ello cumplir los objetivos pretendidos. Mejorar la colaboración a nivel horizontal y vertical, impulsar la participación ciudadana efectiva y real mediante un lenguaje accesible y garantizar el seguimiento, la evaluación y el control de las actuaciones propuestas, supone una actuación innovadora que debe fomentarse e impulsarse.

Pero mejorar la gobernanza también implica sacarla de la propia Administración y contar con otros agentes con mucha capacidad para hacer cosas desde diferentes ámbitos de actuación. Las Universidades²¹, los Colegios Profesionales, las Consultoras especializadas, el sector privado en general, las ONG, la sociedad civil a través de

procesos de participación abiertos, continuados y con respuestas, son agentes que tienen mucho que aportar en todo el proceso de la AUE y que resultan imprescindibles para garantizar su éxito.

Y es en este contexto en el que la participación ciudadana vuelve a tener relevancia. Los Planes de Acción no serían tales, o al menos no como los define la AUE, si no son el fruto de procesos de participación ciudadana que conozcan y opinen sobre lo que ocurre en su entorno e impacta en sus vidas mediante fórmulas que permitan dotar a estos procesos de continuidad y darles seguimiento. Estas actuaciones permitirán dotar de trazabilidad y legitimidad a las decisiones desde abajo hacia arriba. Es responsabilidad de todas las Administraciones fomentar estos procesos y contribuir a ellos con formación, comunicación y, si es posible, con financiación.

e) En materia de formación e intercambio de conocimiento.

La propuesta de identificar determinados Planes de Acción que pudieran considerarse Proyectos Piloto parte precisamente de la necesidad de poner en común experiencias y conocimiento que pueda servir de orientación o guía para que otros municipios puedan elaborar los suyos propios.

La red de ciudades que han elaborado o están elaborando sus Planes en este momento, supone también un punto de encuentro cuya interrelación está llamada a fomentarse a través del seguimiento de la organización de jornadas, foros y lugares de encuentro y de intercambio de experiencias. La opción de articular guías y catálogos entre todas ellas es otra de las propuestas y/o sugerencias que se identifican en los Planes de Acción.

En este ámbito cabe destacar el papel de las Universidades que, mediante la colaboración con las EELL, o de manera autónoma mediante sus propios Planes e incorporando la Agenda en sus planes de estudios contribuyen a impulsar el conocimiento sobre nuevas formas de trabajo.

Por último, merece una referencia expresa el papel que, para garantizar la transparencia y el intercambio de conocimiento, tiene poder contar con el acceso y la disponibilidad de datos e información que faciliten el seguimiento de las actuaciones y permitan adoptar decisiones sobre datos objetivos y medibles. El hecho de que todos los Planes de Acción analizados hayan creado sus propios observatorios urbanos y/o estructuras para el seguimiento de sus

²¹ En el momento de redacción de este artículo el MITMA ha identificado como proyectos piloto las propuestas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra; la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de

la Universidad Politécnica de Madrid, la Escuela de Arquitectura de la Universidad del País Vasco, la Universidad de Granada; la UNED; la Universidad de Valladolid y la Universidad de Castilla-La Mancha.

indicadores permite ser optimistas en este sentido, pero el papel del resto de Administraciones al respecto, tanto para aportar información como para coordinarla, resulta fundamental.

8. Los Planes de Acción Local de la AUE y sus principales retos

La experiencia sobre propuestas anteriores que apostaron por una planificación estratégica son muchas y, sin duda, todas ellas han permitido llegar hasta aquí, pero asegurar la continuidad y, sobre todo, la eficacia de la AUE requiere que se tengan en cuenta, como mínimo, los principales retos a los que ésta se enfrenta y entre los que se pueden destacar los siguientes:

- La necesidad, por parte de todos los actores implicados, de generar confianza en que estos instrumentos van a resultar de utilidad no solo para el diseño de las políticas públicas de cada municipio sino también como herramienta de gobernanza. El impacto de los Planes de Acción que ya se han elaborado ha sido mucho, demostrar que son útiles para el diseño de las políticas y dotarles de valor desde todos los niveles de la Administración, implica reconocer el trabajo realizado y reconocer su utilidad para el diseño de las políticas y de las convocatorias de ayudas. Romper con las inercias tradicionales y tomar conciencia de la necesidad de cambiar la forma de trabajo hacia una más transversal y colaborativa y entender que, aunque esta fórmula no es perfecta, su implantación en el territorio y sus posibilidades, puede ser una buena forma de empezar.
- La necesidad de que todos los agentes involucrados sean conscientes de que la propuesta metodológica de la AUE, como todas, puede tener sus debilidades y de que es necesario trabajar de manera coordinada para salvarlas en el marco de un proceso abierto, flexible y en constante adaptación. Es importante superar la necesidad, quizás innata a la condición humana, de marcar la diferencia, de no reconocer que algo puede funcionar o de la resistencia al cambio, supone en sí mismo uno de los grandes retos que, con frecuencia, impiden avanzar.
- En un sentido similar, frente a una de las fortalezas en las que se apoya la Agenda Urbana como es la utilización de un lenguaje común, basado en una metodología sencilla y flexible, se percibe de manera preocupante y a veces incomprensible, la necesidad de complicar en exceso el procedimiento con la necesidad única de “ser diferente”. Que todos los Planes de Acción sean diferentes entre sí en relación con su contenido es, además de una lógica consecuencia de la variedad de EELL existentes, casi una necesidad, pero hacer que estas diferencias se basen en modificar y hacer más compleja la metodología que propone la AUE, recuerda demasiado a lo que ya se ha vivido en relación con la normativa urbanística o los propios instrumentos de planeamiento basados en la necesidad de “cambiarlo” todo para que nada cambie, pero generando confusión. (HERNÁNDEZ PARTAL, 2020).
- Otro de los retos está asociado a la necesidad de hacer una alineación real de las políticas que genere seguridad, coherencia y permita aprovechar las sinergias sin duplicar esfuerzos y trabajo. Simplificar y estructurar las principales propuestas a través de la planificación estratégica puede facilitar su efectivo desarrollo.

En este enfoque, mención especial requiere la relación de la AUE con la Agenda 2030 y su completa alineación como herramienta para aterrizar las metas de los ODS en pueblos y ciudades mediante políticas urbanas reales integradas y participadas. En este sentido se insiste en el hecho de que todas las Agendas Urbanas o Planes de Acción Local son y responden al compromiso con la Agenda 2030 pero también es importante dejar claro que no todas las Agendas 2030 locales constituyen Agendas Urbanas o Estrategias de ciudad. Este aspecto puede tener sin duda su relevancia a la hora de conocer si, por ejemplo, para la solicitud de fondos se cuenta con una verdadera estrategia de ciudad.

- Otros de los elementos sustanciales es entender que la Agenda Urbana o los Planes de Acción Local pretenden ser el paraguas que aglutina todos y cada uno de los proyectos, actuaciones, planes o medidas que se afrontan en la ciudad porque ayuda a ordenarlos y priorizarlos. Un Plan de Acción Local, por definición, no debe ser una estrategia más, ni un programa de mandato, sino una hoja de ruta que, legitimado por procesos de participación efectivos y nuevas formas de gobernanza, están llamados a mantener su continuidad en el tiempo.
- Otro de los retos detectados viene de la mano de la poca experiencia en materia de seguimiento y evaluación de propuestas. Trabajar con indicadores, controlar el impacto de las actuaciones, contar con la información necesaria y suficiente para acreditar propuestas y compromisos, es una necesidad imperiosa y que requiere de innovación en los procesos relacionados con la forma y el fondo.

- Por último, a medio camino entre fortaleza y reto, se encuentra el hecho de que la elaboración de los Planes de Acción y su propio contenido no tengan un carácter normativo ni vinculante. Como fortaleza, se valora el hecho de que la voluntariedad que implica su elaboración ha requerido de un compromiso con la propuesta que solo han asumido aquellas EELL que realmente han visto en la AUE una oportunidad como método de trabajo y apuesta de futuro. Ello ha facilitado también que sus propuestas sean diferentes unas de otras, que se adapten a las respectivas necesidades y que su implementación se entienda como un proceso en constante evolución. Como reto, está la duda sobre si el hecho de no ser vinculantes puede ser un problema para su continuidad en el tiempo si cambian las corporaciones que lo han aprobado. Efectivamente el riesgo existe, pero los Planes de Acción tienen a su favor que son el resultado de un amplio proceso de participación ciudadana y que se han abordado por EELL de muy distinto signo político, en el que se ha implicado a tanto a políticos como a técnicos. Además, todos ellos se han sometido a su aprobación por el Pleno o por la Junta de Gobierno Local y su contenido, con independencia de las prioridades, está adaptado y vinculado a las necesidades reales de cada municipio y, de una u otra forma, también con las políticas prioritarias en todos los niveles de administración e incluso de las convocatorias de ayudas. Que los Planes de Acción no tengan carácter normativo y no estén sometidos a ella, puede ser un punto a favor para su implementación, como lo ha sido hasta ahora con la elaboración de los Planes de Acción que se basan en la utilidad y la flexibilidad en lugar de en la obligatoriedad.

9. Consideraciones finales

Desde el consenso alcanzado durante un amplio proceso de participación y la máxima alineación posible con el resto de los documentos nacionales e internacionales sobre la materia, la AUE se configura como el punto de partida de un proceso en permanente evolución, que apuesta por la consecución de un modelo territorial y urbano adaptado a las necesidades del siglo XXI y comprometido con los retos globales del presente y del futuro.

Su implementación, mediante los Planes de Acción Local, se presenta como una doble oportunidad que puede, por un lado, definir el futuro de pueblos y ciudades desde una perspectiva estratégica y, por otro, desde el ámbito de la gobernanza, garantizar una mayor coordinación y

búsqueda de sinergias entre las políticas públicas urbanas y territoriales, abordadas desde los distintos niveles de administración.

Un primer análisis del contenido de los Planes de Acción Local que, de conformidad con la convocatoria del PRTR, han tenido la consideración de Proyectos Piloto, permite concluir que son, además de una fuente de información del máximo interés para acercarse a la realidad de todo el territorio nacional, un perfecto ejemplo para “aterrizar” los retos globales y pasar “de las musas al teatro”. El estudio demuestra que la metodología que propone la AUE puede ser útil para planificar, desde la reflexión, el futuro de muchos pueblos y ciudades partiendo de una visión integrada, a la vez que sirven como una herramienta que facilita la colaboración entre administraciones y que apuesta por la participación ciudadana “real” en los procesos de toma de decisiones. En definitiva, el balance del proceso de la elaboración de los Planes de Acción Local no puede ser más satisfactorio, y los primeros pasos hacia la coordinación de políticas empiezan a dar buenos resultados.

No obstante, el éxito conseguido hasta ahora no debe obviar los muchos obstáculos a los que la implementación de la AUE debe enfrentarse. La experiencia con herramientas o estrategias similares nos pone en alerta en relación con aquellos aspectos que no funcionaron o que debieron enfocarse de una manera diferente. Conocerlos, debería ayudar a prevenirlos, al menos en parte, pero, para conseguirlo, es necesario contar con la colaboración de todos los agentes implicados y con su firme convicción de que son instrumentos útiles y necesarios.

Entre las principales debilidades, además de las ya referenciadas a lo largo de este artículo, destaca por evidente, la importante resistencia al cambio en relación con las inercias de trabajo tradicionales, y ello no solo en el seno de los distintos niveles de la Administración, —a nivel técnico y político—, sino también de los profesionales y de la propia doctrina. Mención especial merece también la existencia de un espíritu crítico “preventivo” más propicio a ver problemas que soluciones en todas las propuestas que pretenden hacer las cosas de manera diferente, a la vez que, casi de manera simultánea, se reclama, la necesidad de poner en marcha cambios inaplazables en relación con los procesos que, como bien se sabe, ya no funcionan.

Para poder superar estas reticencias, se propone dar tiempo al tiempo y dejar que los Planes de Acción empiecen a caminar, dotarlos de continuidad y reconocer de manera efectiva, su papel como marco para la adopción de políticas públicas con capacidad de cambiar lo que no funciona. Solo

eso ya parece un buen punto de partida, conseguirlo será un logro sin precedentes. Es importante en este sentido, reconocer el valor de lo hecho y trabajar para mejorarlo manteniendo la coherencia del discurso. Se necesita convencimiento para que los cambios se asienten, pero también hay que confiar en sus posibilidades.

Asimismo, entre los objetivos prioritarios que definen los próximos avances en relación con los Planes de Acción Local, parece obligado analizar su papel en el urbanismo más tradicional, así como su vinculación con los instrumentos de planeamiento. En este punto, resulta fundamental trabajar en el estudio de su capacidad para poder descargar a estos últimos de un contenido y de unas responsabilidades para los que no fueron pensados ni diseñados, y que los han convertido en instrumentos rígidos y, en la mayoría de los casos, lejanos a la realidad en la que deben ser aplicados. (DE LA CRUZ MERA, 2020).

Otra apuesta fundamental para estos Planes está directamente vinculada a conseguir que la AUE se confirme como una verdadera herramienta de gobernanza multinivel que contribuya a simplificar los procedimientos, permita aprovechar las sinergias entre diferentes políticas y estrategias y que, además de permitir captar financiación, facilite un cauce de comunicación directo entre las distintas Administraciones y de ellas con los ciudadanos.

A todo lo expuesto hay que añadir, además, otra realidad también constatada, pero quizás no suficientemente reconocida, como es la capacidad de estos Planes de Acción Local de la AUE de generar ilusión en los equipos técnicos y políticos que, comprometidos con la AUE, están realizando un ingente esfuerzo para romper con las dinámicas adquiridas y apostar por una nueva forma de enfocar el futuro de sus pueblos y ciudades. A todos ellos, nuestro más sincero agradecimiento y todo nuestro apoyo y disponibilidad para seguir trabajando juntos en la hoja de ruta que, como dice el lema de la AUE, nos permita conseguir pueblos y ciudades más humanos.

10. Bibliografía

- CLOS J.: *Prólogo de la Nueva Agenda Urbana*. Hábitat III. ONU-Hábitat. 2016 p. 6-8.
 DE LA CRUZ MERA, Á. (2019): La Agenda Urbana española. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº 202, año 2019.
 _____ (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. *Revista Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº 164.

- _____ (2020): Las diez plagas del urbanismo español. En el libro colectivo *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*. Coord. por CASTELAO RODRÍGUEZ, J. & CRIADO SÁNCHEZ, A. & JALVO MINGUEZ, J.. El Consultor de los Ayuntamientos.
 DE SANTIAGO, E. (2017): El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. XLIX. Cuarta época Nº 191 primavera 2017. Pág. 151.
 FARIÑA TOJO, J. (2019): La Agenda Urbana Española. *El blog de José Fariña* ISSN:2605-3306. Entrada del 3 de mayo.
 HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2017): Hábitat III: la Nueva Agenda Urbana. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. XLIX. Cuarta época Nº 191 primavera 2017. Pág. 163-172.
 _____ (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado (I) y (II). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, números 205 y 206, respectivamente, otoño e invierno de 2020.
 PAREJO ALFONSO, L. (2021): La impregnación ambiental. La senda hacia el objetivo insoslayable de un urbanismo productivo. En el libro colectivo *El nuevo urbanismo productivo*. Coord. PAREJO ALFONSO, L. & LAFUENTE LUENGO, J.A.
 MONTANER, J.M. & SUBIRATS, J. (2012): Coord. *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la Agenda Urbana*. Diputación de Barcelona.

11. Referencias a otros recursos/ Fuentes documentales

- Agenda para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas (2015): [Vid La Agenda para el Desarrollo Sostenible - Desarrollo Sostenible \(un.org\)](#)
 Agenda Urbana Española (2019): Vid <http://www.aue.gob.es/>
 Agenda Urbana para la Unión Europea (2016): [Agenda urbana de la UE \(europa.eu\)](#)
 Nueva Agenda Urbana (2016) HÁBITAT III. ONU-HÁBITAT: Vid <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

12. Listado de Acrónimos/Siglas

AUE:	Agenda Urbana Española
AUUE:	Agenda Urbana para la Unión Europea
CC. AA.:	Comunidades Autónomas
EDUSI:	Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
EELL:	Entidades Locales
NAU:	Nueva Agenda Urbana
NNUU:	Naciones Unidas
OE:	Objetivo Estratégico
PRTR:	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
TRLSyRU:	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Regeneración Urbana de 2015